



1C_600/2023

Arrêt du 26 avril 2024 **Ire Cour de droit public**

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix, Haag, Müller et Pont Veuthey.
Greffière : Mme Rouiller.

Participants à la procédure

1. **Association Choc Electrique**,
2. **A.**_____,
3. **B.**_____,
tous les trois représentés par
Maître Gloria Capt, avocate,
recourants,

contre

Grand Conseil du canton de Vaud,
place du Château 6, 1014 Lausanne.

Objet

Réglementation cantonale sur l'énergie ; assainissement
des chauffages et chauffe-eau électriques,

recours contre l'arrêt de la Cour constitutionnelle du
Tribunal cantonal du canton de Vaud du 6 octobre 2023
(CCST.2023.0001).

Faits :

A.

La loi vaudoise du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne; BLV 730.01) a pour but de promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économique et respectueux de l'environnement (art. 1 al. 1 LVLEne). Son art. 30a a la teneur suivante:

Art. 30a Chauffages électriques

1 Le montage et le renouvellement de chauffages électriques à résistance pour le chauffage:

- a. des bâtiments ;
- b. de l'eau chaude sanitaire ;
- c. des terrasses et endroits ouverts ;

sont interdits.

2 Des autorisations exceptionnelles pour le chauffage des bâtiments et la production d'eau chaude sanitaire sont définies dans le règlement. Elles ne peuvent être octroyées que:

- a. pour des installations provisoires ;
- b. pour des chauffages de secours ;
- c. lorsque le recours à un autre système de chauffage est impossible ou disproportionné.

3 Le Conseil d'État peut accorder des subventions pour le remplacement des chauffages électriques fixes lorsque le nouveau vecteur énergétique est basé sur une énergie renouvelable.

B.

Le 20 décembre 2022, le Grand Conseil du canton de Vaud (ci-après: Grand Conseil) a ajouté un alinéa 2^{bis} à l'art. 30a LVLEne. Cet alinéa prévoit que l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques est réglé par un décret.

Adopté le même jour, le décret sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques (ci-après: DACCE) a pour but de planifier l'assainissement des bâtiments utilisant des chauffages électriques fixes à résistance, qu'ils soient centralisés ou décentralisés (art. 1 let. a DACCE).

En lien avec les chauffages électriques décentralisés, les art. 9 et 10 DACCE ont la teneur suivante:

Art. 9 Assainissement des bâtiments

1 Sous réserve de l'article 10, alinéa 2, lettre a, les bâtiments munis d'un chauffage électrique décentralisé sont assainis de manière à permettre une réduction importante de l'électricité prélevée sur le réseau.

2 Les types d'assainissement admis sont les suivants :

- a. remplacement complet des installations de chauffage électrique fixe à résistance par un autre système de chauffage, le recours aux énergies renouvelables devant être privilégié;
- b. réduction des besoins de chauffage par l'isolation de l'enveloppe du bâtiment permettant d'atteindre un seuil de consommation fixé dans la directive ;
- c. compensation des besoins de chauffage par l'installation d'un système de production d'électricité renouvelable permettant d'atteindre un seuil de consommation fixé dans la directive.

Art. 10 Délais d'assainissement et dispense de l'obligation d'assainir

1 Sous réserve de l'alinéa 2, le délai d'assainissement est fixé au 1^o janvier 2033 au plus tard.

2 Sur présentation de justificatifs attestant de la consommation totale d'électricité, le service peut:

- a. dispenser provisoirement de l'obligation d'assainir en cas de consommation totale d'électricité considérée comme faible ;
- b. prolonger le délai d'assainissement de cinq ans en cas de consommation totale d'électricité considérée comme moyenne.

La notion de chauffage électrique décentralisé est définie comme un ou plusieurs chauffages électriques fixes à résistance assurant de manière principale les besoins de chauffage du bâtiment et non équipés d'un système de distribution de chaleur (art. 3 let. b DACCE). La consommation totale d'électricité consiste en la consommation d'électricité basée sur la somme de tous les besoins effectifs pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire et l'électricité domestique ou tertiaire du bâtiment, à l'exclusion des processus industriels (art. 3 let. g DACCE). Au surplus, les seuils de consommation d'électricité

déterminants (art. 9 al. 2 let. b et c DACCE; art. 10 al. 2 DACCE) sont fixés dans une directive du Conseil d'État; celle-ci a été jointe, sous forme de projet, au préavis du Conseil d'État au Grand Conseil datant de juillet 2020.

Certaines dérogations aux exigences prévues par le DACCE peuvent être accordées (art. 5 DACCE). Il existe également des possibilités d'obtenir des subventions pour l'assainissement des bâtiments utilisant des chauffages électriques fixes à résistance (art. 6 DACCE).

C.

