

I<sup>re</sup> Cour de droit public  
Arrêt du 26 avril 2024

Garantie de la propriété ;  
restrictions à la garantie de  
la propriété ; base légale et  
densité normative ;  
restriction grave ; intérêt  
public ; proportionnalité

Résumé et analyse

Proposition de citation :

Samuel Brückner, Obligation d'assainissement des chauffages électriques – Conformité au droit supérieur du décret sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eaux électriques du 20 décembre 2022, analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_600/2023, Newsletter immodroit.ch juin 2024

Art. 26 et 36 Cst.

## Obligation d'assainissement des chauffages électriques – Conformité au droit supérieur du décret sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eaux électriques du 20 décembre 2022

Samuel Brückner

### I. Objet de l'arrêt

Le Tribunal fédéral suisse a récemment rendu une décision concernant l'obligation d'assainissement des chauffages électriques, en conformité avec le décret cantonal sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eaux électriques (DACCE) adopté le 20 décembre 2022.

Le décret prévoit le remplacement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2033 des chauffages électriques à résistance par des systèmes utilisant des énergies renouvelables. Il prévoit cependant des possibilités de dérogations et de subventions pour faciliter cette transition.

Le Tribunal fédéral constate que l'atteinte à la garantie de la propriété découlant du décret est conforme au droit et rejette le recours.

### II. Résumé de l'arrêt

#### A. Faits

Le Grand Conseil vaudois a adopté le 16 mai 2006 la LVLEne<sup>1</sup> qui a pour but de promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économique et respectueux de l'environnement. L'art. 30a LVLEne pose, d'une part, le principe de l'interdiction du montage et du renouvellement des chauffages électriques à résistance (al. 1). D'autre part, des

---

<sup>1</sup> Loi sur l'énergie (LVLEne-BLV 730.01).

autorisations exceptionnelles de tels chauffages peuvent néanmoins être accordées (al. 2). En outre, des subventions peuvent être attribuées pour le remplacement des chauffages électriques, lorsque le nouveau vecteur énergétique est basé sur une énergie renouvelable (al. 3).

Le Grand Conseil du canton de Vaud a ajouté, le 20 décembre 2022, un al. 2<sup>bis</sup> à l'art. 30a LVLEne qui prévoit que l'assainissement des chauffages et chauffe-eaux électriques est réglé par un décret. Le 20 décembre 2022 également, le décret sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eaux électriques (DACCE) a été adopté.

Ce texte a pour but de planifier l'assainissement des bâtiments utilisant des chauffages électriques fixes à résistance centralisée ou décentralisée (art. 1 DACCE), de manière à permettre une réduction importante de l'électricité prélevée sur le réseau (art. 9 al. 1 DACCE). L'assainissement passe par un remplacement complet des installations de chauffage électrique, la réduction à un niveau admissible des besoins en chauffage par une meilleure isolation ou la compensation des besoins de chauffage par l'installation d'un système de production d'électricité renouvelable (art. 9 al. 2 DACCE).

Le délai d'assainissement desdites installations est fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2033. Dans certaines circonstances, le délai d'assainissement peut être prolongé. Il peut être totalement renoncé à un assainissement, en fonction de la consommation effective de l'installation concernée.

Le décret règle par ailleurs la définition de la notion de chauffage électrique décentralisé ainsi que les méthodes de calcul de la consommation totale d'électricité d'un bâtiment. Le décret prévoit aussi (art. 5 DACCE) que des dérogations aux exigences réglementaires peuvent être accordées et que le canton peut accorder des subventions pour l'assainissement des installations de chauffage électrique fixe à résistance (art. 6 DACCE).

Le texte prévoit par ailleurs de nombreuses possibilités de dérogation portant tant sur le délai d'assainissement que sur certaines exigences réglementaires. Il prévoit également que le canton peut offrir des subventions pour faciliter les démarches d'assainissement.

Tant la modification du 20 décembre 2022 de l'art. 30a LVLEne que le décret lui-même ont fait l'objet d'une contestation tendant à leur annulation devant la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du canton de Vaud. Cette dernière a rejeté les recours par arrêt du 6 octobre 2023. Les recourants saisissent le Tribunal fédéral de recours en matière de droit public tendant à la réforme de l'arrêt de la Cour constitutionnelle et à l'annulation du décret.

