RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1622/2022-ABST **ACST/21/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 9 décembre 2022

dans la cause

Monsieur A_____
et
B_____ SA
et
C_____
représentés par Me François Bellanger, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1) Monsieur A_____ est domicilié à D_____ dans une maison individuelle chauffée au mazout dont il est propriétaire. Il est également administrateur président, avec signature individuelle, de la société B_____ SA (ci-après : B_____), qui a son siège à E_____ et dont le but statutaire est l'exploitation dans le domaine des combustibles.

C_____ (ci-après : C_____), qui fait partie de l'association faîtière nationale C_____ Suisse, est une association au sens des art. 60 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210) de niveau régional qui regroupe les négociants en combustibles, dont B_____, des cantons de Vaud, de Genève, de Neuchâtel, de Fribourg, du Valais et du Jura. Elle a pour but statutaire notamment la défense collective des intérêts généraux et professionnels communs des négociants et marchands en produits pétroliers des cantons romands. Son président est M. A_____.

2) En octobre 2019, le Grand Conseil a adopté la motion M 2'520 « Une réponse politique à l'appel des jeunes pour sauver le climat ! » et invité le Conseil d'État à déclarer l'urgence climatique et à compléter le plan climat cantonal (ci-après : PCC) notamment en fixant une réduction de 60 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 et la neutralité carbone d'ici 2050 et en développant des indicateurs concrets permettant de mesurer les progrès réalisés ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre.

3) Le 4 décembre 2019, le Conseil d'État a fait droit à cette invite et déclaré l'urgence climatique.

4) Le 2 décembre 2020, le Conseil d'État a adopté le plan directeur de l'énergie (ci-après : PDE) visant à permettre l'accélération de la transition énergétique du canton et prévoyant de diviser par trois et demi la consommation d'énergie et de multiplier par trois la part des énergies renouvelables. Pour ce faire, les orientations prioritaires à atteindre d'ici 2030 au niveau cantonal étaient la sortie du chauffage fossile, la rénovation massive du parc bâti, le développement de réseaux thermiques et la valorisation du potentiel du territoire en matière d'énergies renouvelables.

5) Le 14 avril 2021, le Conseil d'État a adopté le PCC 2030 visant plusieurs axes stratégiques, dont la réduction, en dix ans, d'environ 55 % de la consommation d'énergie primaire fossile par habitant, le développement de solutions de substitution basées sur les énergies renouvelables et la stabilisation de la consommation d'électricité. Dans ce contexte, les limitations à l'installation des chauffages fossiles en vigueur pour les bâtiments neufs devaient être étendues aux

bâtiments existants. Parallèlement, des investissements importants seraient consentis en faveur du développement de solutions d'approvisionnement alternatives, basées sur les énergies renouvelables locales. Étant donnée la volonté de reporter les consommations thermiques fossiles vers des consommations électriques, via notamment le développement des pompes à chaleur (ci-après : PAC) et la mobilité électrique, les productions électriques renouvelables locales devaient être augmentées afin de limiter le recours à une électricité importée fortement carbonée.

6) En mars 2022, l'office cantonal de l'énergie (ci-après : OCEN) a établi un rapport de synthèse et de commentaires suite à la consultation de différentes entités publiques et privées au sujet de la modification projetée du règlement d'application de la loi sur l'énergie du 31 août 1988 (REn - L 2 30.01). Il indiquait en particulier que certaines notions seraient clarifiées dans les documents d'accompagnement du REn, à savoir l'aide à l'application ou encore les formulaires, comme la notion de « tout autre composant annexe » des installations de production de chaleur. Par ailleurs, en tous les cas, le principe de proportionnalité resterait applicable.

La possibilité d'autoriser l'usage des PAC alimentées en énergies renouvelables pour produire du froid était une piste à explorer pour faire face aux étés caniculaires ; dans l'intervalle toutefois, le dispositif légal concernant les autorisations de climatisation resterait pleinement applicable.

Pour les installations productrices de chaleur alimentées en combustibles fossiles, la fixation d'un seuil bas, à 5 kW, était essentielle dans l'atteinte des objectifs énergétiques afin de permettre le contrôle des installations posées et de soumettre celles de petite puissance à l'alimentation prioritaire et dans toute la mesure du possible en énergies renouvelables ou de récupération. Ce seuil était le résultat du recensement des chaudières, par puissance et selon l'affectation du bâtiment, effectué par l'OCEN et les services industriels de Genève (ci-après : SIG). Ledit recensement avait démontré que la majorité des chaudières fossiles qui seraient changées ces trois prochaines années concernaient des villas et avaient une puissance oscillant entre 10 kW et 30 kW. La plupart de ces chaudières étaient surdimensionnées, si bien qu'en fixant un seuil plus haut, par exemple à 10 kW, de nombreux bâtiments, essentiellement des villas, ne seraient plus concernés par le dispositif réglementaire, alors même que la technologie actuelle était adaptée à ce type de puissance. L'expérience et les études avaient ainsi démontré que pour les petites puissances, l'utilisation d'énergie entièrement renouvelable par le biais de la pose de PAC était réalisable, étant précisé que la mise en place d'installations fonctionnant en bivalence serait examinée au cas par cas. La fixation d'un seuil à 5 kW permettait en outre de contrôler que les conditions d'autorisation pour les chaudières fossiles soient remplies, le régime de déclaration n'ayant pas atteint un tel objectif, puisque sur la centaine de

chaudières changées chaque année, seule une dizaine avait été annoncée à l'OCEN. Un régime d'autorisation soumettait ainsi les propriétaires à une procédure administrative et permettait à l'autorité de les orienter vers des solutions en adéquation avec les politiques publiques suivies. Le dispositif devait également être considéré dans son ensemble, puisqu'il n'interdisait pas la pose de chaudières fossiles mais la soumettait au respect de certaines conditions relevant de l'efficacité exergétique.

Le remplacement du brûleur ou de tout autre composant annexe à une chaudière fossile ne nécessiterait aucune autorisation tant que la chaudière avait moins de vingt ans. En cas de chaudière plus ancienne, le principe de la priorité aux énergies renouvelables s'appliquait, de même que l'exigence d'un haut degré d'efficacité exergétique, étant précisé qu'en tous les cas le principe de proportionnalité s'appliquerait.

