

Date de dépôt: 8 octobre 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Mark Muller, Stéphanie Ruegsegger, Thomas Büchi, Hugues Hiltbold, Pierre Kunz et Gilles Desplanches modifiant la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (L 5 20)

Rapporteuse: M^{me} Michèle Künzler

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission du logement, sous la présidence de M^{me} Blanchard-Queloz, a traité ce projet au cours de 6 séances, les 21 et 28 janvier, les 3, 10, 17 et 24 juin 2002.

Le procès-verbal a été rédigé par M. Hubert Demain.

Le département était représenté lors de ces séances par :

M. Laurent Moutinot, conseiller d'Etat

M. Georges Albert, directeur

M^{me} Marie-Christine Dulon, juriste

M. Frédéric Herreras, directeur adjoint

M. Pascal Chobaz, Service juridique de la Police des constructions

Présentation du projet de loi

M. Florian Barro, au nom des déposants, explique que le but de ce projet de loi est de favoriser les économies d'énergie, surtout dans les bâtiments anciens. Il rappelle brièvement diverses mesures existantes, tel le bonus fédéral, les aides pour l'installation de panneaux solaires ou les mesures fiscales pour favoriser l'isolation des bâtiments. Malheureusement, à Genève, ces aides sont peu sollicitées, et les propriétaires rechignent devant des investissements en faveur des économies d'énergie car ils ne peuvent reporter le coût supplémentaire sur les locataires, étant donné le prix du loyer maximum autorisé par la loi lors de rénovations. Il semble donc que les propriétaires rénovent en s'en tenant au strict minimum, d'autant plus que ce sont les locataires qui bénéficient le cas échéant d'une diminution de charge. M. Barro prétend appliquer le principe du pollueur-payeur au locataire. En effet, les signataires désirent également modifier la réglementation en matière d'exécution des travaux et d'économies d'énergie.

Les deux modifications proposées sont les suivantes :

1. Supprimer le caractère « exceptionnel » du dépassement (v. art. 6, al. 3). Car cela induit forcément une application restrictive qui ne contribue pas à inciter les propriétaires à entreprendre des travaux. Cette suppression ne menace pas la LDTR, mais vise uniquement à son assouplissement.
2. Accorder des dérogations pour que les travaux puissent être rentabilisés par des loyers dépassant 3225 F par an. Actuellement en effet, la dérogation ne peut être accordée qu'en cas de dépassement des exigences légales d'économie d'énergie.

Point de vue du département

M. Moutinot opère une distinction entre deux parties du projet de loi ; l'alinéa 3 qui reprend en fait l'article 6, alinéa 3, ne pose pas de problème, et il est même judicieux que l'on répète expressément pour les transformations ce qui est fixé pour les démolitions-reconstructions. Par contre la deuxième partie du projet lui semble être une véritable « passoire » qui permettrait en fait toutes les dérogations.

A son avis, il faudrait s'en tenir à ce qui est prévu dans l'article 6 du chapitre II démolition.

Quant à appliquer sans nuances une norme telle que MINERGIE, cela lui paraît problématique pour le logement social.

Il est bien évidemment favorable au développement durable et reste disposé à dépasser le plafond de 3225 F la pièce, si le cadre est bien défini. Cependant il s'interroge sur la réalité du problème, car il n'a connaissance d'aucune demande de dérogations.

Il existe actuellement un groupe de réflexion interdépartemental, mais qui bute toujours sur la concrétisation. On peut résumer de manière lapidaire les divergences : l'office cantonal de l'énergie a tendance à penser que les mesures d'économie d'énergie coûtent peu et rapportent beaucoup, l'office cantonal du logement est persuadé du contraire.

M. Chobaz reprend ensuite le texte de loi en détail. Il discerne deux différences essentielles par rapport au texte de l'article 6, alinéa 3, dont ce projet de loi s'inspire :

1. La formulation « ... peut être dépassée ... » alors que l'article 6, alinéa 3, ajoutait intentionnellement le terme « exceptionnellement », puisqu'il entendait faire explicitement référence à la règle. Cette règle impose le respect du plafond défini par les *besoins prépondérants de la population* par rapport à l'exception – le dépassement. Cet adverbe fait défaut, et qu'il conviendrait de le rajouter à ce projet.
2. L'adverbe : « ... notamment si ... » à la place de « ...soit si ... », dans l'article 6, alinéa 3. Il paraît évident que le *notamment* revêt un caractère exemplatif, alors que le *soit* appelle une forme exhaustive.

