



TRIBUNAL CANTONAL
COUR CONSTITUTIONNELLE

REÇU le
11 AOUT 2025

Arrêt du 8 août 2025

Composition	<i>M. Pascal Langone, président; M. François Kart, Mme Fabienne Byrde, M. André Jomini, Mme Mélanie Pasche, juges; Mme Lea Rochat Pittet, greffière.</i>
Requérants	<ol style="list-style-type: none">Association Choc Electrique, à Gland,Jean-Pierre MEROT, à Gland,Jimmy MEYSTRE, à Penthalaz, tous trois représentés par Me Gloria CAPT, avocate à Lausanne.
Autorité intimée	Conseil d'Etat du Canton de Vaud , représenté par le Département de la jeunesse, de l'environnement et la sécurité, à Lausanne.
Objet	Requête Association Choc Electrique et consorts c/ 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.

Vu les faits suivants :

A. a) La loi cantonale sur l'énergie, du 16 mai 2006 (LVLEne; BLV 730.01), poursuit notamment, selon son art. 1, les buts suivants: "*promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économique et respectueux de l'environnement*" (al. 1) et "*instaurer une consommation économe et rationnelle de l'énergie*" (al. 3).

L'art. 30a al. 1 LVLEne, intitulé "Chauffages électriques" et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014, dispose que sont interdits le montage et le renouvellement de chauffages électriques à résistance pour le chauffage: des bâtiments (let. a), de l'eau chaude sanitaire (let. b), des terrasses et endroits ouverts (let. c). Le deuxième alinéa de cette disposition prévoit que des autorisations exceptionnelles pour le chauffage des bâtiments et la production d'eau chaude sanitaire sont définies dans le règlement et qu'elles ne peuvent



être octroyées que: pour des installations provisoires (let. a), pour des chauffages de secours (let. b), lorsque le recours à un autre système de chauffage est impossible ou disproportionné (let. c). L'art. 30a al. 3 LVLEne prévoit enfin que le Conseil d'Etat peut accorder des subventions pour le remplacement des chauffages électriques fixes lorsque le nouveau vecteur énergétique est basé sur une énergie renouvelable.

b) Le 1^{er} juillet 2020, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil un projet de modification de la LVLEne et un projet de décret sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques (Exposé des motifs et projet de loi [EMPL] et Exposé des motifs et projet de décret [EMPD] n° 248, Juillet 2020, présentés lors de la séance du Grand Conseil du mardi 29 juin 2021). Il s'agissait d'un contre-projet à l'initiative parlementaire Jean-Yves Pidoux et consorts (14-INI-005) et consistait d'une part en l'adjonction, à l'art. 30a LVLEne, d'un alinéa précisant que l'assainissement des chauffages électriques était réglé par un décret et, d'autre part, en l'adoption de ce décret, intitulé "Décret sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques (DACCE)" et comportant vingt articles. Un projet de directive du Conseil d'Etat concernant l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques, mettant en œuvre le décret, figurait en outre en annexe au projet.

c) Lors de sa séance du 20 décembre 2022 et après plusieurs débats, le Grand Conseil a adopté la modification de la loi sur l'énergie, à savoir le nouvel alinéa 2^{bis} de l'art. 30a LVLEne, ainsi libellé:

"2bis L'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques est réglé par un décret."

Le même jour, le Grand Conseil a également adopté le Décret sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques (ci-après: le DACCE ou le Décret).

d) Le DACCE a pour but, en particulier, de "planifier l'assainissement des bâtiments utilisant des chauffages électriques fixes à résistance, qu'ils soient centralisés ou décentralisés" (art. 1 let. a DACCE). Il contient des dispositions générales définissant certaines notions employées dans le texte (art. 3), instaurant un devoir d'annonce des propriétaires des bâtiments utilisant les installations régies par le DACCE (art. 4), prévoyant de manière générale la possibilité pour le service compétent d'accorder des dérogations aux diverses exigences du Décret (art. 5) et accordant la possibilité d'obtenir des subventions (art. 6). Il régit ensuite spécifiquement l'assainissement des chauffages électriques centralisés (art. 7 et 8) et décentralisés (art. 9 ss).

A propos de ces derniers, l'art. 9 DACCE prévoit que, sous réserve de l'art. 10 al. 2 DACCE, les bâtiments munis d'un chauffage électrique décentralisé sont assainis de

manière à permettre une réduction importante de l'électricité prélevée sur le réseau (al. 1). Il admet trois types d'assainissements, à savoir: le remplacement complet des installations de chauffage électrique fixe à résistance par un autre système de chauffage, le recours aux énergies renouvelables devant être privilégié (al. 2 let. a); la réduction des besoins de chauffage par l'isolation de l'enveloppe du bâtiment permettant d'atteindre un seuil de consommation fixé dans la directive (al. 2 let. b); et la 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 (al. 2 let. c).

L'art. 10 DACCE, régissant les délais d'assainissement et la dispense de l'obligation d'assainir, prévoit que, sous réserve de son deuxième alinéa, le délai d'assainissement est fixé au 1^{er} janvier 2033 au plus tard (al. 1) et que sur présentation de justificatifs attestant de la consommation totale d'électricité le service peut: dispenser provisoirement de l'obligation d'assainir en cas de consommation totale d'électricité considérée comme faible (al. 2 let. a); prolonger le délai d'assainissement de cinq ans en cas de consommation d'électricité considérée comme moyenne (al. 2 let. b).