7) Le 13 avril 2022, le Conseil d'État a adopté le règlement modifiant le REn, dont la teneur est la suivante :

« **Art. 1 Modifications**
Le règlement d'application de la loi sur l'énergie, du 31 août 1988 (REn – L 2 30.01), est modifié comme suit :
[…]
Section 3A Installations productrices de chaleur du chapitre IV (nouvelle)
Art. 13M Principe (nouveau)
[1] Lors de la mise en place, du remplacement ou de la transformation d'une installation productrice de chaleur, celle-ci doit être alimentée prioritairement et dans toute la mesure du possible par des énergies renouvelables ou des rejets de chaleur.
[2] Pour le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire d'un bâtiment, l'énergie issue d'une pompe à chaleur est assimilée à une énergie renouvelable.
[3] Le changement du brûleur ou de tout autre composant annexe d'une installation productrice de chaleur datant de 20 ans ou plus équivaut à une transformation d'une installation au sens de l'article 21, alinéa 2, de la loi.
[4] Les pompes à chaleur réversibles utilisées pour la production de froid de confort sont soumises au régime de l'autorisation énergétique de climatisation de confort au sens de l'article 13H.
[5] Par système de chaleur force ou cogénération au sens de l'article 21, alinéa 1, de la loi, on entend un système ou une installation produisant simultanément de la chaleur et de l'électricité, qui est en règle générale pilotée par les besoins de chaleur.
[6] Les prescriptions énergétiques visées à l'article 12I du présent règlement sont réservées.

Art. 13N Installations productrices de chaleur alimentées en combustibles fossiles ou en bivalence (nouveau)
[1] La mise en place, le remplacement ou la transformation d'une installation productrice de chaleur alimentée en combustibles fossiles est soumis à autorisation énergétique au sens de l'article 13D dès une puissance thermique nominale globale de 5 kW.
[2] Par couverture raisonnable de la demande d'énergie au moyen d'énergies renouvelables ou de rejets de chaleur au sens de l'article 21, alinéa 3, lettre a, de la loi, on entend la présence d'une ressource d'énergie renouvelable ou de rejets de chaleur disponibles en quantité suffisante pour être exploitée à des coûts non disproportionnés.
[3] Par meilleure technologie disponible au sens de l'article 21, alinéa 3, lettre b, de la loi, on entend celle qui permet le plus de limiter les émissions de polluants pour un même degré d'efficacité exergétique.
[4] Par installation présentant un haut degré d'efficacité exergétique au sens de l'article

21, alinéa 3, lettre b, de la loi, on entend :

a) une installation productrice de chaleur à condensation alimentant en basse température un bâtiment présentant une efficacité énergétique globale de classe D selon le certificat énergétique cantonal des bâtiments ; ou

b) une installation productrice de chaleur à condensation alimentant en basse température un bâtiment dont le volume chauffé répond au minimum aux exigences de la recommandation SIA 380/1, édition 1988, et qui intègre une production d'énergie renouvelable couvrant 30 % des besoins globaux de chaleur.

[5] Lorsqu'une installation productrice de chaleur alimentée en combustibles fossiles est soumise à autorisation, la personne requérante remet au département un justificatif selon lequel l'installation s'intègre dans une vision globale du ou des bâtiments qu'elle alimente et tient compte de l'évolution de l'ensemble des besoins thermiques de l'environnement bâti de manière à limiter au maximum les besoins en énergie, notamment en évitant la multiplication des installations.

[6] Sont réservées les dispositions d'autres règlements, notamment du règlement sur la protection de l'air, du 22 février 2012, et du règlement d'application de la loi sur le ramonage et les contrôles spécifiques des émanations de fumée, du 24 mars 1982.

[…]

Art. 3 Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle. »

8) Ce règlement a été publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 19 avril 2022.

9) Par acte du 19 mai 2022, M. A_____, B_____ et C_____ ont interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre ce règlement, concluant préalablement à l'octroi de l'effet suspensif au recours et principalement à l'annulation des art. 13M et 13N REn, tels que modifiés par l'art. 1 souligné du règlement modifiant le REn, et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

Les dispositions en cause violaient le principe de la légalité, car contraires aux art. 12 al. 3 et 21 LEn, et revenaient à interdire l'usage et la modification d'installations productrices de chaleur alimentées en combustibles fossiles, alors que la LEn ne prévoyait que la limitation de leur utilisation. Le Conseil d'État avait ainsi outrepassé sa compétence réglementaire, qui se limitait à l'adoption de normes secondaires.

En effet, en soumettant à autorisation le changement de brûleur ou tout composant annexe équivalant à une telle transformation, l'art. 13M al. 3 REn, outre le fait qu'il contenait des notions juridiques indéterminées, étendait sans droit la portée de l'art. 21 al. 2 LEn, qui ne visait pas le simple changement de tels composants.

Il en allait de même de l'art. 13M al. 4 REn, puisque l'art. 21 LEn ne contenait aucune délégation en faveur du Conseil d'État lui permettant de définir que d'autres installations pouvaient être assimilées à des installations de climatisation de confort, lesquelles étaient soumises à autorisation énergétique, contrairement aux pompes à chaleur qui ne l'étaient pas nécessairement.

L'art. 13M al. 4 REn ne précisait pas non plus l'art. 13H REn, pas davantage que la notion de climatisation de confort, mais élargissait sans droit cette notion, ce qu'attestait du reste la formule à remettre lors d'une requête en autorisation de construire pour une autorisation de climatisation de confort, qui opérait une distinction avec les PAC réversibles, pour lesquelles une simple déclaration était requise.

Le Conseil d'État ne disposait pas non plus d'une délégation l'habilitant à adopter l'art. 13N al. 1 REn et à assujettir les installations en bivalence au régime de l'art. 21 al. 3 LEn, qui concernait uniquement les installations à énergies fossiles.

L'art. 13N al. 2 REn, alors qu'il était censé définir de manière plus précise l'art. 21 al. 3 let. a LEn, employait des notions juridiques encore plus indéterminées que celles de la loi, substituant les termes « raisonnablement couverte » par ceux de « disponibles en quantité suffisante » et de « coûts non disproportionnés ». De plus, en considérant que des énergies renouvelables ou des rejets de chaleur couvrant raisonnablement une demande d'énergie devaient être disponibles en quantité suffisante pour être exploitées à des coûts non disproportionnés, le Conseil d'État avait transformé les notions de « raisonnable » et « non disproportionné ». Il était au demeurant manifeste que la notion de « couverture raisonnable » laissait une marge de manœuvre aux propriétaires et utilisateurs d'installations productrices de chaleur plus importante que la notion de « couverture exploitable à des coûts non disproportionnés ». Le fait pour l'OCEN d'avoir affirmé, dans le cadre de l'adoption du REn, que toutes les décisions à rendre seraient sujettes à recours et que le principe de la proportionnalité serait strictement appliqué ne permettait pas de justifier l'adoption de ces dispositions.