A._____ et B._____, propriétaires de maisons dotées d'un système de chauffage électrique, ainsi que l'Association Choc Electrique (ci-après: l'Association) ont interjeté une requête auprès de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: Cour constitutionnelle). Ils lui demandaient principalement d'annuler la loi du 20 décembre 2022 modifiant la LVLEne, ainsi que le DACCE. Par arrêt du 6 octobre 2023, la Cour constitutionnelle a rejeté la requête dans la mesure de sa recevabilité.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____, B._____ et l'Association demandent principalement à ce que l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 6 octobre 2023 soit réformé en ce sens que leur requête est admise et le DACCE annulé. Subsidiairement, ils concluent à l'annulation de l'arrêt du 6 octobre 2023 et au renvoi de la cause à la Cour constitutionnelle pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

La Cour constitutionnelle renonce à se déterminer sur le recours et se réfère aux considérants de son arrêt. Le Grand Conseil se réfère à ses prises de position devant la Cour constitutionnelle et conclut à ce que les griefs des recourants soient écartés.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1 Selon l'art. 82 let. b LTF, le recours en matière de droit public est ouvert contre les actes normatifs cantonaux. Lorsque le droit cantonal prévoit un recours contre les actes normatifs, l'art. 86 LTF est

applicable (art. 87 al. 2 LTF); dans une telle hypothèse, le Tribunal fédéral ne statue qu'après épuisement des instances cantonales, en l'occurrence la Cour constitutionnelle. La partie recourante peut alors conclure à l'annulation non seulement de la décision de dernière instance cantonale, mais aussi de l'acte normatif litigieux (ATF 141 I 36 consid. 1.2.2).

1.2 L'art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que la partie recourante puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées (ATF 149 I 191 consid. 1.3.1 et les arrêts cités). Quant à l'intérêt digne de protection, il n'est pas nécessaire qu'il soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 148 I 160 consid. 1.4).

Une association dotée de la personnalité juridique peut recourir alors même qu'elle n'est pas directement touchée par l'acte entrepris (recours corporatif), pour autant qu'elle se consacre statutairement à défendre les intérêts dignes de protection de ses membres et que ces intérêts soient communs à la majorité ou à un grand nombre d'entre eux, lesquels auraient eux-mêmes qualité pour recourir à titre individuel (ATF 145 V 128 consid. 2.2; 142 II 80 consid. 1.4.2).

1.2.1 En l'occurrence, A._____ et B._____ sont propriétaires de maisons dotées d'un chauffage électrique dans le canton de Vaud. Ils sont ainsi susceptibles de se voir appliquer un jour les dispositions du DACCE qu'ils contestent. Cela est suffisant pour que leur qualité pour recourir soit admise.

1.2.2 L'Association Choc Electrique s'est vu dénier la qualité pour recourir devant le Tribunal cantonal. Elle a en principe qualité pour s'en plaindre (art. 89 al. 1 let. a in fine LTF). On peut ainsi se demander si les conditions relatives au recours corporatif sont réalisées pour l'Association et, plus particulièrement, s'il est établi que la majorité ou un grand nombre de ses membres sont virtuellement touchés par l'acte attaqué.

En l'espèce toutefois, le recours est formé conjointement avec A._____ et B._____, dont la qualité pour agir a été reconnue

devant l'instance précédente. Dans la mesure où l'Association ne prétend pas faire valoir, sur le fond, des arguments différents de ceux soulevés par les autres recourants, sa qualité pour recourir peut demeurer indéterminée, ce qui dispense d'examiner les griefs – formels et matériels – soulevés à cet égard. La question est également sans incidence sur les frais et dépens de l'instance précédente, puisque la cour cantonale a statué à ce sujet de manière globale, sans faire de distinction entre l'irrecevabilité et le rejet du recours.

1.3 Les autres conditions de recevabilité sont remplies, de sorte qu'il y a en principe lieu d'entrer en matière.

2.

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants se plaignent d'un établissement manifestement inexact des faits (art. 97 al. 1 LTF).

2.1 Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), hormis dans les cas visés à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte – notion qui correspond à celle d'arbitraire – ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 148 I 160 consid. 3; 145 V 188 consid. 2). La partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées (ATF 148 I 160 consid. 3; 146 I 62 consid. 3); un simple renvoi à des actes de la procédure cantonale n'est à cet égard pas suffisant (ATF 140 III 115 consid. 2; 133 II 396 consid. 3.2). Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 148 I 104 consid. 1.5; 145 I 26 consid. 1.3).