Le DACCE contient ensuite des dispositions régissant l'assainissement des chauffe-eau électriques (art. 12 ss). Dans les dispositions communes, on trouve encore l'art. 17 DACCE, qui prévoit qu'une directive du Conseil d'Etat précise les modalités d'application du Décret.

B. Par une requête déposée le 19 janvier 2023 (affaire CCST.2023.0001), l'Association Choc Electrique, Jean-Pierre Mérot et Jimmy Meystre ont demandé à la Cour constitutionnelle d'annuler la loi du 20 décembre 2022 modifiant celle sur l'énergie ainsi que le Décret du 20 décembre 2022 sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques.

Le 6 octobre 2023, la Cour constitutionnelle a rejeté cette requête, dans la mesure où elle était recevable (la qualité pour agir de l'Association Choc Electrique n'ayant pas été admise).

En résumé, la Cour constitutionnelle a considéré que la restriction de la garantie de la propriété, causée par l'obligation, sauf dérogations ou d'exceptions, d'assainissement des systèmes de chauffage électriques fixes à résistance des bâtiments n'était ni soudaine ni imprévisible, notamment vu l'évolution de la législation en la matière, et que le délai pour y procéder n'était pas inapproprié. S'agissant de la proportionnalité de l'atteinte, la Cour soulignait en particulier que le Décret attaqué ne fixait pas une obligation absolue de démanteler ou de remplacer complètement les installations concernées, mais qu'il prévoyait que deux autres modes d'assainissement étaient admissibles selon l'art. 9 al. 2 let. b et c



DACCE, à savoir l'isolation de l'enveloppe du bâtiment ou l'installation d'un système de production d'électricité renouvelable efficace. La Cour ajoutait, toujours dans l'examen de la proportionnalité, qu'une dispense provisoire était possible, de même qu'une prolongation du délai d'assainissement (art. 10 al. 2 DACCE; consid. 5a). Enfin, le DACCE contenait une clause dérogatoire générale (art. 5 DACCE).

Outre leurs griefs relatifs au Décret, les requérants dans cette affaire formulaient des craintes à propos du contenu de la future directive qui serait adoptée par le Conseil d'Etat. Sans examiner en détail ces questions, la Cour a considéré ce qui suit à ce propos (cf. consid. 5e et 5f):

"Il est vrai, comme l'allèguent les requérants, que la réglementation contestée ne fixe pas de manière détaillée et entièrement prévisible les conditions pour ces exceptions ou dérogations à l'obligation de démanteler les CED [chauffages électriques décentralisés] dans un délai de dix ans. Sur certains points, elle renvoie à une directive du Conseil d'Etat, en particulier pour fixer le seuil de consommation déterminant afin qu'un assainissement sans remplacement complet des installations de chauffage électrique puisse être autorisé (cf. art. 9 al. 2 DACCE). Elle comporte aussi des notions juridiques indéterminées, telles que celle de "consommation totale d'électricité" qu'il y aura lieu d'appliquer en cas de demande de dispense provisoire ou de prolongation du délai d'assainissement (cf. art. 10 al. 2 DACCE).

Il n'incombe pas à la Cour constitutionnelle d'examiner en quelque sorte préventivement, dans le présent arrêt, les critères que le Conseil d'Etat retiendra pour fixer le seuil de consommation déterminant, au moment où il adoptera sa directive. Les solutions d'assainissement alternatives des art. 9 al. 2 let. b DACCE (isolation de l'enveloppe du bâtiment) et 9 al. 2 let. c DACCE (installation d'un système de production d'électricité renouvelable) pourront être autorisées si l'on considère que cela atteint l'objectif énoncé à l'art. 9 al. 1 DACCE qui est de "permettre une réduction importante de l'électricité prélevée sur le réseau". Le seuil de consommation devra donc être fixé de manière à ce que les assainissements atteignent cet objectif.

Les requérants craignent que la future directive rende inopérante la possibilité d'assainissement par compensation de l'art. 9 al. 2 let. c DACCE: selon eux, la production solaire n'aurait aucune influence sur le seuil, qui pourrait être fixé sans tenir compte des kWh d'électricité renouvelable (solaire) réinjectés dans le réseau. Or le texte de la disposition litigieuse n'impose pas au Conseil d'Etat d'adopter ce mode de calcul redouté par les requérants, le critère de la "réduction importante de l'électricité prélevée sur le réseau" (art. 9 al. 1 DACCE) pouvant éventuellement être concrétisé, dans la directive, en fonction également de l'injection d'énergie solaire dans le réseau public. [...]

f) Les autres critiques des requérants, à propos notamment des références au Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) qui pourraient figurer dans la directive, n'ont pas non plus à être examinées à ce stade, puisqu'elles ne visent pas directement les normes contestées. Le législateur cantonal, en déléguant cette compétence réglementaire au Conseil d'Etat, n'a pas omis de faire figurer dans une loi au sens formel (ou dans un décret législatif adopté par le parlement) tous les éléments d'appréciation nécessaires, de sorte que la condition de la légalité (art. 36 al. 1 Cst.) est remplie (cf. notamment Dubey, CR Cst., art. 36 N. 85). La directive du Conseil d'Etat, si elle est publiée, pourra du reste elle-même faire l'objet d'un contrôle abstrait de sa conformité au droit supérieur (cf. art. 3 al. 2 let. c LJC). La clause de l'art. 10 al. 2 DACCE, qui permet des allègements de l'obligation d'assainir si la "consommation totale d'électricité" est considérée comme moyenne ou faible, devra elle aussi faire l'objet d'une interprétation par les autorités d'application (voire éventuellement dans la directive du Conseil d'Etat). D'après les requérants, les critères pour qualifier cette consommation totale de faible, moyenne ou forte ne pourraient en aucun cas tenir