L'art. 13N al. 1 REn était contraire au principe de la proportionnalité. Cet article ne constituait pas une simple incitation, mais revenait à une quasi-interdiction des installations productrices de chaleur utilisant les énergies fossiles, puisque la plupart d'entre elles ne remplissaient pas les conditions de l'art. 21 al. 2 ss LEn et ne pourraient être remplacées par des installations de même type, au préjudice des propriétaires et des entreprises de chauffage. Une telle sévérité n'était au demeurant pas justifiée par les circonstances avancées par le Conseil d'État. De ce point de vue, le REn allait plus loin que la dispense invoquées dans les travaux préparatoires relatifs à l'art. 21 LEn pour les installations de petite puissance, lesquelles pouvaient, dans les faits, aussi avoir une puissance supérieure à 5 kW. l'art. 21 LEn ne permettant ainsi pas au Conseil d'État de prévoir un seuil aussi bas, les mesures contre le réchauffement climatique ne justifiant pas une atteinte aux intérêts des propriétaires. Ces éléments tendaient également, sous le couvert d'incitations et d'encouragements, à démontrer la volonté implicite du Conseil d'État d'interdire de manière indirecte les chaudières alimentées à base de combustibles fossiles, et ce sans justification,

même si l'objectif de transition écologique visé par le REn était compréhensible. De plus, les dispositions en cause étaient susceptibles d'engendrer une surcharge de l'administration.

10) Par décision du 24 juin 2022, la présidence de la chambre constitutionnelle a refusé d'octroyer l'effet suspensif au recours et réservé le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond.

11) a. Le 30 juin 2022, le Conseil d'État a conclu au rejet du recours.

Les dispositions contestées respectaient le principe de la légalité. L'art. 13M REn était conforme à l'art. 21 al. 2 LEn. Une chaudière ordinaire ayant une durée de vie et d'amortissement d'environ vingt ans, il convenait d'éviter que le remplacement successif de ses pièces conduise à la prolongation à l'infini de cette durée. En l'absence de définition légale, le terme « renouvellement » se référait à tout changement de l'un de ses composants, en adéquation avec la volonté du législateur, lequel souhaitait renforcer le contrôle desdites installations en vue d'une utilisation rationnelle et économe de l'énergie. Les recourants n'étaient en outre pas dénués de tout moyen de faire examiner les griefs soulevés, puisqu'un contrôle concret restait possible contre les décisions administratives à rendre par le département dans le cadre de l'application du nouveau dispositif réglementaire.

Par ailleurs, étant donné que, d'un point de vue technique, une PAC était une installation identique à une climatisation, mais utilisée différemment, l'art. 13M al. 4 REn renvoyait au dispositif applicable à ces dernières, dans le cadre de l'art. 1 al. 2 LEn, soit l'utilisation rationnelle et économe de l'énergie.

En lien avec l'art. 13N al. 1 REn, d'un point de vue technique, la bivalence signifiait que le système de production de chaleur était constitué de deux agents énergétiques différents, comme une PAC couplée à une chaudière à mazout ou à gaz. Dans ce cas, lorsque la PAC n'avait pas assez de puissance pour couvrir l'entier des besoins en chaleur, la chaudière à énergie fossile prenait le relais pour produire l'appoint. Dans un tel système, comme l'indiquait le texte de la disposition contestée, seule l'installation fossile était soumise à autorisation, de sorte qu'il n'en résultait aucun élargissement de la loi.

L'art. 13N al. 2 REn avait repris la teneur de l'ancien art. 13I al. 3 aREn portant sur les installations de production de chaleur alimentées en combustibles fossiles et dont l'application n'avait jamais suscité d'opposition. La notion de « quantité suffisante » correspondait à la quantité d'énergie nécessaire pour couvrir les besoins de chaleur du bâtiment et celle de « coûts disproportionnés » se référait à l'exigence de proportionnalité, qui permettait le cas échéant à l'administré de contester le caractère disproportionné des coûts engendrés par la mesure ordonnée. Un tel principe devait s'apprécier lors de chaque cas

d'application et il n'était pas possible de le définir plus précisément par voie réglementaire.

L'art. 13N al. 1 REn respectait le principe de la proportionnalité. Si le texte de l'art. 21 LEn ne donnait aucune indication sur le type de puissance soumis à autorisation, il n'en demeurait pas moins que la LEn visait à cibler les procédures sur les installations à fort enjeu énergétique et à rationaliser le travail de l'administration. La question de savoir si la fixation d'un seuil à 5 kW était conforme au principe de la proportionnalité devait être analysée à l'aune du contexte actuel et des connaissances scientifiques en matière de protection climatique. Le but de l'autorisation énergétique était avant tout de permettre à l'autorité compétente de procéder à un contrôle a priori de la conformité des installations productrices de chaleur aux objectifs d'utilisation rationnelle et économe de l'énergie et d'exploitation prioritaire des énergies renouvelables et indigènes, conformément à l'art. 167 al. 1 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), à l'art. 14 al. 1 LEn et à l'art. 21 al. 3 et 4 LEn.

Par ailleurs, les petits bâtiments, soit ceux dont les besoins en chaleur pouvaient aisément et à moindre coût être couverts par la technologie de la PAC, représentaient les deux tiers du parc immobilier genevois, dont les émissions de CO^2 correspondaient à 37 % de la totalité des émissions dudit parc. Il était ainsi indispensable d'accélérer la substitution des chauffages fossiles par des sources renouvelables et la soumission de ces installations à autorisation énergétique, et, dès lors, au contrôle de l'autorité compétente en vue de l'application du dispositif de l'art. 21 LEn. Le seuil de 5 kW était apte à atteindre ce but, en tant qu'il englobait la majeure partie des renouvellements et des transformations d'installations prévisibles à l'avenir, mais aussi parce qu'il prenait en considération le surdimensionnement des installations dans les villas, dont la puissance pouvait être réduite ces prochaines années. Les buts d'intérêt public visés par la novelle ne pouvaient être atteints ou favorisés autrement, puisqu'un seuil plus élevé aurait pour conséquence de soustraire au contrôle de l'autorité une part importante et cruciale des remplacements et des transformations d'installations à énergies fossiles.

À cet égard, le régime de la déclaration de conformité avait montré ses limites, puisque seule une dizaine de déclarations était parvenue à l'autorité sur les centaines de changements d'installation annuels. La fixation d'un seuil bas respectait également le principe de la proportionnalité au sens étroit, dans la mesure où il était raisonnable par rapport au bénéfice offert par le contrôle de l'autorité. Ceci était d'autant plus vrai que les conditions matérielles attachées aux installations productrices de chaleur étaient identiques, qu'elles soient ou non soumises à autorisation énergétique. Le bénéfice de la mesure primait ainsi largement les inconvénients pratiques d'une demande d'autorisation.

b. Il a notamment produit un avis de droit du 27 août 2021, adressé à l'OCEN, concernant la modification des art. 13 et 13L à 13N du projet de REn (devenus les art. 13 et 13M à 13O REn).

