



TRIBUNAL CANTONAL

COUR CONSTITUTIONNELLE

Arrêt du 12 janvier 2024

Composition	<i>M. Pascal Langone, président; M. François Kart, M. André Jomini et Mme Mélanie Pasche, juges; Mme Aleksandra Fonjallaz, juge suppléante; Mme Liliane Subilia-Rouge, greffière.</i>
Requérants	1. Jérôme BOUGLE , à Villars-Burquin, 2. Bastien THOREL , à Lausanne,
Autorité intimée	CONSEIL D'ETAT , représenté par la Cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport, à Lausanne.
Objet	

Requête Jérôme Bouglé et consort c/ règlement du 14 juin 2023 modifiant celui du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions et règlement du 14 juin 2023 modifiant celui du 4 octobre 2006 d'application de la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie.

Vu les faits suivants:

A. Le 14 juin 2023, le Conseil d'Etat a adopté un règlement du 14 juin 2023 modifiant celui du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions ainsi qu'un règlement du 14 juin 2023 modifiant celui du 4 octobre 2006 d'application de la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie. Publiés dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud du 27 juin 2023, ces règlements comportent les dispositions suivantes:

"Article Premier

¹ Le règlement du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions est modifié comme il suit:

**Art. 68c**

¹ L'installation d'une pompe à chaleur air/eau ou air/air à l'intérieur d'un bâtiment existant est dispensé [sic] d'autorisation de construire.

² L'installation d'une pompe à chaleur air/eau ou air/air à l'extérieur d'un bâtiment existant est dispensé [sic] d'autorisation de construire lorsque les conditions cumulatives suivantes sont réalisées:

- a. elle s'intègre au bâti existant;
- b. son volume ne dépasse pas 2 m³;
- c. elle ne porte pas atteinte à d'autres intérêts publics prépondérants;
- d. le rapport entre sa puissance de chauffe, la puissance acoustique maximale de nuit et la distance minimale au récepteur, selon les valeurs déterminées dans les tableaux contenus à l'annexe IV, est respecté.

³ Les pompes à chaleur air/eau et air/air installées à l'extérieur d'un bâtiment doivent être placées et orientées de manière à minimiser autant que possible les immissions de bruit auprès des voisins et dans le respect du principe de prévention (art. 11 LPE).

⁴ Les installations visées aux alinéas 1 et 2 doivent être annoncées à la commune au moyen du formulaire d'annonce mis à disposition par le service en charge de l'environnement en y joignant le plan de situation et la fiche technique. L'article 103, alinéas 4 et 5 de la loi, est applicable pour le surplus.

⁵ A une altitude de plus de 1'000 mètres, une pompe à chaleur air/eau ou air/air n'est dispensée d'autorisation que pour un bâtiment existant Minergie ou équivalent. L'équivalence Minergie est admise pour un bâtiment dont la performance énergétique correspond au minimum à la classe C de la catégorie enveloppe du Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB). L'installation d'un chauffe-eau à pompe à chaleur n'est pas visée par la présente disposition.

Art. 2

¹ Le Département des institutions, du territoire et du sport est chargé de l'exécution du présent règlement qui entre en vigueur le 1^{er} août 2023."

"Article Premier

Le règlement du 4 octobre 2006 d'application de la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie est modifié comme il suit:

Art. 3 Sans changement

¹ Sans changement.

- a. Sans changement.
- b. Sans changement.
- c. Sans changement.
- d. Sans changement.
- e. Sans changement.
- f. Sans changement.
- g. Sans changement.
- h. Sans changement.

² Les exigences du présent règlement sont applicables, même si les travaux entrepris ne sont pas soumis à autorisation en vertu des dispositions de la législation en matière de police des constructions. L'article 68c RLATC qui dispense d'autorisation de construire l'installation de certaines pompes à chaleur est applicable pour tous les bâtiments existants, sans réserve du présent règlement.