2.2 En l'espèce, les recourants reprochent à la cour cantonale de s'être fondée sur des indications fausses figurant dans le préavis du Conseil d'État au Grand Conseil, selon lesquelles le canton de Vaud compterait 25'000 logements chauffés à l'électricité. Les recourants affirment que le nombre de logements concernés serait de 19'145. On comprend que les recourants reprochent également à l'autorité précédente d'avoir retenu que les chauffages électriques représentaient quelques 10% de la consommation électrique cantonale totale et qu'ils considèrent ce chiffre comme étant trop élevé. Ce faisant, ils se contentent de dénoncer des estimations qu'ils considèrent erronées et, de manière appellatoire, d'opposer leur

propre version des faits à celle retenue par l'autorité précédente sans se fonder sur des pièces particulières du dossier. La Cour constitutionnelle précise à cet égard que les recourants, qui contestaient déjà ces chiffres devant elle, n'avaient pas fourni de données probantes ou indiscutables s'agissant de ces estimations. En tout état, les recourants ne prétendent pas que la prise en compte des chiffres qu'ils avancent aurait une incidence sur l'issue du litige.

Partant, la critique des recourants, purement appellatoire, ne répond pas aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF. Le grief d'établissement arbitraire des faits est ainsi irrecevable.

3.

Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, le Tribunal fédéral examine librement la conformité d'un acte normatif au droit supérieur; il applique d'office le droit fédéral (art. 106 al. 1 LTF). Toutefois, étant donné que les exigences de motivation s'appliquent aussi au recours contre les actes normatifs cantonaux, il est nécessaire, conformément à l'art. 42 al. 1 et 2 LTF, d'expliquer en quoi l'acte attaqué viole la loi. Le Tribunal fédéral n'est donc pas tenu d'examiner toutes les questions juridiques qui se posent si elles ne sont pas soulevées par le recours (ATF 149 I 105 consid. 2.1 et les arrêts cités). De plus, lorsque la partie recourante se prévaut, comme en l'espèce, de la violation de droits fondamentaux, le Tribunal fédéral n'examine les griefs que s'ils ont été explicitement soulevés et motivés de manière claire et précise (art. 106 al. 2 LTF; ATF 149 I 105 consid. 2.1).

Par ailleurs, le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et de la proportionnalité. Dans ce contexte, il est décisif que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les droits fondamentaux invoqués. Le Tribunal fédéral n'annule dès lors une norme cantonale que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme à la Constitution ou au droit supérieur. 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, ainsi que des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée (ATF 148 I 160 consid. 2 et les arrêts cités).

Le juge constitutionnel ne doit pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite; il lui incombe de prendre en compte dans

son analyse la vraisemblance d'une application conforme aux droits fondamentaux. 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 (ATF 148 I 160 consid. 2 et les arrêts cités).

4.

Les requérants font valoir que l'obligation d'assainir les chauffages électriques décentralisés, prévue par les art. 9 et 10 DACCE, constitue une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). Ils dénoncent une violation de l'art. 36 Cst.

5.

Les requérants soutiennent que la violation de la garantie de propriété doit être qualifiée de grave et, partant, que l'autorité précédente aurait violé le principe de la légalité (art. 36 al. 1 2^{ème} phrase Cst.; 5 al. 1 Cst.).

5.1 La garantie de la propriété est ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. Dans sa fonction individuelle, elle protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, tel que celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner (ATF 145 I 73 consid. 6.1; 131 I 333 consid. 3.1). L'art. 26 al. 1 Cst. garantit en outre le libre accès à la propriété (ATF 114 la 14 consid. 1b; arrêt 1C_223/2014 du 15 janvier 2015 consid. 4.3).

La garantie de la propriété n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, plus particulièrement une loi au sens formel si la restriction est grave (al. 1), être justifiée par un intérêt public (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (al. 3). L'art. 26 al. 2 Cst. pose le principe de la pleine indemnisation en cas d'expropriation ou de mesure équivalente (cf. arrêt 1C_37/2022 du 23 mars 2023 consid. 3.1, non publié in ATF 149 I 49).

L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4). Tel est

notamment le cas lorsqu'une collectivité exerce un droit de préemption légal sur un immeuble (ATF 142 I 76 consid. 3.1).

