

Portée de la garantie de la propriété lors de l'adoption de règles constructives destinées à limiter les émissions de CO₂

Samuel Brückner

I. Objet des arrêts

Des électeurs de la Commune de Hochdorf (LU) ont constitué un comité et déposé deux initiatives populaires destinées à compléter la législation communale par des normes dans le domaine du droit des constructions dont l'objectif est la limitation des émissions de CO₂ pour participer à la lutte contre le réchauffement climatique. La première initiative tend à imposer, dès 2030, l'utilisation de chauffages fonctionnant uniquement avec des énergies renouvelables (arrêt 1C_391/2022). La seconde propose de rendre obligatoire, dans tous les parkings d'habitations collectives comptant plus de quatre places de stationnement, l'installation de gaines passes-câbles permettant cas échéant le raccordement aisé d'une station de recharge pour véhicules électriques (arrêt 1C_392/2022). Après la récolte des signatures, les autorités et juridictions cantonales ont invalidé les deux initiatives au motif de leur contrariété avec le droit supérieur et en particulier à la garantie de la propriété. Après un examen des textes, le Tribunal fédéral aboutit à la conclusion qu'une interprétation conforme des textes est possible, annule les décisions cantonales et valide les deux initiatives.

II. Résumé des arrêts

A. Les faits

Le 8 août 2019, les initiatives intitulées « *Hochdorf heizt erneuerbar – ab 2030 erst recht* » et « *Hochdorf ist bereit für emissionsfreier Fahrzeuge* » ont été déposées pour contrôle préalable auprès du Conseil communal d'Hochdorf.

La première, établie sous la forme d'un projet entièrement rédigé, prévoit qu'à compter de 2030, tous les systèmes de chauffage sis sur le territoire communal devront fonctionner avec des énergies renouvelables.

La seconde, établie sous la forme d'un projet général, prévoit l'adoption de règles communales imposant, dans un délai de trois ans à compter de l'adoption de l'initiative, que les garages de plus de quatre places rattachés à des logements collectifs (*Mehrfamilienhäusern*) soient équipés – aux frais de leurs propriétaires – de gaines passe-câbles permettant, sur toutes les places, le raccordement – aux frais des utilisateurs – de stations de recharge de voitures électriques d'une puissance d'au moins 11 kW. L'initiative prévoit une délégation de compétence au Conseil communal pour les dispositions de mise en œuvre.

Le Conseil communal a constaté le 14 août 2019 que les deux initiatives respectaient les conditions légales formelles et que la récolte de signatures pouvait être engagée. Après le dépôt des signatures requises, le Conseil communal a constaté le 30 octobre 2019 l'aboutissement formel des deux initiatives. Toutefois, par deux décisions distinctes du 26 mars 2020, le Conseil communal a invalidé les deux initiatives pour violation du droit supérieur.

Le Comité d'initiative et un membre de ce dernier, à titre personnel, ont recouru, séparément, contre chacune des décisions. L'invalidation fut cependant confirmée, dans les deux cas par le Conseil d'Etat lucernois le 27 novembre 2020, puis par le Tribunal cantonal de Lucerne le 23 mai 2022.

Les deux procédures ont en conséquence été portées devant le Tribunal fédéral par le membre du comité d'initiative.

B. Le droit

Le Tribunal fédéral commence par rappeler les principes généraux en matière de droits politiques et de légalité d'une initiative populaire (consid. 3)¹. Il est possible d'invalider une initiative avant qu'elle ne soit soumise au vote à raison de son caractère contraire au droit supérieur (consid. 3.2). Toutefois, une telle décision ne doit intervenir que s'il n'existe aucune interprétation du texte proposé qui soit conforme au droit supérieur, en application du principe « *in dubio pro populo* » (consid. 3.3).

Le Tribunal fédéral examine ensuite le raisonnement suivi par la dernière instance cantonale pour confirmer les décisions d'invalidation.

Dans le cas de l'initiative sur les chauffages alimentés en énergies renouvelables, le Tribunal fédéral relève que c'est à tort que le Tribunal cantonal a remis en cause la compétence communale en matière de type de chauffage et considère que le droit cantonal laisse une compétence résiduelle aux communes en la matière (arrêt 1C_391/2022, consid. 4).