³ Sans changement.

- a. Sans changement.
- b. Sans changement.
- c. Sans changement.

Art. 17 Sans changement

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ A une altitude de plus de 1'000 mètres, les pompes à chaleur utilisant l'air comme source de chaleur (pompes à chaleur air/eau ou air/air) ne sont, d'une manière générale, autorisées que pour les nouveaux bâtiments Minergie ou équivalent. L'équivalence Minergie est admise pour un bâtiment dont la performance énergétique correspond au minimum à la classe C de la catégorie enveloppe du Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB). Pour les bâtiments existants n'atteignant pas ces exigences, l'autorisation ne peut être délivrée qu'en cas de travaux permettant de les atteindre. L'installation d'un chauffe-eau à pompe à chaleur n'est pas visée par la présente disposition.

Art. 2

¹ Le Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité est chargé de l'exécution du présent règlement qui entre en vigueur le 1^{er} août 2023."

B. Par requête déposée le 17 juillet 2023 devant la Cour constitutionnelle, Jérôme Bouglé et Bastien Thorel (ci-après: les requérants) ont conclu (I.) à l'admission du recours (recte: la requête) et (II.) à la révision des règlements attaqués pour qu'elle soit "ajustée avec les propositions données au chapitre III.D de ce recours". Dites propositions sont les suivantes:

• *Prioriser le subventionnement et la main d'œuvre pour l'isolation des bâtiments avant le remplacement des systèmes de chauffage.*

• *En cas de changement de production de chaleur, contraindre les propriétaires à faire un comparatif de différents systèmes de production de chaleur avec comme indicateur le FEPnR. Le système le plus «efficace» et le plus adapté à la situation pouvant dans ce cas être subventionné pour compenser le surcoût. Sauf dérogation, les chaudières de moins de 10 ans ne devraient pas être systématiquement remplacées.*

• *En cas de nouveaux revêtements (teintes) de façade obliger les propriétaires à isoler leurs bâtiments (sous réserve de la protection des monuments historiques).*

• *Comme pour les PAC, encourager l'amélioration de l'isolation des bâtiments pour la planification des chauffages à distance (CAD)."*

Les requérants se prévalent essentiellement d'une violation de l'art. 1^{er} de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEI; RS 734.7).

C. Le 14 septembre 2023, la Cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport, pour le compte du Conseil d'Etat (ci-après: l'autorité intimée), a déposé une réponse et conclu au rejet de la requête. Elle relève que les griefs relatifs à l'opportunité sont irrecevables et que les actes attaqués ne violent pas de dispositions légales.



Les requérants se sont déterminés le 17 octobre 2023, reprenant les arguments déjà évoqués dans la requête. Ils ont demandé à la Cour constitutionnelle de transmettre leurs observations au Conseil d'État pour lui donner l'occasion de retirer son projet (1.). Ils ont requis qu'en cas de maintien de ce projet, le Conseil d'État soit invité à répondre à l'ensemble des motifs invoqués (2.). Ils ont ensuite conclu à ce que la Cour rejette les modifications des règlements attaqués (3.) et demande une modification de ces documents (4.) pour qu'ils soient "*ajustés avec par exemple les propositions données au chapitre III.D*" de la requête.

Le Conseil d'Etat s'est déterminé le 13 novembre 2023 et a réitéré les conclusions prises au pied de son mémoire de réponse du 14 septembre 2023.

Invité à justifier de son pouvoir de représentation, Jérôme Bouglé a transmis une procuration en date du 11 décembre 2023.