En revanche, ne consacrent pas une restriction grave à la propriété une réglementation qui, à défaut d'entente entre les propriétaires fonciers concernés, permet à l'État de construire, aux frais de ceux-ci, des routes privées pour l'équipement des terrains à bâtir (ATF 98 la 43 consid. 2b), celle qui – sans interdire toute construction sur une parcelle – en réduit uniquement la densité d'occupation (ATF 115 la 363 consid. 2a), celle qui – sans aller jusqu'au classement de l'objet – vise à protéger le patrimoine bâti (arrêt 1C_439/2012 du 15 janvier 2013 consid. 4.3) ou celle qui oblige le propriétaire d'un fonds à prévoir des places de stationnement dans un projet de construction (arrêt 1C_486/2013 du 11 décembre 2013 consid. 5.2.5; pour d'autres exemples voir arrêt 1C_59/2018 du 25 octobre 2018 consid. 3.2 in SJ 2019 I 109). Le Tribunal fédéral a également jugé que l'obligation, pour les propriétaires d'une installation productrice de chaleur datant de 20 ans ou plus, de changer le brûleur ou tout autre composant annexe de ladite installation, ne pouvait être qualifiée d'atteinte grave à la propriété (arrêts 1C_92/2023 du 12 février 2024 consid. 4.5.2 et 1C_91/2023 du 12 février 2024 consid. 3.2.2). Il a par ailleurs laissé indécise la question de savoir si l'obligation d'enlever des chauffages électriques (et la menace de sanction pénale dont elle peut être assortie) devait être qualifiée de grave (arrêt 1C_37/2022 du 23 mars 2023 consid. 3 non publié in ATF 149 I 49; ATF 149 I 291 consid. 5.7; cf. aussi CORDELIA BÄHR, Verbot von Elektroheizungen mit der Eigentumsgarantie vereinbar, in dRSK, 29 août 2023; DANIELA THURNHERR, Anmerkung der Redaktion, in DEP 2023 p. 517 ss, 519).

Il ressort du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'État régie par le droit (art. 5 al. 1 Cst.), que la base légale fondant une restriction aux droits fondamentaux doit présenter une certaine densité normative. En d'autres termes, l'exigence d'une base légale ne concerne pas que le rang de la norme, mais s'étend à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis (ATF 147 I 393 consid. 5.1.1). Il faut ainsi que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible. Elle doit ainsi être énoncée d'une manière suffisamment précise pour permettre aux individus d'adapter leur comportement et de prévoir les conséquences d'un comportement déterminé avec un degré de certitude approprié aux circonstances (ATF 149 I 249 consid. 4.6.1; 144 I 126 consid. 6.1). Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses

destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 138 I 378 consid. 7.2; 131 II 13 consid. 6.5.1). Le degré de précision attendu ne se détermine pas de manière abstraite et les exigences relatives au principe de précision doivent donc être appliquées de manière moins stricte lorsqu'il s'agit de réglementer une matière technique (ATF 147 I 393 consid. 5.1.1; 143 II 162 consid. 3.2.1).

Au surplus, l'exigence d'une base légale formelle signifie que l'atteinte aux droits fondamentaux doit être prévue, au niveau fédéral, par un acte législatif de l'Assemblée fédérale soumis au référendum. Au niveau cantonal, une règle de droit adoptée par le législateur cantonal, même si elle n'est pas soumise au référendum, peut constituer une base légale formelle (ATF 132 I 157 consid. 2.2; 128 I 327 consid. 4.1; arrêt 2C_325/2018 du 18 février 2019 consid. 4.2.1; JACQUES DUBEY, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, n° 83 ad art. 36 Cst.; ASTRID EPINEY, in Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, n° 33 ad art. 36 Cst.). Dans le canton de Vaud, la Constitution vaudoise (Cst-VD; BLV 101.01) prévoit que les lois et les décrets sont adoptés par le Grand Conseil (art. 103 al. 1 Cst-VD) et sont sujets au référendum facultatif (art. 84 al. 1 let. a Cst-VD).

Le Tribunal fédéral examine librement la légalité de la mesure en question lorsque l'atteinte au droit de propriété est grave (ATF 126 I 219 consid. 2c et les arrêts cités). En revanche, il se limite à examiner si la juridiction cantonale a interprété de manière arbitraire la norme invoquée comme base légale lorsque la restriction n'est pas grave (cf. ATF 130 I 360 consid. 1.2; 126 I 213 consid. 3a; arrêt 1C_92/2023 précité consid. 4.1).

5.2 En l'espèce, il n'est pas contesté que l'obligation d'assainissement des chauffages électriques décentralisés, introduite par les dispositions litigieuses, constitue, pour les propriétaires concernés, une restriction au droit de propriété garanti à l'art. 26 Cst. Les recourants estiment que cette restriction doit être qualifiée de grave et, partant, que les dispositions litigieuses n'ont pas la densité normative nécessaire à fonder une telle restriction.

L'obligation d'assainir les bâtiments munis d'un chauffage électrique décentralisé, telle que prévue par les dispositions litigieuses, peut être réalisée de différentes manières. Outre le remplacement complet de l'installation de chauffage (art. 9 al. 2 let. a DACCE), l'assainissement peut également être effectué par la mise en place d'une meilleure

isolation du bâtiment (art. 9 al. 2 let. b DACCE) ou par l'installation d'un système de production d'électricité renouvelable (art. 9 al. 2 let. c DACCE). Aucune de ces solutions n'empêche l'acquisition d'un bien immobilier, sa conservation, sa jouissance ou son aliénation. Ces différentes possibilités ne rendent pas non plus impossible, ni beaucoup plus difficile l'exercice de la propriété. En effet, les propriétaires conservent la possibilité d'utiliser leurs biens-fonds conformément à leur destination, sous réserve, selon les cas, de la durée, au demeurant limitée, nécessaire à effectuer d'éventuels travaux visant à mettre un bâtiment en conformité avec les dispositions litigieuses.