compte du fait que le propriétaire du logement produit lui-même, par des panneaux photovoltaïques, une partie de l'électricité consommée; or cette interprétation ne s'impose pas d'emblée, à la lecture des dispositions contestées. Il n'est pas nécessaire, au regard des conditions de l'art. 36 al. 1 et 3 Cst., que cette notion juridique indéterminée soit définie à ce stade de manière plus précise qu'elle ne l'est à l'art. 3 let. g DACCE. En d'autres termes, la formulation de l'art. 10 al. 2 DACCE, à propos des allègements, n'est pas critiquable."

Dans les considérants de son arrêt, la Cour constitutionnelle s'est également référée à un arrêt du Tribunal fédéral rendu le 23 mars 2023 (ATF 149 I 49, TF 1C_37/2022), dont le regeste est formulé ainsi:

"L'obligation d'enlever les chauffages électriques liée à leur interdiction dans le canton de Zurich et la menace de sanction pénale dont elle est assortie restreignent la propriété des détenteurs et détentrices de tels systèmes de chauffage. La réglementation légale constitue une base suffisante pour justifier l'atteinte portée à la garantie de la propriété, repose sur un intérêt public suffisant et est proportionnée. Une éventuelle obligation d'indemniser n'a pas à être examinée dans le cadre du contrôle abstrait des normes, mais elle devra l'être, le cas échéant, dans le cas concret."

C. Les requérants déboutés ont formé, contre l'arrêt de la Cour constitutionnelle, un recours en matière de droit public que le Tribunal fédéral a rejeté par un arrêt du 26 avril 2024 (ATF 150 I 106, TF 1C_600/2023). Le regeste de cet arrêt, dans le Recueil officiel, est le suivant:

"L'obligation d'assainir les bâtiments munis d'un chauffage électrique décentralisé constitue, pour les propriétaires concernés, une restriction au droit de propriété garanti à l'art. 26 Cst. Cette restriction ne peut être qualifiée de grave et respecte les conditions de l'art. 36 Cst. En particulier, l'obligation d'assainissement est proportionnée et repose sur un intérêt public suffisant, à savoir la poursuite d'objectifs climatiques et énergétiques importants."

Il y a lieu de reproduire ici des extraits des considérants de cet arrêt:

"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 [...] ou dans la directive du Conseil d'État, qui se fonde sur la délégation législative prévue par le DACCE [...].

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.



[...]

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. 5.2 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])."

D. Le 4 décembre 2024, le Conseil d'Etat a validé la "Directive du Conseil d'Etat concernant le décret du 20 décembre 2022 sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques" (ci-après: la Directive).

L'adoption de cette Directive a d'abord été annoncée par un communiqué dans la Feuille des avis officiels (FAO) du 10 décembre 2024, lequel rappelait par ailleurs que le DACCE entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2025 (BLV 730 051). Le texte de la Directive a ensuite été publié dans la FAO du 24 décembre 2024, puis une nouvelle fois dans la FAO du 16 mai 2025. La Directive est formulée de la manière suivante:

"1. Préambule

La loi vaudoise sur l'énergie du 16 mai 2006 (ci-après: LVLEne) a permis d'orienter la politique du Canton de Vaud vers sa transition énergétique et de poser les premières grandes étapes de l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 fixé par la Confédération. C'est ainsi que le montage et le renouvellement des chauffages électriques ont été interdits à partir du 1^{er} juillet 2014.

Pour continuer sur cette voie, le Canton de Vaud a décidé, par le décret sur l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques du 20 décembre 2022 (ci-après: DACCE ou le décret), de planifier l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques qu'ils soient centralisés ou décentralisés. La présente directive a ainsi pour objet de décrire cette planification, telle que prévue par le décret, et de préciser les modalités de mise en œuvre de ce dernier.

2. Champ d'application

La présente directive a pour objectifs de préciser les modalités de mise en œuvre des dispositions 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. La directive s'applique à l'assainissement des chauffages et chauffe-eau électriques centralisés ou décentralisés qui équipent les bâtiments existants.

3. Bases légales [...]

4. Dispositions générales

4.1 Les bâtiments concernés

Le décret s'applique aux bâtiments utilisant des chauffages et chauffe-eau électriques qu'ils soient centralisés ou décentralisés. Les bâtiments dits "chauffés" sont les bâtiments faisant partie de l'une des douze catégories de la norme SIA 380/1, édition 2016.

4.2 Devoir d'annonce

Conformément à l'art. 4 DACCE, les propriétaires de bâtiments chauffés électriquement doivent s'annoncer dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur du décret auprès de leur gestionnaire de réseaux de distribution, de leur fournisseur d'énergie ou auprès de toute autre entité en charge du comptage d'électricité. Ce devoir d'annonce a pour but de recenser les bâtiments concernés dans le cadre strict de l'application du décret. Aucune donnée sensible ne sera recueillie ou communiquée.