Considérant en droit:

1. a) Selon l'art. 136 al. 2 let. 1 de la Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud (Cst-VD; BLV 101.01), 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, précise que le contrôle de la Cour porte sur les actes adoptés par des autorités cantonales contenant des règles de droit (al. 1). Peuvent notamment faire l'objet d'un tel contrôle, s'ils remplissent ces conditions, les règlements du Conseil d'Etat (art. 3 al. 2 let. b LJC). Les règlements du 14 juin 2023 relèvent ainsi des objets pouvant être soumis à l'examen de la Cour constitutionnelle.

b) Déposée dans les vingt jours suivant la publication de l'acte contesté, la requête est intervenue en temps utile (art. 5 al. 1 LJC).

c) Les requérants ont conclu à la révision des règlements attaqués, qui devrait être "*ajustée avec les propositions données au chapitre III.D*" de la requête (conclusion II).

La Cour constitutionnelle a déjà eu l'occasion de juger que les requêtes déposées par-devant elle ne peuvent avoir qu'un caractère cassatoire. Il est ainsi interdit aux parties de prendre des conclusions en réforme (arrêts CCST.2021.0001 du 18 août 2021 consid. 2; CCST.2019.0012 du 23 octobre 2019 consid. 1e; voir aussi arrêt CCST.2013.0010 du 24 décembre 2013 consid. 1e).

La conclusion II est ainsi irrecevable.

Pour ce qui concerne la conclusion I de la requête, qui conclut uniquement à l'admission du recours (*recte*: la requête), elle n'a pas de portée indépendamment de la conclusion II qui est – on vient de le déclarer – irrecevable.

Certes, dans leur écriture complémentaire, les requérants ont requis de la Cour qu'elle rejette les modifications des règlements attaqués, ce qui pourrait se comprendre comme une demande d'annulation. Quoiqu'il en soit, il n'est pas possible de prendre de nouvelles conclusions après l'échéance du délai de requête. En effet, à l'échéance du délai de recours ou de requête, la contestation est nouée de manière définitive, dans le cadre tracé par les parties elles-mêmes, par le biais des conclusions qu'elles ont prises en temps utile; les parties ont la faculté, ultérieurement, de réduire ces conclusions ou de les préciser, mais non pas de les augmenter ou de les modifier, ce qui reviendrait à étendre l'objet de la contestation (cf. CCST.2007.0004 du 16 avril 2008 consid. 5; par rapport au recours, cf. arrêt AC.2016.0227 du 30 mars 2017 consid. 2a et la référence citée).

Au surplus, même si la conclusion précitée avait été invoquée dans la requête, il apparaît qu'elle aurait été irrecevable pour les motifs qui suivent.

d) aa) Selon l'art. 8 LJC, le requérant doit invoquer la violation d'une règle de droit de rang supérieur et préciser en quoi consiste cette violation. L'art. 13 LJC prévoit que la Cour de céans limite son examen aux griefs invoqués par le requérant, sauf s'il apparaît que l'acte attaqué est manifestement contraire au droit de rang supérieur. En vertu de la loi, les exigences en matière de motivation sont donc élevées, et le principe d'allégation doit être appliqué rigoureusement (cf. arrêts CCST.2021.0013 du 4 novembre 2022 consid. 2b; CCST.2017.0002 du 31 mai 2017 consid. 2a; CCST.2013.0009 du 23 juin 2014 consid. 2; Pierre-Yves Bosshard, *La Cour constitutionnelle vaudoise*, *Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF] 2008 I p. 16*). La jurisprudence a précisé que les griefs adressés à un acte normatif doivent en principe être contenus dans la requête elle-même et ne peuvent pas être soulevés uniquement au stade de la réplique (CCST.2021.0007 du 21 janvier 2022 consid. 1c et les références citées, confirmé par l'arrêt TF 2C_177/2022 du 17 novembre 2022 consid. 3).

bb) En l'espèce, les requérants invoquent l'art. 1 al. 1 LApEI, selon lequel ladite loi "a pour objectif de créer les conditions propres à assurer un approvisionnement en électricité sûr ainsi qu'un marché de l'électricité axé sur la concurrence". Ils estiment qu'encourager la consommation d'électricité par la simplification de la procédure d'installation de pompes à chaleur (PAC) au détriment de la réduction des besoins énergétiques n'est pas conforme à l'art. 1^{er} LApEI. Il serait prioritaire d'isoler les bâtiments.