12) Le 15 août 2022, les recourants ont persisté dans leur recours.

L'éventualité de la mise en place d'une chaudière composée de pièces détachées ne justifiait pas encore l'adoption de l'art. 13M al. 3 REn, une telle réglementation devant, en tout état de cause, figurer dans une loi formelle, sous peine d'étendre le champ d'application de l'art. 21 al. 2 LEn, lequel ne comportait aucune référence aux pièces d'une chaudière.

L'affirmation selon laquelle une PAC et une climatisation étaient, d'un point de vue technique, des installations identiques était tout aussi fausse, une PAC réversible ne pouvant être comparée à un conditionnement d'air à défaut de faire partie de la catégorie des installations de climatisation de confort.

L'art. 13N al. 1 REn n'était pas plus clair, dès lors que son intitulé mentionnait les installations en bivalence, alors que son texte ne se référait qu'aux installations productrices de chaleur alimentées en combustibles fossiles.

En prétendant que l'art. 13N al. 1 REn respectait le principe de la proportionnalité, le Conseil d'État avait omis de prendre en compte leurs intérêts privés, puisque, dans les faits, cette disposition instaurait une interdiction implicite des installations de chauffage alimentées en combustibles fossiles, au vu des conditions strictes posées pour leur autorisation. Un seuil plus élevé que celui retenu n'avait au demeurant pas été envisagé.

13) Dans ses observations du 12 septembre 2022, le Conseil d'État a persisté dans ses précédentes écritures.

Le fait d'inclure le changement de brûleur ou de tout autre composant annexe dans la notion de transformation d'une installation était conforme à la volonté du législateur, dès lors qu'une telle mesure s'inscrivait dans le but de la loi rappelé à l'art. 1 al. 2 LEn.

Lorsqu'une PAC disposait d'un mode « dégivrage », soit la quasi-totalité des modèles, elle pouvait être utilisée en mode réversible et produire du froid, son fluide tournant alors à l'envers, dans un processus inversé. D'un point de vue technique, une PAC réversible n'était ainsi pas différente d'une climatisation.

L'art. 13N al. 1 REn visait les installations productrices de chaleur alimentées en combustibles fossiles, qu'il s'agisse d'un système bivalent, à savoir lorsque l'une des deux sources d'énergies était fossile, ou monovalente, comme l'indiquait du reste le titre de cette disposition, qui ne laissait planer aucune incertitude.

La notion de « quantité suffisante » de l'art. 13N al 2 REn correspondait à la quantité d'énergie nécessaire pour couvrir les besoins de chaleur du bâtiment et celle de « coûts disproportionnés » posait le principe de la disproportion économique permettant à l'administré de démontrer que la mesure imposée ne respectait pas le principe de la proportionnalité.

14) Le 22 septembre 2022, les recourants ont repris leurs précédents arguments, précisant que, même si, en théorie, les PAC pouvaient produire du froid, tel n'était pas le cas à Genève, au vu des interdictions et dispositions légales en vigueur. Il était donc faux de prétendre qu'en pratique une PAC et une climatisation constituaient la même machine.

15) Sur quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

1) a. La chambre constitutionnelle est l'autorité compétente pour contrôler, sur requête, la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 124 let. a Cst-GE). Selon la législation d'application de cette disposition, il s'agit des lois constitutionnelles, des lois et des règlements du Conseil d'État (art. 130B al. 1 let. a de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

b. Le recours est formellement dirigé contre un règlement cantonal, à savoir le règlement modifiant le REn du 13 avril 2022, et ce en l'absence de cas d'application (ACST/35/2021 du 21 octobre 2021 consid. 1b).

c. Le recours a été interjeté dans le délai légal à compter de la publication du règlement litigieux dans la FAO, qui a eu lieu le 19 avril 2022 (art. 62 al. 1 let. d et al. 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) a. Quant aux conditions formelles, l'acte de recours, formé par écrit (art. 64 al. 1 LPA), contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de l'acte attaqué et les conclusions du recourant (art. 65 al. 1 LPA), ainsi que l'exposé des motifs et l'indication des moyens de preuve (art. 65 al. 2 LPA). En cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, l'acte de recours doit en sus contenir un exposé détaillé des griefs du recourant (art. 65 al. 3 LPA). Le recourant ne peut ainsi se contenter de réclamer l'annulation d'une loi ou d'un règlement au motif que son contenu lui déplaît (ACST/29/2021 du 29 juin 2021 consid. 2b). Cela étant, selon la jurisprudence de la chambre constitutionnelle qui statue en première instance, cette exigence ne saurait être interprétée aussi rigoureusement que ne l'est le principe d'allégation (Rügeprinzip) devant le Tribunal fédéral pour les griefs de violation des droits fondamentaux et des dispositions de droit cantonal et intercantonal. De plus, le

constituant a explicitement souhaité que la chambre constitutionnelle soit plus accessible aux citoyens et administrés que ne peut l'être l'instance judiciaire suprême de la Suisse (ACST/36/2021 du 21 octobre 2021 consid. 2b et les références citées).

b. Par ailleurs, la chambre constitutionnelle applique le droit d'office, sans être liée par les motifs invoqués par les parties (art. 69 al. 1, 2ème phr., LPA), à la condition toutefois que le recours, voire le grief invoqué, soit recevable.

c. En l'espèce, le recours respecte les conditions générales de forme et de contenu prévues aux art. 64 al. 1 et 65 al. 1 et 2 LPA. Sur le fond, bien que concluant à l'annulation des art. 13M et 13N REn, les recourants n'invoquent des griefs qu'à l'encontre des al. 3 et 4 de l'art. 13M REn et des al. 1 et 2 de l'art. 13N REn. Seules seront donc examinées dans le cadre du présent contrôle abstrait des normes les dispositions spécifiquement contestées par les recourants (ACST/31/2020 du 2 octobre 2020 consid. 3c), le contrôle effectué par la chambre de céans ne pouvant s'étendre, en l'absence de tout grief motivé, à l'ensemble des dispositions susmentionnées.

3) a. A qualité pour recourir toute personne touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (art. 60 al. 1 let. b LPA). L'art. 60 al. 1 let. b LPA formule de la même manière la qualité pour recourir contre un acte normatif et en matière de recours ordinaire. Cette disposition ouvre ainsi largement la qualité pour recourir, tout en évitant l'action populaire, dès lors que le recourant doit démontrer qu'il est susceptible de tomber sous le coup de la loi constitutionnelle, de la loi ou du règlement attaqué (ACST/12/2022 du 28 juillet 2022 consid. 4a).