4.3 Recours aux énergies renouvelable.

Il convient de privilégier le recours aux énergies renouvelables pour le remplacement des systèmes de chauffage et des chauffe-eau électriques; les exigences



supplémentaires figurant dans la loi vaudoise sur l'énergie du 16 mai 2006 (ci-après: LVLEne) sont réservées.

4.4 Dérogations

Le décret prévoit la possibilité de déroger à certaines obligations dans le respect de l'article 6 LVLEne et du règlement d'application (RLVLEne). Les dérogations pourront être accordées au cas par cas; elles sont à adresser à la Direction de l'énergie de la Direction générale de l'environnement (ci-après: la DGE-DIREN). Elles doivent être dûment motivées et étayées par des justificatifs appropriés.

Conformément à l'art. 5 al. 2 DACCE, une situation financière ne permettant pas la réalisation de travaux d'assainissement est justifiée par la fourniture à la DGE-DIREN de pièces bancaires et comptables attestant de l'impossibilité financière du propriétaire à effectuer les travaux requis. Le propriétaire fait valoir au moins deux refus de crédit bancaire en lien avec lesdits travaux.

4.5 Subventions

Les propriétaires qui doivent assainir leur système de chauffage et/ou chauffe-eau électriques peuvent recevoir des aides financières du Programme Bâtiments, sous réserve de l'octroi des budgets par le Grand Conseil et pour autant que la planification financière du Conseil d'Etat le permette.

5. Chauffages électriques centralisés des bâtiments

Les systèmes centralisés de chauffages électriques des bâtiments doivent être remplacés par d'autres systèmes de production de chaleur (art. 7 al. 1 DACCE). Sont privilégiées les énergies renouvelables 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 délai d'assainissement est fixé au 1^{er} janvier 2033 (art. 8 al. 1 DACCE).

6. Chauffages électriques décentralisés des bâtiments

Conformément à l'art. 9 al. 2 let. a DACCE, le remplacement de l'installation doit se faire par un autre système que le chauffage électrique fixe à résistance. Les énergies renouvelables doivent être privilégiées 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.

6.1 Alternatives au remplacement du système de chauffages électriques décentralisés

Le décret prévoit à l'art. 9 qu'en lieu et place de l'assainissement du système de chauffage, le propriétaire peut prendre des mesures lui permettant d'augmenter la performance énergétique de son bâtiment. Ainsi, deux alternatives au remplacement du système de chauffages électriques décentralisés sont prévues:

6.1.1 Amélioration de la qualité énergétique de l'enveloppe du bâtiment

Conformément à l'art. 9 al. 2 let. b DACCE, les bâtiments assainis respectant les valeurs de transformation de la norme SIA 380/1, édition 2016 (chiffre 2.3.10), permettent de respecter cette lettre b. L'équivalence est admise pour des bâtiments présentant une catégorie d'enveloppe "A, B ou C" du certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB). L'équivalence est également admise pour des bâtiments certifiés Minergie.

6.1.2 Compensation d'une part de la consommation électrique du bâtiment par une production d'énergie renouvelable sur site

Les bâtiments ayant des besoins de chaleur pour le chauffage (QH) compris entre 150% et 200% de la valeur limite (QH,li) au sens de la norme SIA 380/1, édition 2016 – soit l'équivalent de la classe D du CECB, catégorie enveloppe – peuvent compenser la consommation supplémentaire par rapport à un bâtiment respectant les valeurs de

transformation – soit l'équivalent de la classe C du CECB, catégorie enveloppe – en couvrant 25% des besoins d'électricité dédiés au chauffage du bâtiment par une installation de production d'électricité renouvelable, notamment photovoltaïque.

Seule la production d'électricité renouvelable simultanément consommée est prise en compte afin de réduire de manière importante la quantité d'électricité prélevée sur le réseau conformément à l'art. 9 al.1 DACCE.

La couverture des besoins se calcule à l'aide du logiciel « PV-opti » qui prend en compte une « simultanété horaire ». Cette production d'électricité renouvelable ne devra pas déjà répondre à une autre exigence légale, notamment celles prévues aux articles 28a et 28b LVLEne. Sont réservées les exigences prévues par la révision de la loi sur l'énergie.

6.2 Assouplissement du délai d'assainissement

Le décret prévoit une prolongation du délai pour les bâtiments dont la consommation d'énergie est moyenne et une dispense provisoire pour les bâtiments dont la consommation d'énergie est faible. Pour déterminer le délai d'assainissement en fonction de la consommation totale d'électricité, la méthode ci-dessous est applicable.

6.2.1 Calcul de la quantité d'électricité injectée et prélevée sur le réseau

Le calcul considère la moyenne d'électricité consommée au cours des 5 dernières années dès l'entrée en vigueur du décret, soit une donnée à obtenir auprès des gestionnaires de réseaux ou toute autre entité en charge du comptage (art. 11 al.1 DACCE).

En cas d'impossibilité d'obtenir la consommation moyenne d'électricité pour les 5 dernières années, notamment pour des raisons de protection ou d'indisponibilité des données de consommation, la DGE-DIREN peut se baser sur les données de consommation portant sur une durée plus faible.

En cas de regroupement dans le cadre de la consommation propre d'électricité au sens de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne), cette méthode ne peut pas être appliquée. Dans ce cas, les possibilités de dispense de l'obligation d'assainir passent par le régime général relatif aux dérogations (cf. paragraphe 4.4).