Les recourants invoquent également les coûts liés aux travaux d'assainissement, qui devraient conduire à qualifier la restriction de grave. Ils ne donnent toutefois aucune indication relative aux montants éventuels qui pourraient être engagés et se contentent à cet égard de renvoyer à leurs écritures précédentes. En tout état, le DACCE prévoit d'octroyer, pour l'assainissement de bâtiments utilisant des chauffages électriques, certaines subventions aux propriétaires concernés (art. 6 DACCE); il ressort également du dossier que lesdits propriétaires peuvent obtenir des déductions fiscales en lien avec les éventuels travaux effectués (cf. dans le même sens ATF 149 I 49 consid. 5.5). Il convient encore de relever que les propriétaires concernés devaient s'attendre, depuis une trentaine d'années, à ce que leurs installations ne soient plus autorisées à long terme et qu'il est inévitable que ces installations, au vu de leur durée de vie moyenne, devront être assainies dans les années à venir (cf. consid. 7.2.2 ci-dessous).

Partant, et contrairement à ce qu'affirment les recourants, la restriction prévue ne saurait être qualifiée de grave et ne justifie pas une base légale contenue dans une loi au sens formel. La cognition du Tribunal fédéral est ainsi limitée à l'arbitraire dans le cadre de l'examen de la base légale en question.

5.3 Les recourants considèrent que la plupart des règles relatives au démantèlement des chauffages électriques se trouveraient dans la directive du Conseil d'État; ils estiment par conséquent que le DACCE serait lacunaire et le principe de la légalité violé. Ils considèrent également que le DACCE serait contradictoire et incompréhensible.

Or, il a été vu ci-dessus que, faute d'une violation grave de la garantie de propriété, une loi au sens formel n'était pas requise. Il importe alors

peu que les règles pertinentes se trouvent dans le DACCE, lequel constitue une base légale formelle reposant sur une délégation législative prévue à l'art. 30a al. 2^{bis} LVLEne (cf. art. 78 al. 1 let. d, 84 al. 1 let. a et 103 al. 1 Cst-VD), ou dans la directive du Conseil d'État, qui se fonde sur la délégation législative prévue par le DACCE (cf. ATF 138 I 196 consid. 4; arrêt 1C_92/2023 du 12 février 2024 consid. 4.2; GIORGIO MALINVERNI ET AL., Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4^{ème} éd. 2021, n° 202).

En tout état, et avec l'autorité précédente, il convient de relever que les éléments d'appréciation nécessaires à la mise en œuvre de l'obligation d'assainir figurent dans le DACCE. Ces dispositions ne renvoient en effet à la directive du Conseil d'État que pour la fixation des seuils de consommation d'électricité déterminants afin qu'un assainissement puisse avoir lieu sans remplacement complet des installations (art. 9 al. 2 let. b et c DACCE) et pour définir la notion de consommation totale d'électricité faible ou moyenne (art. 10 al. 2 DACCE). Or, déterminer de tels seuils suppose des connaissances techniques approfondies, dont l'autorité exécutive dispose en se reposant sur ses services spécialisés, ce que le législateur est moins en mesure de faire. Les recourants, qui se bornent à qualifier lesdits seuils de "part essentielle de la réglementation", ne démontrent pas en quoi la Cour constitutionnelle aurait fait preuve d'arbitraire en considérant que le principe de la légalité était ainsi respecté.

Au demeurant, on peine à comprendre l'argument des recourants selon lequel l'absence de publication du texte de la directive du Conseil d'État les empêcherait de comprendre l'importance des restrictions à leur droit de propriété et violerait les principes de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 5 al. 3 et 9 Cst.; art. 7 al. 2 Cst-VD). En effet, ils reconnaissent eux-mêmes avoir eu accès au projet de directive qui était joint au préavis du Conseil d'État au Grand Conseil datant de juillet 2020. Même si la directive n'a pas été publiée avec le projet du DACCE dans la Feuille d'avis officiel, la seule hypothèse que la directive finale ne soit pas publiée ou disponible pour la population au moment de l'entrée en vigueur du DACCE n'apparaît pas suffisante pour établir une violation des art. 5 al. 3 Cst., 9 Cst. et 7 al. 2 Cst-VD.

6.