Enfin, l'alinéa 5 montre une logique différente de celle dérogatoire de l'article 6, qui prévoit que le plafond « peut » être dépassé. Or le PL 8647 dit que la limitation du loyer en fonction du besoin prépondérant de la population n'est pas applicable. Si les conditions définies aux articles 9, alinéa 2, et 11, alinéa 3, étaient inapplicables, cela signifierait qu'il n'y aurait plus de fixation des loyers lorsqu'il y a des économies d'énergie ou installations d'unités d'énergie renouvelables. Il est exact de considérer que ces travaux amènent une certaine économie de charges au locataire ; diminution qu'il faudra chiffrer, mais cette baisse de charges ne doit pas offrir en contrepartie un avantage excessif au propriétaire qui ne serait plus tenu à la fixation d'un loyer et au respect d'un plafond fixe. Ce déséquilibre ne paraît pas défendable au département.

M. Crouzier présente alors deux exemples. Le premier est une simple mise en conformité, qui diminue de 800 MJ à 600 MJ le coefficient thermique de l'immeuble. L'investissement de 3000 F la pièce entre dans le cadre financier fixé par la LDTR et permettra une baisse des charges pour les locataires d'environ 80 F la pièce par an.

Le deuxième exemple est une rénovation d'immeubles anciens (1930) auxquels on appliquera les critères MINERGIE. Cette rénovation exigeante prévoit d'investir 20 000 F par pièce. L'incidence sur les loyers serait très conséquente (50% d'augmentation), la LDTR limitera la hausse à 11%.

M. Crouzier tient à signaler que, dans ce cas, aucune demande de dérogations n'a été faite. D'ailleurs, il ne connaît aucune demande correspondant aux difficultés éventuelles que ce projet de loi se propose d'aplanir.

Audition de M. Beck, service cantonal de l'énergie

M. Beck resitue le contexte général des politiques énergétiques. Les préoccupations environnementales ont une vingtaine d'années, depuis la crise de l'énergie.

La Confédération a axé sa politique énergétique sur la loi CO₂, et se focalise sur l'économie des énergies fossiles. Les cantons récupèrent la responsabilité de l'efficacité des mesures prises dans leur domaine d'action. Dans notre canton, c'est dans le secteur de logement, qui utilise la plus grande part d'énergie fossile transformée, soit 50% de toute l'énergie consommée à Genève. Dans ce chiffrage de la consommation de combustibles (gaz et mazout) interviennent les logements mais également l'industrie et les lieux de travail. Le secteur du transport est responsable de 30% de la consommation, le reste est constitué de 20% d'électricité.

Genève a développé deux types d'actions : d'une part la diminution de la consommation des énergies non renouvelables par des investissements qui améliorent l'efficacité, et d'autre part la promotion des énergies renouvelables.

Pour ce faire il existe deux familles de mesures : premièrement, les obligations légales (changement des fenêtres jusqu'à 2008, décomptes individuels des frais de chauffage et frais d'eau chaude sanitaire (1993), OPair (maîtrise des installations de transformation – 1992), et outils appliqués à la construction (préavis thermique avec seuil maximum). Deuxièmement, on peut utiliser des standards tel MINERGIE, des programmes d'énergie renouvelable, ou des dérogations au décompte individuel des frais de chauffage (si l'immeuble consomme moins de 600 MJ par m², ou dans le cas de l'adoption du standard MINERGIE).

Des incitations fédérales et cantonales existent sous la forme de subventions, de conseils et d'aides techniques, octroyées dans la perspective

de la transformation de l'énergie fossile en investissement et en efficacité énergétique.

A Genève, le DIFC a une particularité par rapport au reste du pays, qui est la fixation d'un seuil minimal à 600 MJ en dessous duquel il n'est pas nécessaire. L'existence de ce seuil peut inciter certains propriétaires à réaliser les travaux qui permettront de se retrouver en deçà de cette limite.

Le service de l'énergie pourrait calculer les effets probables des mesures d'économie d'énergie, mais avec une marge de $\pm 10\%$ on peut difficilement chiffrer la diminution des charges. Le service se prononce surtout sur la cohérence des mesures projetées.

Pour M. Beck, la LDTR constitue un frein, il connaît beaucoup de projets qui furent arrêtés faute de financement.