Se pose ainsi uniquement la question de la conformité du texte à la garantie de la propriété protégée tant au niveau fédéral (art. 26 Cst.) que cantonal (§178 PBG/LU) (arrêt 1C_391/2022, consid. 5). Le Tribunal cantonal a considéré que l'initiative constituait une restriction disproportionnée de la garantie de propriété, en particulier pour les propriétaires ayant récemment renouvelé leur système de chauffage et qui ne pourraient donc pas l'amortir d'ici 2030, sans que la mise en place de subvention ou la diminution des coûts d'exploitation ne puissent en compenser les conséquences économiques. Compte tenu de l'impact sur un

¹ En l'absence de précision, les renvois aux considérants sont communs aux deux arrêts traités.

nombre très important de personnes, l'initiative devait être annulée dans le cadre d'un contrôle abstrait (arrêt 1C_391/2022, consid. 5.1).

Le recourant fait valoir que le Tribunal cantonal n'a donné qu'une importance insuffisante à la protection du climat dans sa pesée d'intérêt pour privilégier l'intérêt des propriétaires privés. Au demeurant, ces derniers devaient s'attendre à l'adoption de telles normes dès lors que l'abandon des énergies fossiles pour les chauffages faisait partie de l'accord de Paris ratifié par la Suisse et ne pouvaient donc prétendre pouvoir complètement amortir les installations récentes utilisant des énergies fossiles (arrêt 1C_391/2022, consid. 5.2).

S'agissant de l'initiative relative aux gainés de raccordement pour les stations de recharge, le Tribunal fédéral constate que la compétence communale pour une telle réglementation n'est pas en cause et que la dernière instance cantonale n'a pas retenu que l'initiative violerait l'interdiction de l'effet rétroactif des lois. Le Tribunal cantonal a invalidé l'initiative après avoir considéré que l'initiative violait l'art. 36 al. 3 Cst. en tant qu'elle n'était pas à même d'efficacement protéger le climat, dès lors qu'elle imposait une mesure constructive générale dont il n'était pas certain qu'elle serait effectivement utilisée pour recharger des véhicules électriques et qui ne pouvait pas servir à un autre usage. L'initiative constituait donc une restriction disproportionnée de la garantie de la propriété (arrêt 1C_392/2022, consid. 3.4).

Le Tribunal fédéral relève aussi, en s'appuyant sur les arguments du recourant, qu'il est établi scientifiquement qu'un des principaux freins au passage à l'énergie électrique par les automobilistes est la difficulté d'installer une station de recharge à leur domicile, en particulier lorsqu'ils sont locataires ou copropriétaires en PPE (arrêt 1C_392/2022, consid. 3.5).

Dans les deux procédures, le Tribunal fédéral constate que seule la question de la conformité des deux initiatives à la garantie de la propriété sous l'angle de la proportionnalité de la restriction imposée (art. 36 al. 3 Cst.) reste litigieuse, dès lors qu'il n'est pas contesté que, si elles étaient adoptées, les initiatives institueraient une base légale formelle (art. 36 al. 1 Cst.) et qu'elles poursuivent un intérêt public important (art. 36 al. 2 Cst.) en cherchant à limiter les impacts sur le climat par une réduction des émissions de CO₂ (arrêt 1C_391/2022, consid. 5.8 ; arrêt 1C_392/2022, consid. 4.1). Une mesure est proportionnée lorsqu'elle est apte à atteindre le but recherché et nécessaire – soit qu'il n'est pas possible d'atteindre le but par d'autres moyens moins incisifs – et qu'elle n'impacte les droits des particuliers que de manière raisonnable (arrêt 1C_391/2022, consid. 5.8 ; arrêt 1C_392/2022, consid. 4.4).

A titre liminaire, le Tribunal fédéral rappelle que la garantie de la propriété n'est pas absolue et peut être restreinte moyennant le respect des conditions posées à l'art. 36 Cst., soit l'existence d'une base légale, la poursuite d'un intérêt public ou la protection des droits fondamentaux de tiers, et le respect du principe de proportionnalité (arrêt 1C_391/2022, consid. 5.7 ; arrêt 1C_392/2022, consid. 4.2). La protection de l'environnement (art. 74 Cst.), l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.) et la protection des eaux (art. 76 Cst) sont des intérêts publics importants à mettre sur un pied d'égalité avec la garantie de la propriété au moment de la pesée des intérêts en présence (arrêt 1C_391/2022, consid. 5.3 ; arrêt 1C_392/2022, consid. 4.1).