6.2.2 Calcul de la consommation totale d'électricité

La consommation totale d'électricité regroupe les consommations pour le chauffage, pour l'eau chaude sanitaire et la consommation domestique ou tertiaire. En particulier, les situations ci-dessous sont à distinguer :

- i. Dans le cas d'un bâtiment ne possédant pas d'installation productrice d'électricité, la consommation totale d'électricité correspond à la quantité d'électricité prélevée sur le réseau.
- ii. Dans le cas d'un bâtiment disposant d'une production qui s'insère dans le régime de la rétribution à prix coûtant (RPC) ou possédant une installation de production d'électricité dans le cadre du régime de la rétribution unique (avec consommation propre), la consommation totale d'électricité correspond à la quantité d'électricité prélevée sur le réseau à laquelle il faut ajouter la quantité d'électricité en consommation propre.
- iii. En l'absence d'un système de comptage, on tiendra compte de cette part en consommation propre selon la formule suivante: $\text{Quantité d'électricité en consommation propre [kWh]} = \text{Puissance crête de l'installation [kWc]} \times 1000 [\text{heures}] - \text{Quantité d'électricité injectée dans le réseau [kWh]}$.
- iv. Dans le cas de systèmes de stockage (batteries), il convient d'appliquer un facteur 2 sur la part en consommation propre, ou de prendre en compte les données d'un éventuel "compteur intelligent" ou encore de justifier par calcul la part en consommation propre.
- v. Dans le cas d'une borne de recharge pour véhicule électrique, cette consommation peut être déduite uniquement si ladite borne possède un compteur séparé.

6.2.3 Calcul de la surface de référence énergétique

La surface de référence énergétique (SRE) est calculée selon la norme SIA 380, édition 2015. Les données y afférentes peuvent provenir d'un certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB), d'un bilan thermique selon la norme SIA 380/1, édition 2016, ou d'informations fiscales (comportant les surfaces déterminantes pour la valeur locative mentionnées dans la déclaration d'impôts). A ce propos, étant donné que la surface habitable définie pour le calcul de la valeur locative est une surface nette, la surface de référence énergétique correspond à 120% de cette surface habitable.

6.2.4 Calcul de l'indice de consommation d'énergie électrique

L'indice de consommation d'énergie électrique (IDE) est obtenu en divisant la consommation totale d'électricité par la surface de référence énergétique. Il est exprimé en [kWh/m²].

6.2.5 Classification de l'indice de consommation d'énergie électrique

Sur la base de la méthode de calcul appliquée au CECB, les seuils déterminant les classes d'énergie globale sont présentés dans le tableau ci-après. Par mesure de simplification – et parce qu'il représente la grande majorité des cas –, le calcul effectué pour la catégorie "habitat individuel" est retenu comme référence pour toutes les autres catégories.

En comparant l'IDE du bâtiment concerné avec les différents seuils, son niveau de consommation est déterminable. Ainsi, une consommation d'énergie est considérée comme:

- faible si elle équivaut à une catégorie de A à C,
- moyenne si elle équivaut à une catégorie D ou E,
- élevée si elle équivaut à une catégorie F ou G.

Classe CECB équivalente (efficacité énergétique globale)		IDE [kWh/m ²]	Conséquences
consommation faible A - B - C	X < 150%	≤ 79	Dispense provisoire de l'obligation d'assainir
consommation moyenne D - E	150% < X < 250%	> 79 et ≤ 131	Prolongation du délai de 5 ans ⇒ délai prolongé au 1 ^{er} janvier 2038
consommation élevée F - G	X > 250%	> 131	Application du délai d'assainissement ⇒ délai au 1 ^{er} janvier 2033

Tableau indiquant la prolongation des délais d'assainissement en fonction de l'indice de consommation d'énergie (article 10)

Comme les classes énergétiques du CECB sont pondérées par un facteur 2 en ce qui concerne l'électricité, le tableau ci-dessus tient déjà compte d'une suppression de la pondération afin de comparer directement l'IDE aux valeurs seuils.

6.2.6 Réactualisation des bâtiments à faible consommation

7. Chauffe-eau électriques centralisés

Les chauffe-eau électriques centralisés doivent être remplacés par un autre système de production de chaleur (art. 12 al. 1 DACCE). Sont privilégiées les énergies renouvelables 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 délai d'assainissement est fixé au 1^{er} janvier 2033 (art. 13 al. 1 DACCE)

8. Chauffe-eau électriques décentralisés

8.1 Assainissement des chauffe-eau électriques décentralisés

Conformément à l'art. 14 al. 2 let. a DACCE, le remplacement de l'installation doit se faire par un autre système que le chauffe-eau électrique fixe à résistance. Le délai d'assainissement est arrêté au 1^{er} janvier 2033. Les énergies renouvelables suivantes doivent être privilégiées : 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. Les chauffe-eau thermodynamiques décentralisés utilisant une pompe à chaleur pour chauffer l'eau sont admis.

8.2 Alternatives à l'assainissement des chauffe-eau électriques décentralisés

Comme alternative à l'assainissement des chauffe-eau électriques, le décret prévoit à son art. 14 al. 2 let. b la possibilité de compenser une part de la consommation d'électricité y relative. Ainsi, les bâtiments équipés d'une installation de production d'électricité renouvelable (notamment photovoltaïque) pourront faire valoir une réduction importante d'électricité prélevée sur le réseau si 60% de leurs besoins d'eau chaude sanitaire, calculés sur la base de la norme SIA 380, édition 2016, sont couverts par cette installation de production d'électricité renouvelable. Seule l'électricité produite – et simultanément consommée – est prise en compte. La couverture des besoins se calcule à l'aide du logiciel "PV-opti" qui prend en compte une "simultanéité horaire". Pour le surplus, la production d'électricité renouvelable ne devra pas préalablement répondre à une autre exigence légale, notamment celles prévues par l'article 28b LVLEne. Demeurent réservées les exigences prévues par la loi sur l'énergie.