## **B. Droit**

Après avoir admis la recevabilité du recours<sup>2</sup>, le Tribunal fédéral examine ainsi les griefs au fond des recourants.

---

<sup>2</sup> Les recourants sont deux personnes privées, propriétaires de bâtiments équipés de chauffage électrique à résistance et une association regroupant lesdits propriétaires. L'association s'était vu dénier la qualité pour recourir devant le Tribunal cantonal et ce recours avait été en conséquence déclaré irrecevable. Il s'agissait d'un des griefs portés devant le Tribunal fédéral. Toutefois, ce dernier, constatant que les griefs de fond de l'association se confondant totalement avec ceux des personnes physiques, dont la qualité pour recourir n'était pas discutable, a choisi de ne pas trancher la question de la qualité pour recourir de l'association.

Les recourants soutiennent que l'exigence d'assainissement prévue par le DACCE constitue une atteinte à la garantie de la propriété protégée par l'art. 26 Cst.<sup>3</sup> et que les conditions posées par l'art. 36 Cst. ne sont pas remplies dès lors que :

- la restriction imposée à la garantie de la propriété doit être considérée comme grave et doit donc être prévue dans une loi au sens formel ;
- il n'y a en l'espèce pas d'intérêt public prépondérant justifiant une telle restriction ; et qu'en tout état,
- la restriction ne respecte pas le principe de la proportionnalité, en particulier, s'agissant du délai fixé pour réaliser l'assainissement.

Le Tribunal fédéral examine chacun de ces griefs successivement et les rejette tous.

S'agissant de l'enjeu de la **densité normative**<sup>4</sup>, le Tribunal fédéral rappelle que dans sa fonction individuelle, la garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, tels que celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner, mais également d'avoir un libre accès à la propriété.

Cependant, cette garantie n'est pas absolue et peut faire l'objet de restriction dans le respect des conditions fixées à l'art. 36 Cst. Une restriction de la garantie de la propriété conforme à l'art. 36 Cst. doit reposer sur une base légale. Il doit s'agir d'une base légale au sens formel si la restriction doit être considérée comme grave.

Tel est le cas lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des prescriptions rendent impossible, ou beaucoup plus difficile, une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination. A titre d'exemple, le Tribunal cite l'exercice d'un droit de préemption légal sur un immeuble. Inversement, une réglementation permettant à une collectivité publique de construire des voies d'accès aux frais des propriétaires fonciers concernés ne constitue pas une restriction grave à la propriété. Ainsi, la qualification de restriction grave d'une obligation d'enlever des chauffages électriques avait été laissée indécise dans des arrêts rendus en 2023<sup>5</sup>. Toutefois, dans un arrêt récent<sup>6</sup>, le Tribunal fédéral a jugé que l'obligation pour le propriétaire d'une installation productrice de chaleur datant de vingt ans ou plus, d'obtenir une autorisation y compris pour changer uniquement certains composants de l'installation ne constituait pas une atteinte grave à la propriété.

Le Tribunal fédéral relève par ailleurs que la densité normative dépend également du contenu de la norme qui doit être suffisamment clair et précis, de manière à offrir une prévisibilité de sa mise en œuvre.

Si la restriction aux droits fondamentaux n'est pas qualifiée de grave, le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral est limité à l'arbitraire.

Dans le cas d'espèce, le Tribunal fédéral aboutit à la conclusion que la restriction en droit de la **propriété ne doit pas être qualifiée de grave**. Il relève en particulier qu'aucune des modalités d'assainissement réservées prévues par le DACCE n'empêche l'acquisition d'un bien

---

<sup>3</sup> Constitution fédérale (Cst.-féd., RS 101).

<sup>4</sup> Consid. 5.

<sup>5</sup> ATF 149 1 49 et ATF 149 1 291.

<sup>6</sup> TF 1C\_92/2023 du 12 février 2024 et 1C\_91/2023 du 12 février 2024.

immobilier, sa conservation, sa jouissance ou son aliénation, ni ne rend impossible l'exercice de la propriété.