Lorsque le recours est dirigé contre un acte normatif, la qualité pour recourir est conçue de manière plus souple et il n'est pas exigé que le recourant soit particulièrement atteint par l'acte entrepris. Ainsi, toute personne dont les intérêts sont effectivement touchés directement par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour a qualité pour recourir ; une simple atteinte virtuelle suffit, à condition toutefois qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions contestées (ATF 147 I 308 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_357/2021 du 19 mai 2022 consid. 2.2). La qualité pour recourir suppose en outre un intérêt actuel à obtenir l'annulation de l'acte entrepris, cet intérêt devant exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 147 I 478 consid. 2.2).

b. Une association ayant la personnalité juridique est habilitée à recourir en son nom propre lorsqu'elle est intéressée elle-même à l'issue de la procédure. De même, sans être touchée dans ses intérêts dignes de protection, cette possibilité lui est reconnue pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts de

ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 145 V 128 consid. 2.2 ; ACST/35/2021 précité consid. 2b). En revanche, elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (arrêt du Tribunal fédéral 1C_499/2020 du 24 septembre 2020 consid. 2).

c. En l'espèce, dès lors que M. A_____ est domicilié à Genève dans une maison individuelle de laquelle il est propriétaire, au demeurant chauffée au mazout, il est directement concerné par les dispositions qu'il conteste et est susceptible de se les voir appliquer, si bien qu'il a qualité pour recourir. Tel n'apparaît toutefois pas être le cas de l'entreprise de combustibles qu'il exploite, qui n'est pas directement concernée par l'autorisation énergétique devant être obtenue par les propriétaires de biens immobiliers à Genève pour les installations productrices de chaleur alimentées en combustibles notamment fossiles, lesquelles ne font pas l'objet d'une interdiction, et encore moins pour les PAC réversibles. Par conséquent, le recours corporatif n'apparaît pas non plus ouvert pour C_____, laquelle n'a au demeurant pas d'intérêt direct à l'issue du litige. Étant donné toutefois que M. A_____ a qualité pour recourir à titre individuel et au vu de ce qui suit, la question de la qualité pour recourir de B_____ et de C_____ pourra souffrir de rester indécise.

4) À l'instar du Tribunal fédéral, la chambre constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, s'impose une certaine retenue et n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées ou appliquées de façon contraire au droit supérieur. Pour en juger, il lui faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante et des circonstances dans lesquelles ladite norme serait appliquée. Le juge constitutionnel doit prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme – ou non – au droit supérieur. Les explications de l'autorité sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait (ATF 147 I 308 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_983/2020 du 15 juin 2022 consid. 3.1 ; ACST/12/2022 précité consid. 5 et les références citées).

5) Les recourants contestent la légalité de l'art. 13M al. 3 et 4 REn et de l'art. 13N al. 1 et 2 REn, ainsi que la proportionnalité de l'art. 13N al. 1 REn.

a. Le principe de la légalité, consacré à l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), s'applique à l'activité de l'État régi par le droit. En plus d'imposer l'exigence d'une base légale, impliquant que les autorités ne peuvent agir que si la loi le leur permet, le principe de la légalité comprend aussi celle de la suprématie de la loi, voulant que les autorités sont tenues de respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes.

Le principe de la légalité exige donc que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi (ATF 147 I 1 consid. 4.3.1). Il implique qu'un acte étatique se fonde sur une base légale matérielle qui est suffisamment précise et qui a été adoptée par l'organe compétent (ATF 141 II 169 consid. 3.1). L'exigence de la densité normative n'est pas absolue, car on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 147 I 393 consid. 5.1.1 ; ACST/25/2020 du 27 août 2020 consid. 14ca).

Hormis en droit pénal et fiscal où il a une signification particulière, le principe de la légalité n'est pas un droit constitutionnel du citoyen. Il s'agit d'un principe constitutionnel qui ne peut pas être invoqué en tant que tel, mais seulement en relation avec la violation, notamment, du principe de la séparation des pouvoirs, de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire ou la violation d'un droit fondamental spécial (ATF 146 II 56 consid. 6.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_776/2020 du 7 juillet 2022 consid. 7.1).

Le principe de la séparation des pouvoirs est garanti, au moins implicitement, par toutes les constitutions cantonales, et à Genève même de manière expresse à l'art. 2 al. 2 Cst-GE, et représente un droit constitutionnel dont peut se prévaloir le citoyen. Il impose le respect des compétences établies par la Cst. et prohibe à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe. En particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 142 I 26 consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_38/2021 du 3 mars 2021 consid. 3.2.1). Les règlements d'exécution doivent ainsi se limiter à préciser certaines dispositions légales au moyen de normes secondaires, à en combler le cas échéant les véritables lacunes

et à fixer si nécessaire des points de procédure (ATF 139 II 460 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_660/2021 du 28 juin 2022 consid. 5.2).

À Genève, le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif (art. 80 Cst-GE) et adopte les lois (art. 91 al. 1 Cst-GE), tandis que le Conseil d'État, détenteur du pouvoir exécutif (art. 101 Cst-GE), joue un rôle important dans la phase préparatoire de la procédure législative (art. 109 al. 1 à 3 et 5 Cst-GE), promulgue les lois et est chargé de leur exécution et d'adopter à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE). Il peut ainsi adopter des normes d'exécution, soit des normes secondaires, sans qu'une clause spécifique dans la loi soit nécessaire. Celles-ci peuvent établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes. Elles ne peuvent en revanche pas, à moins d'une délégation expresse, poser des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont conformes au but de la loi (ATF 147 V 328 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_776/2020 précité consid. 7.2). Pour que le Conseil d'État puisse édicter des normes de substitution, ou normes primaires, il faut qu'une clause de délégation législative l'y habilite (ATF 133 II 331 consid. 7.2.1 ; ACST/35/2021 précité consid. 7c).

b. Consacré à l'art. 5 al. 2 Cst., le principe de proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit), impliquant une pesée des intérêts (ATF 146 I 157 consid. 5.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_762/2021 du 13 avril 2022 consid. 6.1).

6) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le juge ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme et ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 147 V 35 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_284/2021 du 11 avril 2022 consid. 7.1 et les références citées).