8.3 Assainissement en cas de modification importante du système de distribution d'eau sanitaire

En cas de rénovation importante du système de distribution d'eau sanitaire, les chauffe-eau décentralisés doivent être simultanément remplacés par un autre système de production d'eau chaude sanitaire centralisé (art. 14 al. 3 DACCE). Par rénovation importante du système de distribution d'eau sanitaire, il faut entendre des travaux portant sur la mise en place, la modification ou le remplacement de la majorité du réseau de distribution horizontal ou vertical (dans le cas d'un immeuble notamment).

8.4 Exemption d'assainissement des chauffe-eau électriques

Le décret prévoit à son art. 14, al. 4 une exemption à l'obligation d'assainir pour les bâtiments chauffés par une source d'énergie renouvelable et dont seule l'eau chaude sanitaire est produite par un chauffe-eau décentralisé. L'exemption concerne uniquement les bâtiments dont le système de chauffage a été assaini avant l'entrée en vigueur du décret.

9. Procédure

Les propriétaires sont informés de l'entrée en vigueur du décret par l'intermédiaire de leur distributeur d'électricité et invités à s'annoncer dans les six mois (art. 4 DACCE) auprès des gestionnaires de réseaux de distribution, des fournisseurs d'énergie ou de toute autre entité en charge du comptage d'électricité.

Ces derniers doivent ensuite communiquer à la DGE-DIREN les annonces effectuées par les propriétaires des bâtiments ainsi que les données de consommation des cinq dernières années (art. 11 al. 1 DACCE). Ils renseignent également la DGE-DIREN tous les trois ans sur la quantité d'électricité des consommateurs des bâtiments dont la consommation est considérée comme faible (art. 11 al. 2 DACCE).

La DGE-DIREN se charge de recenser et tenir à jour les données ainsi collectées. Elle notifie les décisions d'assainissement aux propriétaires, constate la conformité des mesures prises aux diverses dispositions du décret, statue sur la prolongation des délais d'assainissement et traite les demandes de dérogation éventuelles. Elle relève également les cas d'infractions qu'elle dénonce à l'autorité compétente, soit à la préfecture.

Les subventions, pouvant être accordées aux propriétaires des bâtiments concernés, sont intégrées au Programme Bâtiments. Elles sont octroyées par la DGE-DIREN aux propriétaires éligibles et remplissant les conditions d'octroi."



E. Le 23 décembre 2024, l'Association Choc Electrique, Jean-Pierre Mérot et Jimy Meystre (ci-après: les requérants) ont adressé à la Cour constitutionnelle (ci-après également: la Cour) une requête dont les conclusions tendent à l'annulation de la Directive du Conseil d'Etat citée ci-dessus. Cette requête faisait suite à la publication, dans la FAO, du communiqué du 10 décembre 2024 (cf. let. D ci-dessus).

Le 13 janvier 2025, à savoir après la publication de la Directive dans la FAO, ils ont déposé une nouvelle requête dont les conclusions sont identiques. Ces deux actes ont été traités comme une seule requête.

Dans sa réponse du 14 février 2025, le Conseil d'Etat a conclu au rejet de la requête, dans la mesure de sa recevabilité.

Les requérants ont répliqué le 11 avril 2025, en confirmant leurs conclusions.

Le Conseil d'Etat et les requérants se sont encore déterminées tour à tour, respectivement le 15 et le 27 mai 2025.

Considérant en droit :

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° 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° 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° 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° 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 registre 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/m²), obtenu en divisant la consommation totale d'électricité par la surface de référence énergétique (cf. ch. 6.2.4). La consommation totale d'électricité est une notion déjà définie à l'art. 3 al. 1 let. g DACCE (cf. ég. ATF 150 I 106 consid. 7.2.3); elle tient compte de la moyenne d'électricité consommée durant les cinq dernières années, dont les données sont à obtenir auprès des gestionnaires de réseaux (cf. art. 11 al. 1 DACCE et ch. 6.2.1). La Directive évoque des alternatives en cas d'impossibilité d'obtenir ces données ou dans le cas particulier d'un "regroupement dans le cadre de la consommation propre" selon la LEnE (ch. 6.2.1). Au ch. 6.2.2, elle précise le calcul en fonction de différentes situations: si le bâtiment possède une installation productrice d'électricité, le cas échéant, si la production s'insère dans le régime de la rétribution à prix coûtant ou dans celui de la rétribution unique, s'il n'y a pas de système de comptage, s'il existe un système de stockage, ou encore si le bâtiment est équipé d'une borne de recharge pour véhicule électrique. La surface de référence énergétique est définie au ch. 6.2.3, par renvoi à la norme SIA 380, édition 2015, pour le calcul, avec certaines précisions quant à la source des données pertinentes pour ce calcul et à un correctif à apporter. Une fois l'IDE déterminé, la Directive prévoit que celui-ci doit être comparé aux classes d'énergie du CECB selon un tableau de référence (ch. 6.2.5). La consommation d'énergie est ainsi considérée comme faible lorsqu'elle correspond aux catégories A à C CECB, ce qui permet une dispense provisoire d'assainir; moyenne lorsqu'elle correspond aux catégories D et E, ce qui peut entraîner une prolongation de cinq ans du délai d'assainissement (au 1^{er} janvier 2038); et élevée pour les catégories F et G, pour lesquelles le délai au 1^{er} janvier 2033 est maintenu (règle de l'art. 10 al. 1 DACCE). Enfin, au ch. 6.2.6, la Directive rappelle la teneur de l'art. 11 al. 2 DACCE selon lequel les gestionnaires de réseaux, fournisseurs d'énergie et autres entités chargées du comptage d'électricité, doivent renseigner tous les trois ans le service sur la quantité d'électricité injectée et prélevée par les consommateurs des bâtiments, lorsque ceux-ci ont une consommation faible. Elle précise que la méthode de calcul exposée ci-dessus est à nouveau applicable.