Le Tribunal fédéral constate par ailleurs que l'impact économique de la restriction est également limité en raison de la possibilité d'obtenir des subventions à l'assainissement, mais aussi du fait que la grande majorité des installations qui devront être assainies arriveront au terme de leur cycle de vie avant l'échéance du délai d'assainissement et devront donc de toute façon être remplacées dans le même délai.

La restriction au droit de la propriété ne nécessite donc pas d'être ancrée au sein d'une loi au sens formel.

Dans le prolongement de ce qui précède, le Tribunal fédéral rejette également le grief des recourants qui contestaient la délégation prévue par le décret à une directive du Conseil d'Etat s'agissant de certains éléments de mise en œuvre. Le Tribunal fédéral constate que ce renvoi à la directive est limité à des éléments extrêmement spécifiques qui ne touchent pas au cœur même de l'obligation d'assainissement et donc de la restriction des droits fondamentaux.

Le Tribunal fédéral se penche ensuite sur **l'existence d'un intérêt public prépondérant**<sup>7</sup>. Se référant à ses précédentes jurisprudences en la matière<sup>8</sup>, le Tribunal fédéral souligne que l'interdiction des chauffages électriques et l'obligation de les assainir répond à deux objectifs, soit la protection de l'environnement et l'approvisionnement suffisant en énergie, tous deux largement reconnus par le droit fédéral<sup>9</sup>.

Par ailleurs, le décret contesté est fondé sur la LVLEne qui a pour but un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économique et respectueux de l'environnement. En conséquence, le Tribunal retient que l'obligation d'assainissement prévu par les dispositions contestées poursuit des objectifs climatiques énergétiques importants qui présentent un intérêt public prépondérant et suffisant pour justifier une restriction de la garantie de la propriété.

Dès lors que de DACCE se fonde sur la LVLEne qui a précisément pour but de mettre en œuvre ces deux objectifs, la restriction poursuit des intérêts publics prépondérants et suffisants pour justifier une restriction à la garantie de la propriété.

Enfin, le Tribunal fédéral examine le grief relatif à **la proportionnalité de la mesure** et en particulier du caractère suffisant du délai d'assainissement fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2033<sup>10</sup>.

Le Tribunal fédéral relève tout d'abord que si le décret prévoit une obligation d'assainissement, il contient également possibilités de dérogations s'agissant tant des modalités d'assainissement que du délai pour qu'il soit réalisé.

Par ailleurs, il souligne que cette obligation d'assainissement n'a pas été adoptée de manière soudaine par le législateur cantonal, mais au contraire, comme achèvement d'un processus entamé en 1990 avec l'adoption par le Parlement fédéral d'un arrêté visant à soumettre à

---

<sup>7</sup> Consid. 6.

<sup>8</sup> Cf. notamment ATF 149 I 49 et ATF 149 I 291.

<sup>9</sup> Pour le détail des nombreuses références retenues par le Tribunal fédéral cf. consid. 6.1.

<sup>10</sup> Consid. 7.

autorisation l'installation de chauffage électrique. Cette obligation a été transcrite en droit vaudois dès 1994 dans le droit de la construction et dès 2006 dans le règlement d'application de la LVLEne. Par ailleurs, le montage ou le renouvellement des chauffages électriques a été interdit en 2013 et ce n'est finalement qu'en 2022 que le processus d'assainissement a été introduit dans la loi.

A cela s'ajoute qu'en 2033, les chauffages électriques installés avant l'interdiction de 2013 auront dans leur majorité atteint l'échéance de leur durée de fonctionnement.

Par ailleurs, le Tribunal fédéral (dans le cadre de l'examen du principe de la proportionnalité au sens étroit) souligne que le décret n'induit pas une obligation absolue de démonter tous les chauffages électriques à résistance, mais au contraire prévoit de nombreuses dérogations, en particulier dans les cas où il est démontré que l'installation en question ne consomme pas d'électricité de manière excessive et permet de prendre en compte des circonstances où l'installation est alimentée par une production d'électricité produite sur place et qui n'impacte donc pas l'approvisionnement des autres consommateurs.

En conclusion, le Tribunal fédéral retient que la restriction est apte à atteindre les buts poursuivis et respecte donc le principe de proportionnalité.

Enfin, le Tribunal fédéral relève que la mise en œuvre de l'obligation d'assainissement fera l'objet de décisions administratives qui pourront être l'objet d'un contrôle concret par une autorité judiciaire. Une telle procédure garantira que toutes les personnes concernées puissent bénéficier, cas échéant, des dérogations précitées.