7) a. Aux termes de l'art. 89 Cst., la Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la

consommation économe et rationnelle de l'énergie (al. 2). Elle légifère sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils. Elle favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables (al. 3). Les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons (al. 4).

b. La Confédération a matérialisé sa compétence en édictant la loi sur l'énergie du 30 septembre 2016 (LEne - RS 730.0), qui a pour but notamment une utilisation économe et efficace de l'énergie (art. 1 al. 2 let. b LEne). L'art. 45 LEne prévoit en particulier que, s'agissant des bâtiments, les cantons créent un cadre favorable à l'utilisation économe et efficace de l'énergie et à l'utilisation des énergies renouvelables (al. 1) et édictent des dispositions sur l'utilisation économe et efficace de l'énergie dans les bâtiments existants ou à construire ; dans la mesure du possible, ils donnent la priorité à l'utilisation économe et efficace de l'énergie et à l'utilisation des énergies renouvelables et des rejets de chaleur (al. 2).

8) a. Au plan cantonal genevois, l'art. 167 al. 1 Cst-GE fonde la politique énergétique de l'État sur les principes suivants : un approvisionnement en énergies (let. a), la réalisation d'économies d'énergie (let. b), le développement prioritaire des énergies renouvelables et indigènes (let. c), le respect de l'environnement (let. d) et l'encouragement de la recherche dans ces domaines (let. e).

b. La LEn, qui a fait l'objet d'une importante modification par l'adoption de la loi 10'258 entrée en vigueur le 5 août 2010, laquelle visait à faire face à l'accélération du réchauffement climatique et à la raréfaction des énergies fossiles, a notamment pour but de déterminer les mesures visant à l'utilisation rationnelle et économe de l'énergie et au développement prioritaire de l'exploitation des sources d'énergies renouvelables et indigènes (art. 1 al. 2 LEn). Sont considérées comme des énergies renouvelables l'énergie hydraulique, l'énergie solaire, l'énergie géothermique, la chaleur ambiante, l'énergie éolienne ainsi que l'énergie tirée de la biomasse et des déchets de biomasse (art. 6 al. 1 LEn). L'art. 12 LEn précise que la nature des mesures visant à économiser l'énergie doit être adaptée à l'évolution des techniques applicables (al. 2) et que le coût et la nature desdites mesures doivent satisfaire au principe de la proportionnalité (al. 3). Le Conseil d'état est en outre chargé d'arrêter les dispositions nécessaires à l'exécution de la LEn (art. 25 al. 1 LEn).

9) L'art. 21 LEn a trait aux installations productrices de chaleur. Afin d'éviter le gaspillage d'énergie lors de la production de chaleur, l'autorité compétente encourage les systèmes chaleur-force, lorsque les conditions techniques et économiques sont réunies (al. 1). La mise en place, le renouvellement ou la transformation d'une installation productrice de chaleur, d'une puissance supérieure à un seuil fixé par le règlement et alimentée en combustibles fossiles

ou d'origine renouvelable telle qu'une chaudière est soumise à autorisation de l'autorité compétente (al. 2). L'autorisation relative aux installations alimentées en combustibles fossiles n'est accordée que si la preuve est apportée par le requérant que (al. 3) : la demande d'énergie ne peut pas être raisonnablement couverte au moyen d'énergies renouvelables ou de rejets de chaleur (let. a), l'installation intègre la meilleure technologie disponible et présente un haut degré d'efficacité exergétique (let. b) et répond aux prescriptions fixées par le règlement dans les domaines régis par l'art. 14 al. 1 let. e LEn (let. c). L'autorisation relative aux installations alimentées en combustibles d'origine renouvelable n'est accordée que si la preuve est apportée par le requérant que (al. 4) : la demande d'énergie ne peut pas être raisonnablement couverte au moyen de rejets de chaleur (let. a), l'installation intègre la meilleure technologie disponible et présente un haut degré d'efficacité exergétique (let. b) et répond aux prescriptions fixées par le règlement dans les domaines régis par l'art. 14 al. 1 let. e LEn (let. c). Le règlement peut prévoir des cas de dispense d'autorisation pour les installations alimentées en combustibles d'origine renouvelable (al. 5). Lorsqu'une autorisation n'est pas requise, le propriétaire de l'installation remet à l'autorité compétente avant le début des travaux une déclaration attestant sa conformité aux prescriptions fixées par le règlement dans les domaines régis par l'art. 14 al. 1 LEn (al. 6).

Il ressort des travaux législatifs relatifs à la loi 10'258 que l'art. 21 LEn avait pour objectif de soumettre à autorisation les installations productrices de chaleur de grande puissance afin d'éviter tout gaspillage, de choisir en priorité une solution basée sur des énergies renouvelables et de ne recourir à une chaudière à gaz ou au mazout qu'en dernier ressort (MGC 2007-2008/VIII A 6731). L'autorisation était également requise pour des installations alimentées en combustibles d'origine renouvelable, car le fait d'utiliser des énergies renouvelables ne justifiait pas un manque d'efficacité énergétique dans leur usage (MGC 2007-2008/VIII A 6745).

10) a. En l'espèce, l'art. 13M al. 3 REn, sous l'intitulé « principe » et s'appliquant aussi bien aux installations alimentées en tout ou en partie en combustibles fossiles qu'à celles alimentées en combustibles d'origine renouvelable, assimile le changement du brûleur ou de tout autre composant annexe d'une telle installation productrice de chaleur datant de vingt ans ou plus à une transformation d'une installation au sens de l'art. 21 al. 2 LEn, lequel soumet notamment toute transformation d'une installation productrice de chaleur à autorisation.

b. Si les recourants ne contestent pas que l'art. 21 al. 2 LEn permet au Conseil d'État de fixer par voie réglementaire un seuil de puissance à partir duquel une autorisation est requise, ils soutiennent que tel n'est pas le cas du changement de brûleur ou de tout autre composant annexe d'une installation datant d'au moins vingt ans, l'art. 13M al 3 REn, au contenu indéterminé, ne reposant selon eux sur aucune délégation législative valable.

L'art. 21 al. 2 LEn contient une délégation législative qui permet au Conseil d'État de fixer un seuil de puissance au-delà duquel la mise en place, le renouvellement ou la transformation d'une installation productrice de chaleur est soumis à autorisation, ce qu'il a fait en adoptant l'art. 13N al. 1 REn pour les installations productrices de chaleur alimentées en combustibles fossiles ou en bivalence, arrêté à 5 kW, et en adoptant l'art. 13O REn pour les installations productrices de chaleur alimentées en combustibles d'origine renouvelable, fixé à 1 Mw et 70 kW. L'art. 21 al. 2 LEn ne contenant pas de délégation législative supplémentaire en faveur du Conseil d'État, il convient dès lors d'examiner si l'art. 13M al. 3 REn constitue une norme secondaire qui se limite à exécuter l'art. 21 al. 2 LEn, auquel il renvoie au demeurant.