La Directive contient ensuite un chiffre dédié aux chauffe-eau électriques centralisés, où elle rappelle la teneur des art. 12 et 13 DACCE qui prévoient leur remplacement par un autre système de production de chaleur, dans un délai au 1^{er} janvier 2033 (ch. 7). Elle énumère les énergies renouvelables potentielles devant être privilégiées, puis elle énonce certaines clauses sur les modalités d'assainissement, correspondant mutatis mutandis à celles prévues pour les chauffages électriques décentralisés (ch. 8).

Au ch. 9, la Directive contient encore quelques éléments relatifs à la procédure, dont un rappel du devoir d'annonce dans les six mois (cf. art. 4 DACCE) et des obligations d'informations qui incombent aux gestionnaires de réseaux de distribution, fournisseurs d'énergie ou toute autre entité en charge du comptage d'électricité (cf. art. 11 al. 1 et 2 DACCE). Elle énumère ensuite les tâches de la DGE-DIREN, notamment le recenser et mettre à jour les données collectées, notifier les décisions d'assainissement aux propriétaires, statuer sur la prolongation des délais d'assainissement et sur les demandes de dérogations, etc.

bb) En résumé, la Directive litigieuse en l'espèce contient principalement des rappels des droits et obligations des administrés, dont la source se trouve directement dans le Décret; c'est le cas en particulier pour le principe de l'obligation d'assainissement pour chaque type d'installation concernée, les différents délais d'assainissement, le principe qui tend à privilégier les énergies renouvelables, les alternatives au remplacement des installations, les possibilités de dérogation, d'exemption, de prolongation des délais et d'obtention de subventions, ainsi que certaines informations procédurales (cf. ég. ATF 150 I 106 consid. 5.3).

Parmi les éléments qui ne figurent pas directement dans le Décret, on trouve principalement le sens qu'entend donner l'administration à certaines notions juridiques indéterminées utilisées par le législateur dans le Décret, parmi lesquelles les notions de bâtiments "chauffés" (ch. 4.1), d'"énergies renouvelables" (ch. 5, 6, 7, 8.1), de "rénovations importantes" (ch. 8.3) et de "chauffe-eau électriques décentralisés" (ch. 8.1). En outre, en exécution du Décret, la Directive définit encore les différents seuils et niveaux de consommation, auxquels se réfèrent les art. 9, 10 et 14 DACCE pour déterminer les alternatives au remplacement et les possibilités de dispense ou de prolongation des délais d'assainissement. Sur ces points, comme exposé ci-dessus, le texte litigieux contient essentiellement des développements techniques détaillés indiquant les éléments pertinents à prendre en compte en fonction des cas de figure envisagés, ainsi que les méthodes et les calculs à opérer pour définir ces seuils, en renvoyant à plusieurs reprises à des normes techniques privées (SIA et CECB).

La Directive contient enfin la durée du délai d'annonce de six mois dès l'entrée en vigueur du Décret – élément qui n'est pas contesté dans la requête –, des éléments d'appréciation des preuves (par exemple en lien avec la notion d'impossibilité de financer les travaux requis, cf. art. 5 DACCE et ch. 4.4 de la Directive) et la désignation des autorités en charge de l'application du DACCE selon l'organigramme actuel de l'administration (DGE-DIREN et Programme Bâtiments pour les subventions).

cc) Au vu de ces éléments, et sur les points visés par la requête, la Directive litigieuse n'impose pas de nouvelles obligations ni ne confère de nouveaux droits applicables directement aux administrés. Elle contient – outre les nombreux rappels des droits et obligations déjà ancrés dans le Décret – uniquement des prescriptions de nature technique et des indications sur la manière dont l'administration cantonale devra interpréter les notions juridiques indéterminées contenues dans le Décret, notamment par le biais de références à des normes professionnelles ou à des labels, qui pourraient évoluer avec l'état de la technique. Cette Directive est destinée aux autorités d'exécution, dans l'optique de les guider en vue d'une application uniforme du Décret lorsqu'elles rendront les décisions d'assainissement. On se trouve ainsi en présence d'une ordonnance administrative dépourvue de règles de droit, telle que définie ci-dessus (cf. *supra* consid. 1a/dd), qui ne lie directement ni le juge, ni les administrés. Le fait que le texte de cette ordonnance a été publié dans la FAO n'y change rien, étant encore relevé qu'il ne figure pas dans le recueil officiel de législation ou base législative cantonale (cf. Moor/Flückiger/Martenet, op. cit., p. 421).