Les commissaires se rendent compte que l'OCEN ne parle pas avec les mêmes critères que l'OCL. En effet, les ingénieurs calculent un coût global pour le loyer qui n'est pas celui du cadre légal actuel qui distingue le loyer et les charges, ce qui implique pour les rénovations une distinction entre l'investissement et le rendement de l'investissement qui profite plutôt au locataire.

PL 8647 – Audition de M. Jean-Pierre Stefani, SIA, Genève

M. Stefani insiste sur le fait qu'il s'agit d'établir un bilan complet de rénovation qui intègre tous les critères et fasse la part des choses entre les divers objectifs à atteindre. En effet un type de fenêtre extrêmement performant au point de vue de l'isolation sera peut-être inacceptable du point de vue du patrimoine et provoquera peut-être des problèmes de condensation. Il est clair que, dans des immeubles anciens, qui n'ont pas été rénovés, les interventions sont lourdes et ont pour effet d'augmenter les loyers. Pour tenter de conserver des loyers bas, les architectes de la SIA ont eu souvent recours au bonus à la rénovation qui fut très apprécié.

Il insiste sur la nécessité pour les architectes de travailler sur base d'un concept global qui exclut le « coup par coup ». Les interventions « chirurgicales » ne sont pas des plus efficaces. Seule la cohérence dictée par un bilan énergétique global permet de réaliser des aménagements efficaces.

Pour ces raisons, l'analyse d'ensemble est indispensable et ne peut se limiter à aborder le problème sous l'angle énergétique.

Les problèmes sont rarement du seul ressort de l'énergétique mais leur traitement permet d'améliorer du même coup, d'autres aspects comme l'acoustique, l'esthétique ou le confort.

M. Stefani pense qu'il est difficile de pratiquer la distinction entre les travaux strictement énergétiques et les travaux lourds qu'ils peuvent engendrer. Il lui semble que les limitations financières de la LDTR ne furent jamais un frein à la mise en œuvre de ces travaux d'amélioration du bilan énergétique.

La situation des immeubles récents du XX^e siècle est différente de celle des bâtiments plus anciens, car la diminution des charges peut se révéler importante sur une masse d'une centaine d'appartements. Même si les travaux d'économie d'énergie ne sont pas rentables immédiatement, il faut envisager ces travaux sur le long terme, car ils permettent, couplés à un entretien efficace, d'accroître la pérennité de l'immeuble.

M. Stefani rappelle qu'au niveau national la SIA soutient les concepts d'économie d'énergie et de développement durable. Mais la SIA n'a pas abordé le problème du renchérissement éventuel du loyer, en rapport avec ces interventions par ailleurs souhaitables. Il est évident que la SIA soutient tous les programmes de ce type et se positionne dans le débat académique des idées et des principes, sans pour autant se pencher spécifiquement sur la politique du logement.

La SIA participe au débat général, sensibilise et informe sur l'ensemble de cette problématique des énergies et des matériaux renouvelables mais sans entrer de plain-pied dans sa traduction politique.

Audition de M. Claude-Alain Macherel, service de l'énergie de la Ville de Genève

La Ville de Genève, qui est propriétaire d'environ 5000 logements, connaît bien ce problème, mais sa situation est un peu particulière, puisqu'elle dispose d'un service de l'énergie et d'une volonté forte pour prendre des mesures qui vont au-delà des standards minimaux.

M. Macherel constate que les bâtiments représentent un potentiel d'économie d'énergie non négligeable et inexploité.

Il propose un point de vue technique pour réaliser des économies d'énergie.

Deux axes sont possibles. D'une part l'exploitation des installations ; malheureusement cette possibilité est peu utilisée, car les exploitants ne

s'intéressent pas aux économies d'énergie, dont le gain n'est perceptible que pour le locataire. On peut remédier à ce problème en étudiant des contrats de maintenance incluant un bonus pour une consommation diminuée, ce qui profite aux exploitants et aux locataires.

D'autre part, il y a l'aspect investissement qui focalise les discussions. La Ville de Genève a choisi une vision assez novatrice qui prend en compte non seulement le coût effectif de l'investissement mais aussi à la diminution des coûts externes pour la collectivité. Il est clair qu'un propriétaire privé peut difficilement tenir le même raisonnement, dans ce cas il faudrait sans doute imaginer une subvention.