Dans le cas de l'initiative relative aux chauffages alimentés en énergies renouvelables, le Tribunal fédéral constate que sont principalement concernés les intérêts financiers des propriétaires. La proportionnalité doit en conséquence s'examiner en fonction de la personne

qui supportera les coûts de remplacement des installations de chauffage actuelles qui ne seront plus conformes. Dès lors que ni le texte de l'initiative ni le droit cantonal n'excluent que ces coûts soient intégralement pris en charge par la collectivité, il y a une place pour une application de l'initiative financièrement neutre pour les propriétaires. Le délai de mise en œuvre permet l'adoption de dispositions transitoires prévoyant d'autres solutions conformes à la garantie de la propriété, y compris des subventions ou des indemnisations. Par ailleurs, le caractère raisonnable de l'atteinte doit être retenu, notamment à raison du fait que le droit cantonal impose depuis 2019 aux propriétaires d'évaluer l'opportunité d'un changement de chauffage utilisant des énergies renouvelables, en lien avec la durée de vie moyenne de telles installations, soit une vingtaine d'années (arrêt 1C_391/2022, consid. 5.8). L'initiative doit donc être considérée comme conforme au droit supérieur et en particulier à la garantie de la propriété (arrêt 1C_391/2022, consid. 5.9).

Au sujet de l'obligation d'installer des gainés de raccordement pour les stations de recharge, le Tribunal fédéral retient que la mesure est apte à régler un problème technique reconnu, soit que la difficulté d'installer une station de recharge sur les places de parking est un frein au passage des automobilistes vers des voitures électriques. Le fait qu'il n'est pas certain que toutes les places équipées de gainés soient effectivement utilisées par une voiture électrique n'est pas pertinent, dès lors que l'objectif est d'éliminer l'obstacle précité en levant, pour les habitants des immeubles collectifs concernés l'incertitude quant à la possibilité d'installer une station de recharge (arrêt 1C_392/2022, consid. 4.4.1). Par ailleurs, la part des véhicules électriques (26% des nouvelles immatriculations en 2022) implique qu'il se justifie de prendre des mesures constructives générales, sans examiner si ces mesures pourraient être limitées aux situations où un besoin effectif est identifié. La mesure prévue par l'initiative doit donc être retenue comme efficace, mais aussi comme nécessaire pour atteindre le but de faciliter l'utilisation de voitures électriques par les habitants d'immeubles de logements collectifs et, en conséquence, de réduire les émissions de CO₂ (arrêt 1C_392/2022, consid. 4.4.2). Enfin, dès lors que le coût de la mesure ne peut pas être déterminé à ce stade, il ne peut pas être considéré que cette dernière constitue une atteinte insupportable aux intérêts privés des propriétaires. Ici aussi, le texte de l'initiative n'empêche pas une prise en charge des coûts par la collectivité et cela *a fortiori* vu que le canton de Lucerne a déjà mis en place de nombreuses mesures d'incitation et de soutien à l'électromobilité. L'initiative n'a ainsi pas pour conséquence nécessaire que les coûts devront intégralement être pris en charge par les propriétaires (arrêt 1C_392/2022, consid. 4.5). Enfin, en prévoyant un délai de trois ans pour la mise en conformité des bâtiments avec l'obligation d'installer les gainés de raccordement, il n'est pas évident que l'initiative ait un effet rétroactif au point de justifier son invalidation (arrêt 1C_392/2022, consid. 4.6). En conséquence, l'initiative doit être considérée comme conforme au droit supérieur (arrêt 1C_392/2022, consid. 4.7).