Les recourants considèrent ensuite que l'obligation d'assainissement prévue par le DACCE ne poursuit pas un but d'intérêt public prépondérant. Ils estiment que les économies d'énergie qui

résulteraient d'une telle obligation seraient minimales. Au surplus, les recourants sont d'avis que, comme le DACCE n'oblige pas le remplacement d'un chauffage électrique par un système de chauffage fonctionnant aux énergies renouvelables, de nouveaux chauffages à mazout ou à gaz seront installés; un tel résultat ne permettrait pas de réduire les émissions de gaz à effet de serre et les intérêts publics visés par les dispositions litigieuses ne seraient par conséquent pas atteints.

6.1 Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, tout intérêt public est en principe susceptible de justifier une atteinte à la propriété, pour autant que l'objectif visé ne soit pas de nature purement fiscale ou ne contrevienne pas à d'autres normes constitutionnelles (ATF 149 I 49 consid. 4.1; 111 la 93 consid. 2b). Ainsi, les intérêts publics à la protection de l'environnement (art. 74 Cst.), à un développement durable (art. 73 Cst.) ou encore à un approvisionnement en énergie respectueux de l'environnement et d'une consommation d'énergie économe et rationnelle (art. 89 al. 1 Cst.) sont notamment susceptibles de légitimer des atteintes à la garantie de propriété (ATF 149 I 291 consid. 5.3 et 5.7, 149 I 49 consid. 4.1; 145 II 140 consid. 4.1; cf. également JACQUES DUBEY, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, n° 124 ad art. 26 Cst.; BERNHARD WALDMANN, in Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, n° 56 et 68 ad art. 26 Cst.). Dans ce contexte, il incombe en premier lieu au législateur de prendre les dispositions nécessaires à la réalisation des tâches et des objectifs fixés, en effectuant une pesée des intérêts (ATF 149 I 49 consid. 4.1; 117 Ib 243 consid. 3a; WALDMANN, op. cit., n° 56 ad art. 26 Cst.).

Le Tribunal fédéral a notamment considéré que l'obligation d'enlever les chauffages électriques, prévue dans le canton de Zurich, représentait un intérêt public suffisant pour justifier une restriction de la garantie de la propriété, dès lors que cette obligation poursuivait un objectif de protection de l'environnement et d'approvisionnement suffisant en énergie (ATF 149 I 49 consid. 4.3). Dans le cadre de l'examen de la validité d'une initiative communale qui visait à garantir que, d'ici à 2030 et dans certaines zones à bâtir de la commune, tous les systèmes de chauffages fonctionnent avec des énergies renouvelables, le Tribunal fédéral a également retenu que l'intérêt public à un développement durable constituait un intérêt public suffisant pour justifier une atteinte à la propriété (ATF 149 I 291 consid. 5.7). Dans le cas zurichois, le Tribunal fédéral a mis en évidence les inconvénients des chauffages électriques, notamment en termes d'efficacité de la consommation d'électricité; il a aussi rappelé

l'importance d'économiser l'électricité et d'assurer une sécurité d'approvisionnement respectueuse de l'environnement (ATF 149 I 49 consid. 4.2).

Ces préoccupations climatiques et énergétiques ont aussi récemment occupé le législateur, lequel inscrit sa démarche dans le prolongement de la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération (sur la Stratégie énergétique 2050, cf. notamment le 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]", FF 2013 6671, 6804 ss). On peut d'abord citer le contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers, accepté lors de la votation du 18 juin 2023 relative à la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI; RO 2023 655; cf. Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 18 juin 2023, FF 2023 2015). Ce contre-projet modifie la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne; RS 730.0) en introduisant un nouvel art. 50a LEne, qui prévoit la création d'un programme d'impulsion doté de 200 millions de francs par année, pendant 10 ans, pour encourager le remplacement notamment des chauffages électriques fixes à résistance par une production de chaleur à base d'énergies renouvelables. Cette incitation financière doit permettre de remplacer le plus rapidement possible les installations de chauffage à énergie électrique et fossile, notamment dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre du parc immobilier suisse et celles liées à la consommation électrique hivernale (Avis du Conseil fédéral du 3 juin 2022 sur le rapport du 25 avril 2022 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national concernant le contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers, FF 2022 1540, ch. 2.6).

Plus récemment et dans le but de renforcer la sécurité de l'approvisionnement en électricité, le Parlement a adopté la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (BO 2023 N 2154; BO 2023 E 1024). Cette loi, sur laquelle la population se prononcera en juin 2024, modifie notamment la LEne dans le but de réduire la consommation en électricité (Message du 18 juin 2021 concernant la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, FF 2021 1666, ch. 3.1.6; cf. Communiqué du Conseil fédéral du 31 janvier 2024 sur les objets de la votation populaire du

9 juin 2024 disponible sur le site internet suivant: <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-99884.html>).

6.2 En l'espèce, le DACCE est fondé sur l'art. 30a al. 2bis LVLEne. Cette loi a notamment pour but de promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économique et respectueux de l'environnement (art. 1 al. 1 LVLEne). Elle vise également à encourager l'utilisation des énergies indigènes, favoriser le recours aux énergies renouvelables, soutenir les technologies nouvelles permettant d'atteindre ses objectifs et renforcer les mesures propres à la réduction des émissions de CO₂ et autres émissions nocives (art. 1 al. 2 LVLEne).