L'art. 21 al. 2 LEn ne définit pas ce qu'il faut entendre par « transformation d'une installation productrice de chaleur ». L'art. 13M al. 3 REn le précise en indiquant qu'il s'agit du changement de brûleur ou de tout autre composant annexe d'une telle installation datant de vingt ans ou plus, en considération du fait que le changement des composants annexes d'une ancienne installation conduit dans les faits à modifier l'installation elle-même, en la dotant d'éléments techniques plus modernes, différents des éléments originaux vieux de plus de vingt ans. Ce faisant, le Conseil d'État a pris en considération l'importance des composants annexes de l'installation productrice de chaleur, dont ils doivent, à l'instar du brûleur, être un élément substantiel, et pas seulement des pièces ou éléments secondaires, ce qu'il appartiendra à l'OCEN d'apprécier dans chaque cas particulier. Dans ce cadre, le Conseil d'État a indiqué que cette disposition serait appliquée dans le strict respect du principe de proportionnalité, les décisions administratives prises sur cette base pouvant faire l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire le cas échéant. Dès lors, en adoptant l'art. 13M al. 3 REn, à savoir une norme secondaire, le Conseil d'État a respecté le principe de la séparation des pouvoirs, s'étant limité à définir le terme de « transformation » figurant dans la loi, dont il a précisé la portée, et non pas du terme « renouvellement », comme le soutient l'intimé dans ses écritures.

Par ailleurs, l'art. 13M al. 3 REn n'étend pas la portée de l'obligation de dépôt d'une demande d'autorisation énergétique au changement de brûleur ou de tout autre composant annexe d'une installation productrice de chaleur datant de vingt ans ou plus, indépendamment de la puissance de l'installation, puisque cette disposition se trouve dans les principes et doit être lue en parallèle avec les art. 13N et 13O REn qui concernent respectivement les installations productrices de chaleur alimentées en combustibles fossiles ou en bivalence et celles alimentées en combustibles d'origine renouvelable, pour lesquelles des seuils de puissance différents sont fixés, conformément à la délégation de l'art. 21 al. 2 LEn.

11) a. Les recourants ne contestent pas que l'art. 21 al. 2 LEn confère au Conseil d'État la compétence de déterminer le seuil de puissance à partir duquel la mise en place, le renouvellement ou la transformation d'une installation productrice de chaleur alimentée notamment en combustibles fossiles est soumis à autorisation.

b. Ils soutiennent toutefois que ladite disposition ne permettrait pas au Conseil d'État d'assujettir les installations en bivalence au régime de l'art. 21 al. 3 LEn, dès lors que l'art. 21 al. 2 LEn n'en fait pas mention.

L'art. 21 LEn vise à limiter autant que possible l'utilisation de combustibles fossiles, en ne l'admettant que s'il n'est raisonnablement pas possible de recourir aux énergies renouvelables ou aux rejets de chaleur et favorise, pour ce faire, les installations alimentées totalement en énergies non fossiles. Si elle ne traite pas expressément des installations qui fonctionnent en ayant ponctuellement recours aux énergies fossiles, cette disposition opère néanmoins une distinction entre celles qui sont alimentées en combustibles fossiles (art. 21 al. 3 LEn), indépendamment de la proportion de ce type de combustible, de celles alimentées en combustibles renouvelables (art. 21 al. 4 LEn). Dès lors, en soumettant les installations en bivalence au même régime que celui applicable aux installations productrices de chaleur alimentées en combustibles fossiles, l'art. 13N al. 1 REn se limite à préciser l'art. 21 LEn, sans étendre la portée de l'art. 21 al. 3 LEn qui concerne toute installation alimentée avec des combustibles fossiles, sans égard à leur proportion.

c. Les recourants soutiennent également que le seuil de puissance thermique nominale globale fixé par l'art. 13N al. 1 REn à 5 kW serait contraire au principe de la proportionnalité.

Les parties s'accordent sur le fait qu'un tel seuil est relativement bas et qu'il conduit, dès lors, à soumettre à autorisation énergétique au sens de l'art. 21 al. 2 LEn une grande partie des installations fonctionnant avec des combustibles fossiles, comme l'a du reste relevé le recensement des chaudières effectué par l'OCEN et les SIG. Ce faisant, la fixation dudit seuil à 5 kW permet d'atteindre le but d'intérêt public visé, à savoir favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie et le recours en priorité aux énergies renouvelables et aux rejets de chaleurs, en atteignant un haut degré d'efficacité exergétique tout en intégrant la meilleure technologie possible. Comme l'a indiqué l'intimé, le régime d'autorisation énergétique permet à l'autorité de procéder par le biais d'un contrôle a priori des installations, en garantissant le respect des exigences légales en la matière, et de veiller à une transition vers des installations alimentées en énergies non fossiles. En cela, la fixation du seuil à 5 kW est apte à atteindre le but d'intérêt public visé.

D'autres mesures, moins incisives, ne permettraient pas d'atteindre un tel but, dès lors que, comme l'a indiqué le Conseil d'État, la fixation d'un seuil plus élevé, en particulier à 10 kW, aurait pour effet de soustraire une grande partie des

installations concernées à l'autorisation énergétique, si bien que la majorité d'entre elles ne pourraient faire l'objet d'aucun contrôle, en particulier les villas pour lesquelles, selon le recensement susmentionné, un surdimensionnement de certaines installations a été constaté et où la puissance pourrait être réduite. De plus, selon les explications fournies par l'intimé, le régime de la déclaration, précédemment en vigueur, a révélé son manque d'efficacité, puisque sur la centaine de remplacements de chaudières effectuées par année, seule une dizaine d'entre elles ont fait l'objet d'une communication à l'OCEN.

Du point de vue de la proportionnalité au sens étroit, l'atteinte aux intérêts des propriétaires concernés est limitée, puisqu'au lieu d'une déclaration de conformité soumise à un autocontrôle, ils sont tenus de déposer une autorisation énergétique, soit par le biais d'une autorisation de construire (ATA/95/2021 du 26 janvier 2021 consid. 5a), soit par celui d'une autorisation ad hoc, comme le prévoit l'art. 13D REn, soumise au contrôle de l'autorité, étant précisé que, tant dans le cas de l'autorisation que de la déclaration, les conditions à respecter sont identiques (art. 21 al. 6 LEn). Il s'agit dès lors d'une simple exigence administrative supplémentaire à la charge des propriétaires concernés, dont l'intérêt privé ne saurait l'emporter sur l'intérêt public à une mise en œuvre des objectifs énergétiques et climatiques définis dans la LEn.