L'ensemble des griefs des recourants s'avérant infondés, le Tribunal fédéral rejette le recours et confirme l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal.

### **III. Analyse**

Cette décision du Tribunal fédéral est intéressante, étant donné qu'elle vient préciser le contenu d'une norme d'application de l'interdiction, prévue par le droit fédéral et cantonal, des chauffages électriques.

On se souviendra de l'arrêt de 2023<sup>11</sup> relatif à une initiative populaire communale voulant imposer, à compter de 2030, des installations productrices de chaleur fonctionnant aux énergies renouvelables. Dans ce cadre, le Tribunal fédéral avait jugé que, quand bien même une telle norme constituerait une restriction importante au droit de la propriété, il n'en découlait pas une invalidité de l'initiative dès lors que les conditions de mise en œuvre de l'obligation, et en particulier dans ces aspects financiers, étaient à ce jour inconnues et pourraient, le moment venu, prendre en compte les intérêts privés des propriétaires concernés.

En l'espèce, ce travail de mise en œuvre a été fait par le législateur vaudois qui s'est efforcé de prévoir les mitigations nécessaires à l'impact pour les propriétaires privés de l'obligation d'assainissement sur les droits de propriété.

---

<sup>11</sup> ATF 149 I 291 (traduit et analysé dans la newsletter immodroit.ch de juillet 2023).

Tout d'abord, l'obligation d'assainissement n'est pas absolue dès lors que des dérogations sont prévues par le texte lorsque les objectifs de réduction de la consommation électrique peuvent être atteints par d'autres moyens.

Ensuite, l'obligation d'assainissement peut être anticipée par les propriétaires concernés. D'une part, elle est l'aboutissement d'un processus législatif qui a commencé en 1990 au niveau fédéral et s'est poursuivi dès les années 2000 au niveau cantonal avec, notamment, l'interdiction en 2013 de toute nouvelle installation de chauffage électrique. D'autre part, l'échéance du délai d'assainissement est fixée à une date postérieure à la durée de vie moyenne d'une installation de chauffage électrique. En d'autres termes, le propriétaire d'un chauffage électrique installé avant l'interdiction de 2013 ne sera pas contraint de le démonter avant, sur le plan financier, d'avoir pu l'amortir et, sur le plan technique, d'être de toute façon confronté à la question d'un renouvellement du chauffage.

On notera encore que cette approche économique a également été appliquée par le Tribunal fédéral dans un arrêt<sup>12</sup> relatif au contrôle abstrait de nouvelles dispositions du règlement d'application<sup>13</sup> de la loi genevoise sur l'énergie<sup>14</sup> impliquant notamment que le changement du brûleur ou de tout autre composant annexe d'une installation productrice de chaleur datant de vingt ans ou plus devait être considéré comme une transformation d'installation au sens de la loi et donc être soumis à une autorisation, et par conséquent, à une transformation complète de l'installation pour répondre aux objectifs actuels d'utilisation des énergies renouvelables.

Dans ce cas également, le Tribunal fédéral a constaté que la norme ne violait pas de manière inacceptable la garantie de la propriété dès lors que le délai de vingt ans assurait que des installations anciennes et potentiellement plus polluantes et moins efficaces ne puissent pas être maintenues indéfiniment par de petites réparations successives.

Par ces décisions, le Tribunal fédéral confirme que les propriétaires privés n'ont pas un droit absolu à maintenir en place des installations productrices de chaleur vieillissantes et ne répondant plus aux standards d'efficacité énergétique actuels, mais qu'une obligation d'assainissement ne peut pas non plus être imposée sans autre.

On perçoit, dans le cas du DCCE, que le fait que le texte laisse une certaine marge de manœuvre à l'autorité pour tenir compte des circonstances propres à chaque cas concret et que la gestion de ces derniers pourra encore faire l'objet d'un contrôle par les Tribunaux.

---

<sup>12</sup> TF 1C\_92/2023 du 12 février 2024.

<sup>13</sup> Règlement d'application de la loi sur l'énergie (REn – RSGE L 2 30.01).

<sup>14</sup> Loi sur l'énergie (LEn – RSGE L 2 30).