M. Macherel rappelle que le coût très bas du chauffage est très récent et que la tendance pourrait s'inverser, ce qui ferait regretter amèrement toutes les mesures qui n'ont pas été prises dans une perspective économique à court terme.

Il faut réfléchir à des solutions globales qui intègrent le long terme en intégrant les coûts pour la collectivité du gaspillage énergétique et de la pollution.

Audition de M. Albert Otter, président du Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL)

M. Otter fait d'abord un tour d'horizon des divers projets de loi concernant la LDTR. Il regrette que ces projets ne visent qu'à remettre en cause cette loi, pourtant acceptée par le peuple en 1999.

Il plaide pour que le marché s'adapte à la LDTR et non le contraire. Le RPSL remet en cause la surévaluation du prix des bâtiments, de l'ordre de 30 à 40%, et le report de charge qui s'ensuit sur les locataires. L'estimation des bâtiments étant nettement surévaluée par rapport au marché et à la LDTR, les investisseurs peinent obligatoirement à rentrer dans le cadre des limites fixées par la loi.

M. Otter déclare que le RPSL s'oppose en l'état à toute dérogation supplémentaire du plafond tel qu'il fut fixé. De plus, en l'absence d'éléments tangibles, il lui semble superflu de lancer ce débat.

Il ne voit pas comment amender ce projet de loi dans ce contexte de remise en cause de la LDTR. Ce qui paraît certain à ce stade c'est qu'il y aura des hausses de loyers, sans que l'on détermine clairement la répartition des charges supplémentaires.

Le RPSL est favorable sur le principe aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables, mais il n'est pas d'accord que ces investissements se

reportent uniquement sur les locataires. M. Otter reconnaît que le RPSL étudie encore la question, et se refuse à accepter une loi s'il n'y a pas de règlement d'application précis avant.

Discussion

La discussion prend un tour assez large pour évoquer plusieurs problématiques liées aux économies d'énergie. Tout le monde est favorable au développement durable, tous s'accordent sur la nécessité d'économiser l'énergie et de favoriser les énergies renouvelables. Evidemment les choses se corsent lorsqu'il faut passer à la concrétisation de ces objectifs. Les divergences portent surtout sur le financement de ces investissements. Les uns pensent qu'il faut reporter les frais sur l'utilisateur, qui devient pollueur-payeur, les autres pensent que le propriétaire doit porter l'entier de l'investissement puisque celui-ci améliore son immeuble.

Ce projet de loi concerne plutôt l'ampleur de la répercussion des travaux sur les loyers, mais les commissaires se demandent comment on pourra distinguer les travaux qui concernent spécifiquement les économies d'énergie et qui pourraient justifier un dépassement du plafond de la LDTR, des travaux simplement nécessaires. En effet changer les fenêtres peut être une mesure d'économie d'énergie, mais peut être simplement une mesure nécessaire de rénovation ou une réponse à l'ordonnance fédérale sur le bruit. Un député se demande s'il ne faudrait pas statuer aussi sur l'opportunité des travaux. On lui répond qu'il est peu probable qu'un propriétaire fasse des travaux inutiles dans le but de dépasser le plafond LDTR, le retour sur investissement n'étant pas très rapide. Longtemps, la commission a cherché à élaborer un principe de proportionnalité entre l'augmentation du loyer et la baisse des charges.

Finalement, une majorité trouve qu'un éventuel dépassement du plafond de 3225 F la pièce ne peut se justifier que par des mesures qui vont au-delà des obligations légales, de plus ce déplafonnement sera proportionnel à la diminution des charges.

Vote d'entrée en matière du PL 8647

L'entrée en matière est acceptée à la majorité. Pour : 3 L, 2 R, 1 PDC, 1 UDC, 1 Ve. Contre: – Abst. : 2 S, 2 AdG.

L'alinéa 3 reprenant la définition des loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population tels que définis à l'article 6 de la LDTR est admis sans discussion.

Vote

L'alinéa tel que rédigé est adopté par la commission présente à l'unanimité.

Pour : 1 UDC, 2 L, 1 R, 2 S, 2 Ve, 1 AdG.

Un amendement est proposé par les Verts qui reprend pour l'essentiel la formulation de l'article 6, alinéa 3, de la LDTR.

Il supprime le « notamment » qui offrait des dérogations de toutes sortes, mais il maintient la suppression du terme « exceptionnellement ».

D'autre part, il précise que les subventions éventuelles octroyées au propriétaire seront intégrées au calcul du loyer.