Au surplus, et contrairement à ce qu'affirment les recourants, le fait que le DACCE n'impose pas directement le remplacement des chauffages électriques par un système fonctionnant aux énergies renouvelables ne réduit pas la portée de l'intérêt public de la mesure. En effet, les dispositions litigieuses recommandent le recours aux énergies renouvelables et des nombreuses mesures incitatives, telles que des programmes de subventions, encouragent les propriétaires qui doivent remplacer un chauffage électrique à se tourner vers des systèmes de chauffage aux énergies renouvelables plutôt que vers des systèmes ayant recours aux énergies fossiles.

6.3 Il ressort de ce qui précède que l'obligation d'assainissement prévue par les dispositions litigieuses poursuit des objectifs climatiques et énergétiques importants. Ceux-ci sont conformes aux objectifs de la Stratégie énergétique 2050. La réglementation litigieuse s'inscrit en outre dans le cadre de la législation fédérale sur ces questions. Elle présente donc un intérêt public important et suffisant pour justifier une restriction à la garantie de propriété.

7.

Les recourants considèrent que le délai d'assainissement, fixé par le DACCE au 1^{er} janvier 2033, viole le principe de la proportionnalité. On comprend également que les recourants critiquent le fait que la consommation totale d'électricité, et non la consommation d'électricité pour le chauffage et l'eau chaude, soit prise en compte pour déterminer si le délai d'assainissement peut être prolongé ou si une dispense peut être octroyée.

7.1 Le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 149 I 49 consid. 5.1; 146 I 157 consid. 5.4 et les arrêts cités).

7.2

7.2.1 En l'espèce, les dispositions litigieuses prévoient l'obligation d'assainir les chauffages électriques et les dérogations possibles. Une telle obligation permet ainsi d'atteindre le but poursuivi par la LVLEne, à savoir notamment un approvisionnement énergétique suffisant respectueux de l'environnement.

7.2.2 En lien avec la règle de la nécessité, il convient de prendre en considération le fait que l'obligation litigieuse n'a pas été édictée de manière soudaine et imprévisible, mais qu'elle constitue l'aboutissement d'une procédure entamée en 1990 avec l'adoption, par le Parlement fédéral, d'un arrêté qui visait notamment à soumettre à autorisation l'installation de chauffages électriques fixes à résistance (cf. ATF 149 I 49 consid. 5.2 et références). Les cantons avaient ensuite été chargés d'édicter des dispositions sur l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie dans les bâtiments (art. 9 al. 2 de l'ancienne loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'énergie [aLEne]), notamment en vue de veiller à ce que l'électricité ne soit qu'exceptionnellement utilisée pour la production directe de chaleur (ATF 149 I 49 consid. 5.2; Message du Conseil fédéral du 21 août 1996 concernant la loi sur l'énergie, FF 1996 IV 1117). En 2009, cette disposition avait été précisée et les cantons expressément chargés 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; ATF 149 I 49 consid. 5.2).

Dans le canton de Vaud, le montage ou le renouvellement des chauffages électriques fixes à résistance ont été soumis à certaines conditions dès 1994 (art. 50 du règlement d'application de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [BLV 700.11.1], puis, dès novembre 2006, art. 39 al. 2 du règlement d'application de la LVLEne [BLV 730.01.1]). Le montage ou le renouvellement des chauffages électriques fixes à résistance ont ensuite été interdits en 2013, par une disposition entrée en vigueur le

1^{er} juillet 2014 (art. 30a LVLEne). Cette disposition toujours en vigueur a été complétée par un alinéa 2^{bis}, sur lequel se fondent les dispositions litigieuses.

Au vu de cette évolution, l'instauration d'une obligation d'assainir les chauffages électriques fixes à résistance encore existants d'ici à 2033 constitue une étape logique. Le tableau d'amortissement établi conjointement par le *Hauseigentümerversand Schweiz* et le *Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz* donne, à titre indicatif, des durées de vie moyennes pour des installations et des équipements de qualité ordinaire, dans un contexte d'usure normale; les données actualisées au 1^{er} février 2024 font état, pour une installation de chauffage électrique, d'une durée d'amortissement de 20 ans. Ainsi, en 2033, les chauffages électriques installés avant l'interdiction prévue à l'art. 30a LVLEne auront, en majorité, atteint leur durée de vie. Même si l'on devait considérer une durée de vie plus longue (cf. ATF 149 I 49 consid. 5.3), une obligation d'assainir les chauffages électriques fixes à résistance ne saurait, au vu de l'évolution de la législation, être considérée comme inattendue par les propriétaires.

Il apparaît par conséquent que les dispositions litigieuses sont conformes à la condition de la nécessité.

7.2.3 Enfin, s'agissant du principe de la proportionnalité au sens étroit, il convient en premier lieu de relever que les dispositions litigieuses n'entraînent pas une obligation absolue de démanteler les chauffages électriques décentralisés.

Une dérogation à l'obligation d'assainir peut en effet être octroyée conformément à la LVLEne et son règlement d'application, ou lorsque le propriétaire peut justifier du fait qu'il n'est pas en mesure de financer les travaux (art. 5 DACCE).

Le DACCE prévoit également des dispositions particulières s'agissant des chauffages électriques décentralisés, afin notamment de tenir compte du fait que ces derniers sont plus compliqués à assainir que les chauffages électriques centralisés (cf. Exposé des motifs et projet de décret sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques – Contre-projet du Conseil d'État, juillet 2020, p. 11 [ci-après: Exposé des motifs et projet de décret]). L'assainissement des chauffages électriques décentralisés peut ainsi être effectué par l'isolation de l'enveloppe du bâtiment (art. 9 al. 2 let. b DACCE;

cf. consid. 5.2 ci-dessus) ou par la compensation des besoins de chauffage par l'installation d'un système de production d'électricité renouvelable (art. 9 al. 2 let. c DACCE; cf. consid. 4.2 ci-dessus), dans la mesure où ces alternatives permettent d'atteindre un certain seuil de consommation, qui devra être fixé dans la directive. La consommation d'électricité s'avérant particulièrement problématique en hiver, ces solutions alternatives se veulent équivalentes au remplacement du chauffage en termes d'électricité prélevée sur le réseau à cette saison (Exposé des motifs et projet de décret, p. 11).

Au surplus, les propriétaires de bâtiments disposant d'un chauffage électrique décentralisé peuvent, lorsque leur consommation totale d'électricité est considérée comme faible, se voir dispenser provisoirement de l'obligation d'assainir (art. 10 al. 2 let. a DACCE). Lorsque leur consommation totale d'électricité est considérée comme moyenne, une prolongation de cinq ans du délai d'assainissement peut leur être octroyée (art. 10 al. 2 let. b DACCE).

A cet égard, les recourants avancent qu'il n'est ni proportionné, ni conforme au principe de l'égalité de traitement, de prendre en compte la consommation totale d'électricité; ils considèrent ainsi que seule la consommation d'électricité pour les besoins du chauffage et de l'eau chaude devrait être prise en compte, à l'exclusion de la consommation d'électricité pour des besoins autres. Ils estiment également que la production d'électricité renouvelable, par exemple grâce à des panneaux photovoltaïques, devrait entrer dans les calculs relatifs à la consommation totale d'électricité.

Or, l'art. 3 let. g DACCE définit la notion de consommation totale d'électricité comme la consommation basée sur la somme de tous les besoins effectifs pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire et l'électricité domestique ou tertiaire du bâtiment, à l'exclusion des processus industriels. Ainsi, et comme l'a relevé l'autorité précédente, il n'apparaît pas d'emblée exclu que l'électricité autoproduite soit prise en compte dans le calcul de la consommation totale d'électricité. La notion de consommation totale d'électricité et les calculs y relatifs, particulièrement techniques, devront en tout état encore être précisés dans la directive du Conseil d'État (cf. également consid. 5.3 ci-dessus).

Au surplus, les dispositions litigieuses ont pour but la réduction de l'électricité consommée par des chauffages et les chauffe-eau; partant, et contrairement à ce que prétendent les recourants, il n'est pas

pertinent dans ce cadre que des bâtiments chauffés à d'autres énergies, même fossiles, consomment une quantité d'électricité plus grande que des bâtiments disposant de chauffages électriques.

7.3 Il ressort de ce qui précède que l'obligation d'assainissement des chauffages électriques décentralisés telle que prévue par le DACCE respecte les conditions de l'art. 36 Cst., notamment le principe de la proportionnalité.

Au demeurant, il convient encore de relever que les décisions administratives prises sur la base des art. 9 et 10 DACCE pourront faire l'objet d'un contrôle concret par une autorité judiciaire et que, par conséquent, les administrés disposeront le cas échéant d'une protection juridique suffisante. Il n'apparaît pas non plus exclu que la directive du Conseil d'État puisse encore faire l'objet d'un contrôle abstrait (cf. art. 3 al. 2 let. c de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle; BLV 173.32).

8.

Il s'ensuit que le recours est rejeté.

Les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants qui succombent (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 francs, sont mis à la charge des recourants.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué à la mandataire des recourants, au Grand Conseil du canton de Vaud et à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois.

Lausanne, le 26 avril 2024

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président :

La Greffière :

Kneubühler

Rouiller