III. Analyse

La garantie de la propriété n'est pas absolue et n'a pas, par principe, un rang supérieur aux autres droits fondamentaux ou intérêts publics de rang constitutionnel, notamment la protection de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique. En conséquence, des mesures aptes à générer une réduction des émissions de CO₂ peuvent être introduites dans la législation et imposer à tout ou partie des propriétaires d'immeubles ou installations des modifications de leurs bâtiments, moyennant le respect des conditions posées par l'art. 36 Cst. et, en particulier, du principe de la proportionnalité. Cette approche

n'est pas nouvelle et avait déjà précédemment été appliquée en matière de protection des eaux ou au sujet de la limitation des résidences secondaires.

Dans les cas d'espèce, le Tribunal fédéral a considéré que tant l'obligation de remplacer, d'ici 2030, les installations de chauffage à combustible fossile par des installations utilisant des énergies renouvelables, que celle d'installer des gaines passe-câbles permettant le raccordement de stations de recharge de véhicules électriques, constituaient une restriction de la garantie de la propriété conforme à la constitution fédérale.

Il convient cependant de souligner que ces conclusions sont faites dans le cadre du contrôle abstrait de deux initiatives populaires, avant qu'elles ne soient soumises au corps électoral. Par ailleurs, les deux textes ne règlent pas les détails de mise en œuvre des obligations qu'ils prévoient et, en particulier, ne précisent pas comment et par qui les coûts de mise en conformité seront pris en charge.

Ce dernier élément semble déterminant pour le Tribunal fédéral qui retient que, puisque la prise en charge de l'intégralité des coûts par les propriétaires privés n'est pas une conséquence nécessaire des initiatives mais que ces dernières laissent la place à une participation, voire une prise en charge complète par la collectivité, il n'est pas possible de conclure à ce stade que les initiatives consacrent une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété, atteinte qui justifierait leur invalidation.

De manière indirecte, mais très claire, le Tribunal fédéral renvoie en réalité l'examen du caractère proportionné des mesures au contenu des normes qui seront adoptées pour la mise en œuvre des initiatives, et aux cas d'application concrets. Si les initiatives sont adoptées par les électeurs, le législateur communal et l'exécutif communal devront trouver ainsi des solutions d'exécution respectueuses de la volonté des initiants mais aussi des droits des propriétaires. Concrètement, on comprend de ces arrêts que des mesures financières d'accompagnement devront être proposées, notamment pour les propriétaires qui ont récemment changé leur installation de chauffage et devront procéder à de nouveaux travaux avant la fin de la période usuelle d'amortissement d'une telle installation.

Dans un contexte similaire, on mentionnera l'arrêt 1C_37/2022 du 23 mars 2023 (également destiné à la publication et faisant l'objet d'un résumé : DE SALIS, L'interdiction des chauffages électriques et la garantie de la propriété, in : www.lawinside.ch/1303/) qui a confirmé, dans le cadre d'un contrôle abstrait, la validité de la nouvelle loi zurichoise interdisant les chauffages et chauffe-eaux électriques dès 2030. Outre les aspects d'aptitude et d'efficacité de la norme (compte tenu de la notoire inefficacité de ces installations électriques et de la nécessité d'une utilisation économe de l'électricité), le Tribunal fédéral relève qu'il y a un délai suffisant entre l'adoption de la norme, en 2021, et l'entrée en vigueur de l'interdiction, en 2030, pour que les propriétaires prennent leurs dispositions, et que l'interdiction doit être considérée comme proportionnée.

Aussi, en résumé, on peut retenir que le Tribunal fédéral considère que les mesures de lutte contre le réchauffement climatique et, en particulier, la limitation des émissions de CO₂ au moyen des normes constructives imposant des modifications des bâtiments existants peuvent justifier une atteinte à la garantie de la propriété. On peut cependant également déduire des considérants détaillés ci-dessus (et du fait que l'arrêt 1C_391/2022 a fait l'objet d'une audience publique) que les modalités d'exécution des obligations découlant de ces nouvelles

normes seront déterminantes dans le cadre de l'examen des recours contre les actes normatifs de mise en œuvre, puis contre les décisions qui seront prises dans le cadre de leur application. On perçoit que le Tribunal fédéral portera une attention particulière à la proportionnalité concrète des mesures prises, notamment quant à leur impact financier pour les propriétaires des immeubles concernés et à la temporalité de l'obligation de mise en conformité.