Amendement

(Art. 9, al. 4-5)

⁴La fourchette des loyers peut être dépassée si des circonstances particulières le justifient, **soit** si :

- a) la surface brute locative des pièces est importante ;
- b) la protection du patrimoine génère des coûts supplémentaires ;
- c) **des mesures d'économie d'énergie dépassant les exigences légales ou réglementaires génèrent des coûts supplémentaires et entraînent** une baisse des charges du locataire ;
- d) l'installation d'une unité de production d'énergie renouvelable **procure un avantage financier au locataire.**

Si les mesures visées à l'alinéa 4, lettres b, c, et d, sont soutenues par des subventions, il en sera tenu compte dans le calcul du loyer.

L'amendement est accueilli favorablement, mais une discussion s'engage sur la suppression du terme « exceptionnellement », les tenants de cette suppression pensent qu'il faut favoriser les mesures d'économies d'énergie et de restauration du patrimoine, les autres craignent que la suppression de ce terme n'implique des hausses automatiques qui ne seraient pas pondérées par

la baisse des charges. C'est pourquoi, il est décidé de créer un alinéa 4 concernant la grandeur des pièces :

« La fourchette des loyers peut **exceptionnellement** être dépassée **si la surface brute locative des pièces est importante** »

Vote sur cette formulation de l'alinéa 4.

L'alinéa tel qu'amendé est adopté par la majorité de la commission.

Pour : 1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve, 3 S. Contre : 2 AdG. Abst. : –

⁵ La fourchette des loyers peut être dépassée si des circonstances particulières le justifient, soit si :

- a) la protection du patrimoine génère des coûts supplémentaires ;
- b) des mesures d'économie d'énergie dépassant les exigences légales ou réglementaires génèrent des coûts supplémentaires et entraînent une baisse des charges du locataire ;
- c) l'installation d'une unité de production d'énergie renouvelable procure un avantage financier au locataire.

Vote sur l'alinéa 5.

L'alinéa 5 tel qu'amendé est adopté à la majorité de la commission.

Pour : 1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve. Contre : 2 AdG. Abst. : 3 S.

«¹Prenant en considération l'ensemble des travaux à effectuer **sous déduction des subventions éventuellement octroyées**, le département fixe (...) »

Vote sur l'art.11

L'article 11 tel qu'amendé est adopté à l'unanimité. Pour : 1 UDC,

3 L, 2 R, 3 S, 2 AdG, 2 Ve. Contre : – Abst. : –

Vote de l'art. 9 dans son ensemble (al. 3 à 5 – nouveaux)

L'article 9 tel qu'amendé est adopté à la majorité de la commission.

Pour : 1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve. Contre : 1 AdG. Abst. : 1 AdG, 3 S.

Vote d'ensemble du PL 8647

Le PL 8647 tel qu'amendé est adopté à la majorité de la commission.

Pour : 1 UDC, 3 L, 1 PDC, 2 R, 2 Ve

Contre : 1 AdG

Abst. : 1 AdG, 3 S

Projet de loi (8647)

modifiant la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (L 5 20)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article unique

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996, est modifiée comme suit :

Art. 9, al. 3 à 5 (nouveaux)

³ Par besoins prépondérants de la population, il faut entendre les loyers accessibles à la majorité de la population.

Au 1^{er} janvier 1999, les loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population sont compris entre 2400 F et 3225 F la pièce par année.

Les loyers répondant aux besoins prépondérants de la population peuvent être révisés tous les deux ans par le Conseil d'Etat en fonction de l'évolution du revenu brut fiscal médian des contribuables personnes physiques.

⁴ La fourchette des loyers peut exceptionnellement être dépassée si la surface brute locative des pièces est importante.

⁵ La fourchette des loyers peut être dépassée si des circonstances particulières le justifient, soit si :

- a) la protection du patrimoine génère des coûts supplémentaires ;
- b) des mesures d'économie d'énergie dépassant les exigences légales ou réglementaires génèrent des coûts supplémentaires et entraînent une baisse des charges du locataire ;
- c) l'installation d'une unité de production d'énergie renouvelable procure un avantage financier au locataire.

Art. 11, al. 1, 1^{re} phrase (nouvelle teneur)

¹ Prenant en considération l'ensemble des travaux à effectuer, sous déduction des subventions éventuellement octroyées, le département fixe le montant des loyers ou des prix de vente maximaux, en tenant compte :