Les requérants relèvent d'autres motifs pour lesquels la modification envisagée ne leur paraît pas apte à réaliser l'objectif visé par l'art. 1^{er} LApEI. Ils mentionnent par exemple que, si l'on facilite l'installation des PAC, les délais de livraison et de mise en œuvre vont encore augmenter et que l'installation sera retardée. Il serait par ailleurs probablement plus facile de former des personnes à isoler des bâtiments qu'à installer des PAC. Ils s'inquiètent également du recyclage des chaudières récentes (<10 ans) au gaz ou au mazout qui seront remplacées par des PAC. Ils soulignent encore qu'il est fort probable qu'étant donné les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre d'une PAC, les propriétaires ne puissent plus améliorer la qualité énergétique de leur bâtiment ultérieurement. Même s'ils y parviennent, ils se retrouveront alors avec une PAC surdimensionnée par rapport à leurs nouveaux besoins. Les requérants exposent également qu'encourager l'installation de PAC sans réelle réflexion, là où il serait pertinent d'installer un autre dispositif tel que le bois et le solaire thermique, condamnera la mise en place de ces alternatives pour plus de 20 ans alors que ces systèmes peuvent être meilleurs.

Les requérants craignent également que les voisins ne puissent plus donner systématiquement leur consentement quant à la mise en place de PAC à proximité de leur domicile.

cc) L'autorité intimée relève que les requérants, même s'ils soulèvent le grief de violation de l'art. 1 LApEI, n'expliquent pas en quoi les modifications réglementaires violeraient cette disposition et ne satisfont ainsi pas aux exigences de l'art. 8 LJC. Elle souligne que cet article constitue une norme générale qui définit les buts de la loi et qui en tant que telle ne fixe aucune règle contraignante pour les cantons ou les administrés. Ainsi, le fait de simplifier la procédure d'installation d'une PAC ne saurait en tant que tel aller à l'encontre de cette disposition. Elle ajoute qu'on ne voit, au demeurant, pas en quoi cette modification se ferait au détriment de la réduction des besoins énergétiques. En effet, celle-ci n'empêche pas de prévoir, par ailleurs, une priorisation de l'isolation des bâtiments. En d'autres termes, les modifications réglementaires constituent une facilitation qui n'empêche pas l'introduction d'autres moyens permettant de répondre à la problématique de la transition énergétique.

Concernant les griefs relatifs à l'opportunité des modifications contestées, l'autorité intimée estime que ceux-ci sont irrecevables et ne sauraient dès lors remettre en cause la modification réglementaire.

Enfin, pour ce qui a trait à la préservation des droits des voisins, l'autorité intimée se réfère aux conditions posées à l'art. 68c al. 2 et 3 du règlement modifiant le celui du 19 septembre 1986 d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et des

constructions (RLATC; BLV 700.11.1), lesquelles prennent en compte les droits des voisins et répondent à cette problématique.

dd) En l'occurrence, la Cour relève que c'est à juste titre que l'autorité intimée retient que l'art. 1^{er} LApEI ne fixe pas de norme contraignante pour les cantons ou les administrés. Une telle interprétation ressort, d'une part, des termes même de l'article et, d'autre part, des travaux préparatoires. Dans son Message du 3 décembre 2004 relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (FF 2005 p. 1493 ss, p. 1526 s.), le Conseil fédéral exposait ce qui suit:

"L'art. 1 décrit l'objectif de la loi. Il ne comprend aucun droit ni obligation. Il s'agit d'un article ayant valeur de programme; il n'est pas de nature normative.

Cette disposition prévoit, d'une part, que la loi doit fixer les conditions-cadres pour un approvisionnement en électricité sûr et durable des consommateurs finaux dans toutes les parties du pays. Un approvisionnement sûr comprend notamment la fourniture constante d'énergie électrique et la garantie de capacités de production, de transport et de distribution suffisantes. Un approvisionnement durable doit être socialement et économiquement responsable, doit ménager les ressources naturelles et doit respecter l'environnement; la promotion de la production d'électricité d'origine hydraulique en Suisse, en particulier, y contribue.

Elle impose d'autre part à la loi de fixer les conditions cadre pour la concurrence nationale et une participation à la concurrence internationale dans le domaine de l'électricité. L'instauration d'une concurrence nationale doit non seulement exercer une pression sur les prix industriels relativement élevés de l'électricité en Suisse, mais aussi favoriser l'innovation dans la branche de l'électricité et la croissance de l'ensemble de l'économie suisse. La participation à la concurrence internationale fait référence au maintien et au développement de la position forte de l'industrie suisse de l'électricité en tant que plaque tournante en Europe."

En tant que règle de nature programmatique, l'art. 1^{er} LApEI se limite à poser un cadre aux mesures de mise en œuvre sans définir précisément ces mesures. Le choix des mesures et leur priorisation fait partie du pouvoir d'appréciation des autorités chargées de l'exécution de la loi. Le choix entre diverses mesures qui sont toutes conformes à la loi relève de l'opportunité et ne peut pas être revu par la Cour de céans. Force est en l'occurrence de constater que les requérants ont longuement développé des considérations en lien avec l'opportunité des règlements attaqués, mais n'ont pas démontré que la simplification des procédures d'installation de pompes à chaleur était contraire à l'art. 1^{er} LApEI.

Mis à part l'art. 1^{er} LApEI, les requérants ne mentionnent pas de dispositions légales qui seraient violées par les règlements contestés. L'art. 1 de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne; RS 730.0), outre qu'il est de nature programmatique comme l'art. 1^{er} LApEI, n'a été invoqué qu'au stade la réplique et n'est par conséquent pas recevable.



Il y a ainsi lieu de considérer que les requérants n'ont pas satisfait aux exigences posées par l'art. 8 LJC.

Enfin, la Cour de céans n'étendra pas son examen à d'autres griefs que ceux invoqués par les requérants, dès lors qu'il n'apparaît pas que l'acte attaqué serait manifestement contraire au droit de rang supérieur (art. 13 LJC).

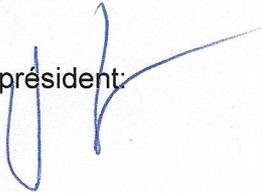
2. Au vu de ce qui précède, la requête doit être déclarée irrecevable. Les requérants, qui succombent, doivent payer un émolument judiciaire (art. 49 al. 1 de la loi sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36], applicable par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens.

**Par ces motifs
la Cour constitutionnelle
arrête:**

- I. La requête est irrecevable.
- II. Un émolument judiciaire de 2'000.-- (deux mille) francs est mis à la charge de Jérôme Bouglé et Bastien Thorel.
- III. Il n'est pas alloué de dépens.

Lausanne, le 12 janvier 2024

Le président:



La greffière:



Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral (Tribunal fédéral suisse, 1000 Lausanne 14). Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie ; il en va de même de la décision attaquée.

Par ces motifs
le Cour constitutionnel

- I. Le recours est inadmissible
- II. Un énoncé juridique de 3000 - (à peu près) francs est en charge de
témoin Baggio et Gaston Thuret
- III. Il n'est pas allégué de dommage

Lausanne le 12 janvier 2024



La gérance

Le président

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Il peut être l'objet, dans les mêmes délais, d'un recours en révision au Tribunal fédéral (Tribunal fédéral suisse, 1000 Lausanne 14). Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 et de l'art. 117 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (TF - RS 173.110). Le recours constitutionnel s'adresse à celles des articles 112 et 113 de la TF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole la loi. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire; pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.