C'est le lieu de rappeler que le Grand Conseil n'a pas chargé le Conseil d'Etat d'élaborer un texte équivalent à un règlement, mais bien d'adopter une directive précisant les modalités d'application du DACCE (art. 17 DACCE), à propos de notions qui devront être appliquées par l'administration lorsqu'elle statuera, par des décisions formelles, sur l'assainissement des installations concernées. Il ne ressort pas non plus de l'arrêt du Tribunal fédéral du 26 avril 2024 que, pour respecter le principe de la légalité, la directive prévue par l'art. 17 DACCE devrait être une ordonnance législative (un véritable règlement du Conseil d'Etat) et non pas une ordonnance administrative (cf. ATF 150 I 106 consid. 5.3 – l'indication, dans ce considérant, selon laquelle la directive "*se fonde sur la délégation législative prévue par le DACCE*" n'a pas de véritable portée quant à la nature juridique de la future directive; il s'agissait en définitive de relever que pour définir des notions supposant des connaissances techniques approfondies, il est admissible, sous l'angle du principe de la légalité, que le législateur confie cette tâche au gouvernement ou à l'administration).

c) La Directive litigieuse ne contenant aucune règle de droit, elle ne peut en principe pas faire l'objet d'un contrôle abstrait. Dans la mesure où elle a toutefois des effets externes, même indirects, pour les administrés, il convient de s'interroger sur l'applicabilité en l'espèce de la jurisprudence du Tribunal fédéral évoquée ci-dessus (cf. ATF 128 I 167; *supra* consid. 1a/ee).

En l'occurrence, un délai d'assainissement de plusieurs années a été fixé dans le Décret (art. 15 DACCE); des décisions de l'administration interviendront progressivement (cf. ch. 9 de la Directive) et les intéressés pourront les contester par la voie du recours de

droit administratif (art. 92 ss LPA-VD; cf. ég. ATF 150 I 106 consid. 7.3), muni en principe de l'effet suspensif (art. 80 al. 1 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Ceux-ci pourront le cas échéant, faire contrôler par le juge compétent les données concrètes pertinentes pour l'assainissement, ou la dispense d'assainissement (consommation totale d'électricité, surface de référence énergétique, indice de consommation d'énergie électrique), qui seront éventuellement déterminées sur la base de la Directive de 2024 voire sur des adaptations ultérieures de cette directive. On ne se trouve donc pas dans la situation évoquée dans la jurisprudence fédérale précitée (ATF 128 I 167) car les propriétaires de bâtiments visés par le DACCE n'ont pas un besoin de protection juridique à ce stade, c'est-à-dire au moment de l'élaboration de la Directive prévue par l'art. 17 DACCE. Ils pourront attaquer les décisions rendues à leur égard, le cas échéant, donc le droit à un contrôle judiciaire est garanti (cf. art. 29a Cst., art. 6 et 13 CEDH) (cf. ATF 128 I 167 consid. 4.5).

Il est vrai que, dans l'affaire relative au contrôle abstrait du Décret, le Tribunal fédéral a considéré qu'il n'apparaissait pas exclu que la future directive du Conseil d'Etat puisse encore faire l'objet d'un contrôle abstrait (ATF 150 I 106 consid. 7.3); il s'est alors référé à l'art. 3 al. 2 let. c LJC, sans toutefois interpréter cette disposition du droit cantonal. Or, comme cela vient d'être exposé, l'élément décisif à ce propos n'est pas l'intitulé ni la publication de l'acte, mais bien de savoir s'il contient des règles de droit. Tel n'est pas le cas de la directive litigieuse, qui est une ordonnance administrative destinée aux organes de l'administration qui devront rendre des décisions d'assainissement.

Il faut enfin relever que le passage du consid. 5f de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 6 octobre 2023, ou il est écrit que "*la directive du Conseil d'Etat, si elle est publiée, pourra du reste elle-même faire l'objet d'un contrôle abstrait de sa conformité au droit supérieur (cf. art. 3 al. 2 let. c LJC)*", résulte d'une analyse préalable et superficielle de la situation (cf. ég. CCST.2023.0001 consid. 5e). Comme l'a retenu le Tribunal fédéral, au stade du contrôle abstrait du DACCE, il n'y avait pas lieu d'exclure la recevabilité d'une requête contre la future directive. Cette question ne pouvait en réalité être résolue, le cas échéant, qu'à la suite de l'adoption de la directive par le Conseil d'Etat, en fonction de son contenu effectif. Tel est précisément l'objet du présent arrêt.

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.

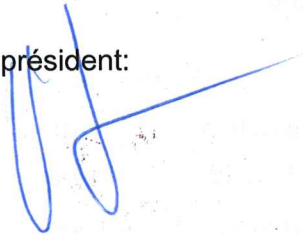
Les requérants, qui succombent, supporteront les frais de justice (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens au Conseil d'Etat, qui a procédé sans l'assistance d'un avocat (cf. art. 55 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC).

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

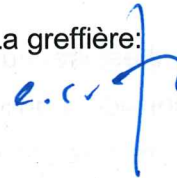
- I. La requête est irrecevable.
- II. Un émolument judiciaire de 1'500 (mille cinq cents) francs est mis à la charge des requérants.
- III. Il n'est pas alloué de dépens.

Lausanne, le 8 août 2025

Le président:



La greffière:



Le présent arrêt est communiqué aux participants à la procédure.

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.


08.09.25