12) Selon les recourants, la densité normative de l'art. 13N al. 2 REn ne serait pas suffisante, en raison de l'utilisation de notions juridiques indéterminées, comme « disponibles en quantité suffisante » et « coûts non disproportionnés », trop imprécis pour définir les termes « raisonnablement couverte » figurant à l'art. 21 al. 3 let. a LEn et élargissant son sens et sa portée.

L'art. 21 al. 3 LEn conditionne l'octroi d'une autorisation énergétique à plusieurs conditions exhaustives et cumulatives, dont celle requérant du demandeur qu'il établisse que sa demande en énergie ne peut être raisonnablement couverte par des énergies renouvelables ou des rejets de chaleur (let. a), termes contenant des notions juridiques indéterminées devant être précisés et détaillés par le Conseil d'État dans le cadre de sa compétence réglementaire.

La notion de couverture raisonnable de la demande d'énergie de l'art. 21 al. 3 let. a LEn fait référence au principe de proportionnalité, ancré dans la loi à l'art. 12 LEn, qui rappelle que le coût et la nature des mesures visant à économiser l'énergie doivent satisfaire audit principe (al. 3). L'art. 21 al. 3 let. a LEn suppose ainsi, pour l'octroi de l'autorisation d'une installation alimentée en combustibles fossiles, qu'une installation utilisant des énergies renouvelables ou des rejets de chaleur soit techniquement ou financièrement disproportionnée. En subordonnant la « couverture raisonnable » à deux critères, à savoir d'une part la disponibilité en quantité suffisante et d'autre part l'exploitation à des coûts non disproportionnés, l'art. 13N al. 2 REn ne fait rien d'autre que de reprendre les éléments sous-tendant les dispositions légales précitées, en les faisant expressément figurer dans le

règlement. En effet, alors que le premier critère se réfère à la proportionnalité de l'installation d'un point de vue technique, en prévoyant qu'il doit y avoir des rejets de chaleur en suffisance et à disposition du demandeur de l'installation, le deuxième de ces critères exprime le caractère financièrement raisonnable de l'installation, au regard de ses coûts. Si les termes utilisés par l'art. 13N al. 2 REn contiennent certes également des notions juridiques indéterminées, c'est à l'aune des principes susmentionnés qu'il convient de les comprendre, et il appartiendra à l'autorité compétente de les appliquer en tenant compte de chaque situation particulière, ce qu'a du reste confirmé le Conseil d'État, lequel a, de ce point de vue aussi, précisé que le principe de la proportionnalité serait respecté et que les décisions administratives prises sur cette base seront susceptibles d'un contrôle judiciaire.

La disposition réglementaire contestée constitue ainsi une simple concrétisation de l'art. 21 al. 3 let. a LEn, dont elle n'étend pas la portée ni n'en dénature le sens, se limitant à exécuter la loi.

13) Les recourants soutiennent, enfin, que la LEn ne permettait pas au Conseil d'État d'assimiler une PAC réversible, à savoir celles pouvant produire tant de la chaleur que du froid, à une installation de climatisation pour la soumettre à autorisation énergétique.

a. L'art. 22B LEn soumet le montage, la modification ou le renouvellement d'installations de climatisation de confort à autorisation (al. 1), laquelle peut être accordée si (al. 2) : le besoin de climatisation est démontré (let. a), une partie des rejets de chaleur est valorisée (let. b), l'eau de refroidissement est valorisée à sa sortie si l'installation est alimentée par le réseau d'eau potable (let. c), et l'installation respecte les prescriptions énergétiques définies par le règlement dans les domaines régis part. l'art. 14 al. 1 LEn (let. d). Le besoin de climatiser est établi si, malgré le respect des prescriptions énergétiques définies par le règlement dans les domaines régis par l'art. 14 al. 1 LEn, des conditions de confort thermique ne sont pas garanties (al. 3). L'autorisation peut également être accordée dans des cas fixés par le règlement pour les bâtiments conformes à un standard HPE, ainsi que pour les installations dont les rejets de chaleur sont valorisés pour l'essentiel (al. 4).

Une climatisation de confort est une installation qui sert à améliorer le confort thermique (art. 6 al. 14 LEn). Cette définition englobe les installations de climatisation utilisées dans l'habitat, dans des locaux administratifs ou encore dans des hôtels, par opposition aux installations qui visent à garantir le bon fonctionnement d'équipements ou la bonne conservation de produits (MGC 2007-2008/VIII A 6735). L'exigence d'une autorisation pour installer une climatisation de confort a été introduite pour tenir compte de la différence des besoins entre les installations de climatisation destinées au secteur immobilier et celles du secteur industriel (MGC 2008-2009/XII/1 A 15696).

b. En l'espèce, sous l'angle de la légalité, les recourants critiquent l'art. 13M al. 4 REn, qui soumet à l'autorisation énergétique des climatisations de confort les PAC réversibles utilisées pour la production de froid de confort, en tant que le Conseil d'État aurait, ce faisant étendu la portée des autorisations énergétiques en matière d'installations productrices de chaleur.

Ils perdent toutefois de vue la teneur de l'art. 22B al. 1 LEn, qui soumet le montage, la modification ou le renouvellement d'installations de climatisations de confort à autorisation de l'autorité compétente et englobe les installations de climatisation utilisées dans l'habitat, dans des locaux administratifs ou encore dans des hôtels, par opposition aux installations qui visent à garantir le bon fonctionnement d'équipements ou la bonne conservation de produits. Il importe dès lors peu, selon cette disposition, que la climatisation de confort résulte de l'utilisation d'une PAC réversible ou d'une installation de climatisation classique, dont les spécificités techniques sont au demeurant identiques, comme l'a indiqué l'intimé.

En soumettant dès lors à autorisation énergétique l'installation d'une PAC réversible pour la production de froid de confort, le Conseil d'État est resté dans le cadre de la loi et des buts qu'elle poursuit, à savoir l'utilisation rationnelle et économe de l'énergie, y compris lorsque ladite énergie provient de sources renouvelables.

14) Il s'ensuit que le recours sera rejeté, en tant qu'il est recevable.

15) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.-, qui comprend la décision sur effet suspensif, sera mis à la charge solidaire des recourants, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera accordée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

rejette, en tant qu'il est recevable, le recours interjeté le 19 mai 2022 par Monsieur A_____, B_____ SA et C_____ contre les art. 13M et 13N modifiés par l'art. 1 souligné du règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur l'énergie du 31 août 1988 (REn - L 2 30.01), publié dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève du 19 avril 2022 ;

met un émolument de CHF 1'500.- à la charge solidaire de Monsieur A_____, B_____ SA et C_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me François Bellanger, avocat des recourants, ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeant : M. Verniory, président, M. Pagan, Mme Lauber, MM. Knupfer et Mascotto, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste :	le président siégeant :
C. Gutzwiller	J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :