



## **Initiative populaire cantonale**

### **« L'assainissement des immeubles ne doit pas se faire sur le dos des locataires »**

Le comité d'initiative a lancé l'initiative législative cantonale formulée et intitulée « L'assainissement des immeubles ne doit pas se faire sur le dos des locataires », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- |  |                         |
|--|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....                                | <b>2 septembre 2022</b> |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>2 janvier 2023</b>   |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....                                | <b>2 janvier 2023</b>   |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> .... | <b>2 septembre 2023</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....                                    | <b>2 septembre 2024</b> |

## **Initiative populaire cantonale**

### **« L'assainissement des immeubles ne doit pas se faire sur le dos des locataires »**

Les citoyennes et citoyens soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 57 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative portant sur la modification de 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 (LDTR - rs/GE L 5 20), et de la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986 (Len - rs/GE L 2 30) :

#### **Art. 1 Modifications**

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 (LDTR - L 5 20), est modifiée comme suit :

#### **Art. 6, al. 4 (nouveau)**

<sup>4</sup> Si les travaux sont financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel à la rénovation, alors ils ne peuvent pas donner lieu à un supplément de hausse de loyer tel que prévu à l'alinéa 3 paragraphes 6 et 7.

#### **Art. 9, al. 7 (nouveau)**

<sup>7</sup> Si les travaux sont financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel à la rénovation, alors ils ne peuvent pas donner lieu à un supplément de hausse de loyer tel que prévu à l'alinéa 6 paragraphes 2 et 3.

#### **Art. 15, al. 1, 2e tiret (nouveau, les 2e à 4e tirets anciens devenant les 3e à 5e tirets)**

<sup>1</sup> L'Etat encourage l'entretien régulier des immeubles d'habitation et les rénovations, notamment par :

- lorsqu'il s'agit de travaux énergétiques, des conseils et un accompagnement pour améliorer l'efficacité énergétique du bâtiment et passer aux énergies renouvelables, des indications sur les économies réalisables, les coûts et les possibilités de subventions;

**Art. 16, let. a) (nouvelle teneur)**

- a) d'inciter les propriétaires à réaliser les travaux d'entretien et de rénovation raisonnables, proportionnés et permettant l'assainissement énergétique de leurs immeubles et des logements;

**Art. 17, al. 1, 2, 3 (nouvelle teneur), al. 4, 5 et 7 (abrogés, les al. 6 et 8 anciens devenant les al. 4 et 5)**

<sup>1</sup> Un crédit annuel est ouvert au Conseil d'Etat au titre de subvention cantonale d'investissement pour encourager la rénovation et permettre la mise en œuvre de ce bonus conjoncturel.

**Budgets d'investissement**

<sup>2</sup> Ce crédit annuel est inscrit aux budgets du Canton pour 10 ans dès l'année suivant l'entrée en vigueur la présente disposition.

**Montant et financement**

<sup>3</sup> Le montant de ce crédit annuel correspond à la moitié de la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse comptabilisée l'année précédente. Il est financé par le budget du Canton. Ce montant vient s'ajouter à l'éventuelle part non-dépensée du crédit des années précédentes, jusqu'à épuisement de ces reliquats.

**Art. 21, al. 2 (nouvelle teneur)****Montant de la subvention**

<sup>2</sup> En règle générale, la subvention n'excédera pas 20% du coût des travaux de rénovation donnant droit à rémunération du capital investi et ne sera pas répercutée sur les loyers.

**Art. 2 Modifications à une autre loi**

La loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986 (LEn - L 2 30), est modifiée comme suit :

**Art. 15, al. 13bis (nouveau)*****Répercussion du coût des travaux sur les loyers***

<sup>13bis</sup> Si les travaux sont financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel à la rénovation, alors ils ne peuvent pas donner lieu à un supplément de hausse de loyer tel que prévu à l'alinéa 12 lettres a et b et à l'alinéa 13.

**Art. 3**      **Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le 1er janvier de l'année qui suit celle de sa promulgation.

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

La réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et des gaz à effet de serre est nécessaire pour éviter une augmentation de la température de la planète et ses conséquences dévastatrices comme l'augmentation du niveau des océans ([www.ipcc.ch/sr15](http://www.ipcc.ch/sr15)). En Suisse, les effets du réchauffement climatique sont déjà bien visibles : fonte des glaciers et du pergélisol ; périodes de sécheresses avec des températures élevées ou à l'opposé, fortes précipitations qui entraînent des crues, des glissements de terrain et des laves torrentielles. La combustion des énergies fossiles doit être diminuée ([www.iea.org/reports/net-zero-by-2050](http://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050)). A Genève et en Suisse, les immeubles mal isolés doivent être assainis et les chauffages à fuel ou au gaz remplacés par des énergies renouvelables. La votation du 13 février 2022 en faveur du développement des réseaux thermiques structurants montre que la population genevoise soutient la transition énergétique.

La lutte contre le réchauffement climatique doit aller de pair avec l'amélioration de la protection des locataires. L'accès au logement et la qualité des immeubles échappent au choix individuel des locataires. La politique climatique doit intégrer cette réalité et le fait que se loger est un besoin fondamental. Elle doit se faire avec les locataires et non pas contre eux. Un engagement plus important de la collectivité est nécessaire pour soutenir des assainissements efficaces et respectueux des locataires.

Avec cette initiative populaire, l'ASLOCA propose de remettre en fonction un mécanisme qui a fait ses preuves : le bonus conjoncturel à la rénovation. Ce fonds, prévu dans la principale loi de protection des locataires à Genève, la loi sur la démolition, transformation et rénovation de maisons d'habitation (LDTR), est épuisé depuis longtemps. L'initiative prévoit de réalimenter ce fonds durant 10 ans, par un montant annuel qui correspond à la moitié de la part du Canton aux bénéficiaires de la Banque nationale (BNS). Faire ce lien avec la BNS est politiquement juste puisque cette dernière obtient ses bénéficiaires aussi par des investissements dans des secteurs polluants. Il est financièrement correct, puisqu'il permet de ne pas peser trop lourdement sur le budget du Canton et ainsi de ne pas prêter d'autres politiques publiques comme la santé ou l'éducation. Ce lien se résume toutefois à un mécanisme de calcul, pour éviter de compliquer l'établissement du budget. Le montant serait inscrit aux budgets annuels du Canton.

Les propriétaires qui le souhaitent pourraient ainsi obtenir un soutien financier puisé dans ce bonus conjoncturel, pour financer les travaux nécessaires. La subvention couvrirait en principe 20% du coût des travaux

(au lieu de 15% auparavant lorsque ce fonds était encore doté). En contrepartie de ce soutien, les locataires des immeubles concernés seraient mieux protégés qu'aujourd'hui. La part des travaux couverte par la subvention serait déduite du coût des travaux que le bailleur peut faire supporter aux locataires à cause du droit fédéral. Le bailleur qui ferait appel à ce bonus devrait aussi s'engager à ne pas faire payer à ses locataire le supplément de majoration de loyer prévu au-delà du plafond fixé par la LDTR, et ainsi à ne pas imposer un loyer supérieur aux besoins prépondérants de la population. L'initiative ne modifie cependant pas la durée du contrôle et du plafonnement des loyers prévus dans le droit actuel (3, 5 ou 10 ans).

Pour que les travaux soient le plus efficaces possibles, l'initiative permettrait aux propriétaires d'obtenir, s'ils le souhaitent, des conseils et un accompagnement pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, pour passer aux énergies renouvelables ou pour obtenir des indications sur la manière de réaliser des économies, sur les coûts et les possibilités de subventions.

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

## ARRÊTÉ

relatif à la validité de  
l'initiative populaire cantonale 186  
« L'assainissement des immeubles ne doit pas se  
faire sur le dos des locataires »

21 décembre 2022

# LE CONSEIL D'ÉTAT

## I. EN FAIT

1. Par courrier du 14 février 2022 reçu le 15 février 2022, Christian DANDRES a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « L'assainissement des immeubles ne doit pas se faire sur le dos des locataires » (ci-après également ; IN 186). Christian DANDRES était désigné comme mandataire et Carole-Anne KAST comme remplaçante (ci-après : le comité d'initiative).
2. L'IN 186 porte sur des modifications de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesure de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR – L 5 20) et de la loi sur l'énergie du 18 septembre 1986 (LEn – L 2 30). Elle est libellée en ces termes :

« Art. 1 Modifications

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 (LDTR - L 5 20), est modifiée comme suit :

Art. 6, al. 4 (nouveau)

4 Si les travaux sont financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel à la rénovation, alors ils ne peuvent pas donner lieu à un supplément de hausse de loyer tel que prévu à l'alinéa 3 paragraphes 6 et 7.

- 2 -

Art. 9, al. 7 (nouveau)

7 Si les travaux sont financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel à la rénovation, alors ils ne peuvent pas donner lieu à un supplément de hausse de loyer tel que prévu à l'alinéa 6 paragraphes 2 et 3.

Art. 15, al. 1, 2e tiret (nouveau, les 2e à 4e tirets anciens devenant les 3e à 5e tirets)

1 L'Etat encourage l'entretien régulier des immeubles d'habitation et les rénovations, notamment par :

- lorsqu'il s'agit de travaux énergétiques, des conseils et un accompagnement pour améliorer l'efficacité énergétique du bâtiment et passer aux énergies renouvelables, des indications sur les économies réalisables, les coûts et les possibilités de subventions.

Art. 16, let. a) (nouvelle teneur)

a) d'inciter les propriétaires à réaliser les travaux d'entretien et de rénovation raisonnables, proportionnés et permettant l'assainissement énergétique de leurs immeubles et des logements.

Art. 17, al. 1, 2, 3 (nouvelle teneur), al. 4, 5 et 7 (abrogés, les al. 6 et 8 anciens devenant les al. 4 et 5)

1 Un crédit annuel est ouvert au Conseil d'Etat au titre de subvention cantonale d'investissement pour encourager la rénovation et permettre la mise en œuvre de ce bonus conjoncturel.

Budgets d'investissement

2 Ce crédit annuel est inscrit aux budgets du Canton pour 10 ans dès l'année suivant l'entrée en vigueur la présente disposition.

Montant et financement

3 Le montant de ce crédit annuel correspond à la moitié de la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse comptabilisée l'année précédente. Il est financé par le budget du Canton. Ce montant vient s'ajouter à l'éventuelle part non-dépensée du crédit des années précédentes, jusqu'à épuisement de ces reliquats.

Art. 21, al. 2 (nouvelle teneur)

Montant de la subvention

2 En règle générale, la subvention n'excédera pas 20% du coût des travaux de rénovation donnant droit à rémunération du capital investi et ne sera pas répercutée sur les loyers.

Art. 2 Modifications à une autre loi

La loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986 (LEn - L 2 30), est modifiée comme suit :

Art. 15, al. 13bis (nouveau)

Répercussion du coût des travaux sur les loyers

13bis Si les travaux sont financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel à la rénovation, alors ils ne peuvent pas donner lieu à un supplément de hausse de loyer tel que prévu à l'alinéa 12 lettres a et b et à l'alinéa 13.

Art. 3 Entrée en vigueur La présente loi entre en vigueur le 1er janvier de l'année qui suit celle de sa promulgation ».

3. L'exposé des motifs contient les éléments suivants :

« La lutte contre le réchauffement climatique doit aller de pair avec l'amélioration de la protection des locataires. L'accès au logement et la qualité des immeubles échappent au choix individuel des locataires. La politique climatique doit intégrer cette réalité et le fait que se loger est un besoin fondamental. Elle doit se faire avec les locataires et non pas contre eux. Un engagement plus important de la collectivité est nécessaire pour soutenir des assainissements efficaces et respectueux des locataires ».

L'IN 186 propose ainsi :

- la remise en fonction du bonus conjoncturel à la rénovation prévu dans la LDTR et épuisé depuis longtemps;
  - la réalimentation de ce fonds durant 10 ans par un montant annuel correspondant à la moitié de la part du canton aux bénéficiaires de la Banque nationale suisse (ci-après : BNS);
  - l'inscription de ce montant aux budgets annuels du canton;
  - de permettre aux propriétaires qui le souhaitent d'obtenir un soutien financier puisé dans le bonus conjoncturel à la rénovation pour financer les travaux nécessaires;
  - que la subvention couvré en principe, 20% du coût des travaux en lieu et place des 15% prévus actuellement par la LDTR;
  - que la part des travaux couverte par la subvention soit déduite du coût des travaux que le bailleur peut faire supporter aux locataires en vertu du droit fédéral;
  - que le propriétaire qui ferait appel au bonus conjoncturel à la rénovation s'engage à ne pas faire payer à ses locataires le supplément de majoration de loyer prévu au-delà du plafond fixé par la LDTR et ainsi à ne pas imposer un loyer supérieur aux besoins prépondérants de la population;
  - de ne pas modifier la durée du contrôle et du plafonnement des loyers prévus dans la LDTR;
  - de permettre aux propriétaires qui le souhaitent d'obtenir des conseils et un accompagnement pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments pour passer aux énergies renouvelables ou pour obtenir des indications sur la manière de réaliser des économies, sur les coûts et les possibilités de subventions.
4. Le 25 février 2022, le service des votations et élections (ci-après : SVE) a validé la formule de récolte de signatures, et ce conformément à l'article 87 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP – A 5 05).
5. Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 186 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO), avec un délai de récolte des signatures échéant le 27 juin 2022.
6. Le 27 juin 2022, le comité d'initiative a déposé les listes de signatures auprès du SVE.
7. Par arrêté du 31 août 2022, publié le 2 septembre 2022 dans la FAO, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans le délai et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti.
8. Par le même arrêté, le Conseil d'Etat a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. Ces délais arrivent à échéance le 2 janvier 2023.
9. Par courrier recommandé du 19 septembre 2022, anticipé par messagerie électronique, la chancelière d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat l'invitait, avant de statuer sur la validité de l'IN 186, à lui faire part de ses déterminations dans un délai fixé au 17 octobre 2022 ; il était, en particulier, demandé au comité d'initiative :

- de se positionner, à l'aune du principe de l'unité de la matière, quant à l'articulation entre les différentes propositions contenues dans l'initiative, à savoir :
    - l'encouragement de l'entretien régulier des immeubles d'habitation et les rénovations, lorsqu'il s'agit de travaux énergétiques, par des conseils et un accompagnement pour améliorer l'efficacité énergétique du bâtiment et passer aux énergies renouvelables, des indications sur les économies réalisables, les coûts et les possibilités de subvention (art. 15, al. 1, 2<sup>e</sup> tiret nouveau LDTR), et l'incitation des propriétaires à réaliser des travaux d'entretien et de rénovation raisonnables, proportionnés et permettant l'assainissement énergétique de leurs immeubles et des logements (art. 16, let. a nouvelle teneur LDTR);
    - la réactivation du bonus conjoncturel à la rénovation, selon des modalités données (art. 17, al. 1, 2, et 3 nouvelle teneur LDTR);
    - le fait que les travaux financés, en tout ou partie, par le bonus conjoncturel à la rénovation ne puissent pas donner lieu à un supplément de hausse de loyer tel que prévu respectivement aux articles 6, al. 3 §§ 6 et 7 et 9; al. 6, §§ 2 et 3 LDTR, et à l'article 15, al. 12, let. a et b et al. 3 LEn (art. 6, al. 4 nouveau, 9, al. 7 nouveau LDTR, et art. 15, al. 13 bis nouveau LEn), et le passage du montant de la subvention de 15% (cf. art. 21, al. 2 LDTR) à 20% du coût des travaux (art. 21, al. 2 nouvelle teneur LDTR);
  - de se positionner, à l'aune du principe de la clarté, sur l'absence de toute référence dans le titre de l'initiative à la réactivation du bonus conjoncturel et aux modalités de financement de celui-ci;
  - de se positionner, à l'aune du principe de la conformité au droit supérieur, sur ce qu'il convenait d'entendre par « [...] *supplément de hausse de loyer* [...] ». En particulier, le comité d'initiative a été invité à déterminer si les articles 6, al. 4 nouveau et 9, al. 7 nouveau LDTR, et l'article 15, al. 13bis nouveau LEn, avaient pour objectif d'empêcher toute répercussion du coût des travaux – financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel à la rénovation – sur les loyers. Dans l'affirmative, le comité d'initiative a été invité à se positionner sur l'articulation entre ces nouvelles dispositions et l'article 14, al. 4 et 5 OBLF. Il a également été prié de se déterminer quant à l'article 21, al. 2 LDTR, lequel prévoit que le montant de la subvention ne peut pas être répercuté sur les loyers. Enfin et le cas échéant, le comité d'initiative a été invité à indiquer si la référence à un « [...] *supplément de hausse de loyer* [...] », visait uniquement à exclure toute répercussion sur les loyers en sus de celles déjà admises par les articles 6, al. 3 §§ 5 à 7 et 9, al. 6 LDTR, et par l'article 15, al. 11 à 13 LEn;
  - de se positionner quant à l'exécutabilité de l'initiative, en l'absence de versement de la BNS.
10. Sur demande du comité d'initiative, le délai a été reporté au 3 novembre 2022.
  11. Par lettre du 3 novembre 2022, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la chancelière d'Etat. En substance, il a relevé que l'IN 186 respectait les principes d'unité de la matière, de clarté et de conformité au droit supérieur, et qu'elle était exécutable.
  12. Les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés ci-dessous dans la partie « EN DROIT » du présent arrêté.
  13. Par courrier recommandé du 7 novembre 2022, anticipé par messagerie électronique, la chancelière d'Etat a informé le comité d'initiative que le Conseil d'Etat avait relevé d'éventuels points de contradiction entre les modifications proposées par l'IN 186 et la législation applicable à la gestion administrative et financière de l'Etat, ainsi qu'à son référentiel comptable, en particulier compte tenu du renvoi de la LDTR à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF – D 1 05). Elle invitait ainsi le comité d'initiative à lui faire part, le cas échéant, de sa position à cet égard dans un délai non prolongeable fixé au 22 novembre 2022.

14. Par lettre du 22 novembre 2022, le comité d'initiative a fait parvenir ses déterminations à la chancelière d'Etat. En substance, il a relevé que l'IN 186 était conforme au droit supérieur.
15. Les détails de cette prise de position seront, en tant que de besoin, discutés ci-dessous dans la partie « EN DROIT » du présent arrêté.

## II. EN DROIT

### A. Compétence du Conseil d'Etat

1. Aux termes de l'article 60, alinéa 1 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE ; A 2 00), le Conseil d'Etat examine la validité des initiatives populaires cantonales.

### B. Délais de traitement de l'IN 186

2. L'article 62, alinéa 1, lettre a Cst-GE prévoit que la loi règle la procédure de manière à respecter les délais suivants dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, à savoir notamment 4 mois au plus pour statuer sur la validité de l'initiative. Ce même délai est repris à l'article 92A, alinéa 1 LEDP.
3. Le délai de 4 mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 2 janvier 2023, étant donné que l'arrêté du 31 août 2022 du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative a été publié dans la FAO le 2 septembre 2022.

### C. Forme de l'IN 186

4. L'article 57, alinéa 1 Cst-GE permet de soumettre au Grand Conseil une proposition législative dans toutes les matières de la compétence de ses membres.
5. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de concrétisation législative par le Grand Conseil (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée.
6. La constitution genevoise du 14 octobre 2012 ne soumet ainsi plus la validité d'une initiative législative à l'unité de forme (TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe » de la commission 2 « Les droits politiques (y compris révision de la constitution) », du 30 avril 2010, p. 40).
7. Une initiative mixte, partiellement formulée et partiellement non formulée, sera entièrement traitée comme une initiative non formulée et ce quel que soit son degré de formulation ou de détail. En d'autres termes, une initiative non formulée détaillée sera admise comme non formulée (TANQUEREL, *op. cit.*, p. 42).
8. En l'espèce, l'IN 186 a pour objet des modifications de la LDTR et de la LEn, plus particulièrement la modification des articles 6, 9, 15, 16, 17 et 21 LDTR et de l'article 15 LEN. Ces modifications sont entièrement rédigées de telle sorte qu'elles seront directement intégrées dans les lois précitées si l'IN 186 devait être acceptée par le Grand Conseil ou le corps électoral.
9. Il s'agit dès lors d'une initiative entièrement formulée au sens de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE.

### D. Conditions de validité d'une initiative

10. Les conditions de validité d'une initiative expressément mentionnées par la constitution cantonale sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (art. 60, al. 2 Cst-GE), l'unité de la matière (art. 60, al. 3 Cst-GE) et la conformité au droit (art. 60, al. 4 Cst-GE).

11. S'ajoutent à ces conditions l'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire qui, si elle ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées dans la constitution cantonale, découle de la liberté de vote garantie à l'article 34, alinéa 2 de la constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) et plus particulièrement de l'exigence d'une formulation claire de la question soumise au vote. Les électrices et électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110, consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_659/2012, consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_146/2020, consid. 4.2 ; ACST/8/2020, consid. 6c).

12. Enfin, la dernière condition de validité est que les initiatives doivent être exécutoires (arrêt du Tribunal fédéral 1P.454/2006, consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_146/2020, consid. 3.1 ; ACST/23/2017, consid. 5.b ; ACST/8/2020, consid. 4a).

13. Ces conditions de validité seront discutées séparément ci-dessous dans l'ordre suivant : (E.) unité de genre, (F.) unité de la matière, (G.) conformité au droit, (H.) principe de clarté et (I.) exécutabilité.

#### **E. Unité du genre**

14. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.

15. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1 de l'ancienne constitution de la République et canton de Genève (aCst-GE, abrogée le 1<sup>er</sup> juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Dès lors que l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : les titulaires de droits politiques doivent savoir s'ils se prononcent sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doivent avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, consid. 2.1 et les références citées ; GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Bâle, 2008, § 995).

16. En l'espèce, l'IN 186 a pour objet des modifications de la LDTR et de la LEn. Il s'agit ainsi de modifications de deux lois au sens formel, sans qu'il n'y ait également de propositions de modification constitutionnelle. Les normes proposées appartiennent donc toutes au même rang.

17. Par conséquent, l'IN 186 respecte le principe de l'unité du genre.

#### **F. Unité de la matière**

18. L'article 60, alinéa 3, 1<sup>ère</sup> phrase Cst-GE prévoit que l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non.

19. A défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est d'emblée manifeste, l'initiative est déclarée nulle (art. 60, al. 3, phr. 2 Cst-GE).

20. L'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34, al. 2 Cst.). Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme

objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 137 I 200, consid. 2.2 et les références citées).

21. Selon le Tribunal fédéral, la portée du principe de l'unité de la matière peut différer selon les domaines. Ainsi, les exigences sont plus strictes en cas de révision partielle de la constitution qu'à l'égard de projets de rang législatif. Ce principe s'impose par ailleurs de façon plus rigoureuse aux projets issus d'une initiative populaire qu'à ceux proposés par l'autorité : en effet, la règle veut aussi empêcher que les auteurs de l'initiative puissent réunir des partisans de réformes différentes et atteindre ainsi plus aisément le nombre de signatures requis, en risquant cependant de donner un reflet inexact de l'opinion populaire (ATF 123 I 63, consid. 4b). En outre, les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (art. 61, al. 4, Cst-GE ; ATF 130 I 185, consid. 3.1 ; ATF 123 I 63 consid. 4b). Ce dernier dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre et peut, le cas échéant, corriger un éventuel vice en rédigeant les dispositions voulues (ATF 123 I 63, consid. 4b).
22. Une initiative se présentant comme un ensemble de propositions diverses, certes toutes orientées vers un même but, mais recouvrant des domaines aussi divers qu'une politique économique, une réforme fiscale, le développement de la formation, la réduction du temps de travail, la réinsertion des sans-emploi, etc., viole la règle de l'unité de la matière. En revanche, une initiative populaire peut mettre en œuvre des moyens variés, pour autant que ceux-ci soient rattachés sans artifice à l'idée centrale défendue par les initiants. L'unité de la matière fait ainsi défaut lorsque l'initiative présente en réalité un programme politique général, lorsqu'il n'y a pas de rapport suffisamment étroit entre les différentes propositions, ou encore lorsque celles-ci sont réunies de manière artificielle ou subjective (ATF 130 I 185, consid. 3.2 et les références citées).
23. En d'autres termes, l'unité de la matière est respectée lorsque :
  - une initiative poursuit un seul but (ATF 111 la 196, consid. 3a) ;
  - une initiative concerne une seule thématique dont toutes les propositions sont dans un rapport de connexité (ATF 137 I 200, consid. 2.2).
24. Plus l'objectif est de nature générale, plus l'éventail de mesures concourant à son accomplissement peut être large, et ces mesures être disjointes et concerner des objets indépendants les uns des autres. Les initiants doivent particulièrement veiller non seulement à ce que les moyens mis en œuvre soient propres à atteindre le but recherché, mais aussi à ce que ces derniers ne s'écartent pas d'un fil conducteur aisément reconnaissable et présentent entre eux une véritable cohésion (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_289/2008, consid. 2.5 et les références citées).
25. En 2009 et 2013, le Tribunal fédéral a confirmé l'invalidation totale décidée par le Grand Conseil des initiatives populaires « Stop aux loyers abusifs et à la pénurie de logements : 10 mesures urgentes » (IN140), et « Stop au retour des congés-ventes. Halte à la spéculation ! (Renforcement de la LDTR) » (IN 147) au motif notamment qu'elles ne respectaient pas le principe de l'unité de la matière.
26. S'agissant de l'IN 140, le Tribunal fédéral a relevé que même si l'on pouvait admettre que l'initiative – qui frappait par sa longueur – poursuivait un but général unique, soit la concrétisation du droit au logement, les moyens mis en œuvre, présentés de manière complexe et selon des formulations parfois obscures, ne présentaient pas d'unité suffisante. L'initiative se présentait comme un catalogue de mesures certes propres – pour la plupart – à parvenir au but recherché, mais touchant à des domaines aussi variés que l'aménagement du territoire (affectation des zones de développement, déclassement des terrains agricoles et fixation d'un indice d'utilisation du sol

notamment), l'intervention accrue de l'Etat (dans le contrôle des loyers, la limitation du prix des terrains, la création d'un fond public et sa dotation en moyens financiers), l'élargissement du droit de préemption de l'Etat, des prescriptions sur le volume des bâtiments et le nombre de pièces, ainsi qu'une proposition sur l'affectation des ressources financières versées par la BNS. Selon le Tribunal fédéral, un tel foisonnement de propositions comportait inévitablement le risque que le citoyen, favorable par hypothèse au but poursuivi par l'initiative, s'oppose à l'une ou l'autre des mesures proposées (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_289/2008, consid. 2.5).

27. En ce qui concerne l'IN 147, le Tribunal fédéral a relevé que l'initiative comprenait 20 articles, et que l'exposé des motifs présentait dix buts. Si l'on pouvait admettre que l'initiative poursuivait un but général unique, soit la promotion de la construction de logements et l'utilisation des bâtiments pour le logement, les nombreux moyens mis en œuvre, exposés de manière complexe, ne présentait pas d'unité (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_306/2012, consid. 2.4).
28. L'unité de la matière est une notion relative, en ce sens que les exigences qui en découlent doivent être appréciées en fonction des circonstances concrètes; il ne faut néanmoins pas que les différentes clauses d'une initiative soient réunies de manière artificielle ou subjective. De même, les auteurs d'une initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière ne sauraient exiger une scission, permettant de sauver leur démarche – lorsque ce procédé est admis par le droit cantonal –, à n'importe quelles conditions. La notion d'abus de droit s'applique dans le domaine des droits politiques et un abus du droit d'initiative doit en principe être sanctionné par la nullité du projet présenté (ATF 123 I 63, consid. 4d et les références citées).
29. Enfin, Thierry TANQUEREL souligne que, comme pour les objets soumis à scrutin populaire, il n'y a aucune raison de postuler que la personne qui approuve un texte, en votant oui ou en le signant, ne prend pas cette décision en considérant le texte dans son ensemble. En tout cas, c'est ce qu'elle exprime par son vote ou sa signature. La figure du cumul d'adhésions est une fiction qui n'a pas de fondement logique ou empirique. Il est certes possible qu'une personne signant une initiative – ou approuvant un acte lors d'une votation – n'ait pas vu tel ou tel aspect de la proposition qui l'aurait peut-être fait changer d'avis si elle en avait eu conscience. Mais selon le précité, ce problème n'a rien à voir avec le principe de l'unité de la matière, et peut se poser pour des initiatives qui respectent parfaitement les exigences posées par la jurisprudence à cet égard. L'auteur ajoute que, s'agissant de la signature des initiatives, l'effet de «contrainte» est encore moins marqué que lors d'une votation. En effet, au stade de la récolte des signatures, il ne s'agit pas de décider si un acte va entrer en vigueur ou non, mais simplement d'appuyer ou non sa mise à l'ordre du jour. Il est facile d'échapper à toute contrainte face à un texte trop complexe en ne le signant pas, tout en préservant son droit de se prononcer à ce sujet si l'initiative aboutit (TANQUEREL, Splendeur et misère de l'unité de la matière, in *Revue de droit suisse*, 2020, vol. 139, Halbbd. I, n° 2, p. 136).
30. C'est à la lumière de ces principes que l'article 60, alinéa 3 Cst-GE doit être interprété.
31. En l'espèce, l'IN 186 entend encourager l'entretien régulier des immeubles d'habitation et les rénovations, lorsqu'il s'agit de travaux énergétiques, par des conseils et un accompagnement pour améliorer l'efficacité énergétique du bâtiment et passer aux énergies renouvelables, des indications sur les économies réalisables, les coûts et les possibilités de subvention (art. 15, al. 1, 2<sup>e</sup> tiret nouveau LDTR). L'IN 186 vise également à inciter les propriétaires à réaliser des travaux d'entretien et de rénovation raisonnables, proportionnés et permettant l'assainissement énergétique de leurs immeubles et des logements (art. 16, let. a nouvelle teneur LDTR).

32. L'IN 186 tend par ailleurs à réactiver le bonus conjoncturel à la rénovation. Elle envisage l'ouverture d'un crédit annuel au Conseil d'Etat au titre de subvention cantonale d'investissement pour encourager la rénovation et permettre la mise en œuvre de ce bonus conjoncturel. Ce crédit annuel sera inscrit au budget du canton pour dix ans dès l'année suivant l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Le montant de ce crédit annuel correspondra à la moitié de la part cantonale au bénéfice de la BNS comptabilisée l'année précédente. Il sera financé par le budget du canton. Ce montant viendra s'ajouter à l'éventuelle part non dépensée du crédit des années précédentes, jusqu'à épuisement de ces reliquats (art. 17, al. 1, 2, et 3 nouvelle teneur LDTR).
33. Enfin, l'IN 186 propose que les travaux financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel à la rénovation ne puissent pas donner lieu à un supplément de hausse de loyer tel que prévu respectivement aux articles 6, al. 3 §§ 6 et 7 et 9, al. 6, §§ 2 et 3 LDTR, et à l'article 15, al. 12, let. a et b et al. 3 LEn (art. 6, al. 4 nouveau, 9, al. 7 nouveau LDTR, et art.15, al. 13 bis nouveau LEn). L'initiative entend également faire passer le montant de la subvention de 15% (cf. art. 21, al. 2 LDTR) à 20% du coût des travaux (art. 21, al. 2 nouvelle teneur LDTR). Elle ne modifie pour le surplus pas l'actuel article 21, al. 2 LDTR qui prévoit que la subvention ne peut pas être répercutée sur les loyers.
34. L'exposé des motifs met quant à lui en exergue la poursuite d'un but écologique, la réactivation du bonus conjoncturel à la rénovation et l'amélioration de la protection des locataires.
35. Invité à se déterminer quant au principe de l'unité de la matière, le comité d'initiative a en substance relevé ce qui suit :
- l'IN 186 a pour objectif de répondre au problème social des majorations de loyer consécutives à des travaux de rénovation en limitant les hausses de loyer par un renforcement de la LDTR. Le cœur de l'initiative est la réactivation du bonus conjoncturel à la rénovation, devant servir de mesure d'accompagnement à la politique de rénovation des immeubles. Ledit bonus doit servir aux locataires, dans une logique « gagnante/gagnante » locataires/bailleurs. Dans cette optique, l'IN 186 propose de ne pas permettre aux bailleurs de majorer le loyer au-delà du montant maximum de la fourchette des loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population. En effet et en l'absence de suppression de ce dé plafonnement, l'IN 186 ne bénéficierait qu'à une partie seulement des locataires, dont les loyers se situeraient avant travaux en-dessous du plafond LDTR;
  - l'IN 186 propose également que le bonus conjoncturel à la rénovation puisse couvrir 20% du coût des travaux, au lieu des 15% actuellement prévus par la LDTR, et ce afin de tenir compte du modeste effort demandé aux bailleurs;
  - la subvention ne doit pas être gaspillée à financer des rénovations inefficaces, raison pour laquelle l'IN 186 précise que les informations et conseils déjà prévus dans la LDTR devront également concerner les travaux de rénovations énergétiques, les économies d'énergie et la possibilité de solliciter le bonus conjoncturel à la rénovation. Cette dernière proposition de modification de la LDTR doit être vue comme une simple précision de la loi;
  - s'agissant de se doter d'un fonds, il convient d'en fixer le montant. Cet impératif ne consiste toutefois pas en une proposition en elle-même, indépendante, qui pourrait poser problème sous l'angle du principe d'unité de la matière. L'IN 186 ne propose au demeurant pas une modalité de financement spécifique, mais uniquement une modalité de calcul;
36. Il apparaît que l'IN 186 poursuit un but général, soit de réduire ou d'empêcher l'impact des rénovations sur les loyers. Elle propose à cet effet des mesures disparates et concernent des objets indépendants les uns des autres.

37. Cela étant et contrairement aux textes des IN 140 et 147, objets des jurisprudences ci-dessus mentionnées, l'on ne se trouve pas face à une initiative qui frapperait par sa longueur, ou qui présenterait un « foisonnement » de propositions.
38. Les moyens mis en œuvre sont en effet tous propres à atteindre le but recherché, et ne s'écartent pas d'un fil conducteur aisément reconnaissable. Ils présentent entre eux une véritable cohésion et sont tous rattachés, sans artifice, à l'idée centrale défendue par l'initiative, soit de réduire ou d'empêcher l'impact des rénovations sur les loyers. L'initiative ne mêle ainsi pas dans un même objet plusieurs propositions de nature ou de buts différents.
39. Enfin et à l'instar de ce que soutient Thierry TANQUEREL, il n'y a aucune raison de présupposer que les signataires de l'initiative n'auraient pas pris leur décision en considérant le texte dans son ensemble, bien qu'il demeure possible qu'ils n'aient pas vu tel ou tel aspect de la proposition au moment de signer.
40. Partant, l'IN 186 est conforme au principe de l'unité de la matière.

### **G. Conformité au droit**

41. A teneur de l'article 60, alinéa 4 Cst-GE, l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle.
42. Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110, consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_357/2009, consid. 2.1). En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'article 49, alinéa 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 134 I 125, consid. 2.1 ; ATF 133 I 286, consid. 3.1 et les références citées).
43. Le contrôle de la conformité au droit d'une initiative vise à prévenir que les citoyens ne soient exposés à être appelés à voter sur un objet, qui, d'emblée, ne pourrait pas être finalement concrétisé conformément à la volonté exprimée. Une initiative populaire législative formulée se transforme en loi si elle est acceptée par le Grand Conseil ou en votation populaire (art. 61 et 63 Cst-GE ; art. 122B, 123 et 123A de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985, LRGC – B 1 01 ; art. 94 al. 3 et 4 LEDP ; art. 5 ss de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels du 8 décembre 1956, LFPP – B 2 05), sans que son texte puisse être modifié (sous réserve de la correction d'erreurs matérielles de pure forme ou de peu d'importance mais manifeste, cf. art. 216A LRGC). Il y a lieu de contrôler librement la conformité du texte considéré avec le droit supérieur, tout en s'imposant une certaine retenue, et d'annuler les dispositions considérées seulement 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 faut tenir compte notamment 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, sans pour autant négliger les exigences qu'impose le principe de la légalité (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_59/2018 et 1C\_60/2018 consid. 3.1 et les références citées).
44. Pour déterminer le sens de normes proposées par une initiative rédigée de toutes pièces, il faut appliquer pour l'essentiel les mêmes principes d'interprétation qu'en

matière de contrôle abstrait des normes. Ainsi, il y a lieu d'utiliser les méthodes habituelles d'interprétation des normes, à savoir les méthodes littérale, systématique, historique et téléologique (ATF 147 V 35 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_284/2021, consid. 7.1 et les références citées). Conformément à la règle de l'interprétation objective, c'est le texte de l'initiative qui est déterminant, et non l'intention des auteurs de cette dernière (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_297/2021, consid. 2 ; ACST/13/2022, consid. 11c et les références citées ; JACQUEMOUD, Les initiatives et leur volonté, Thèse, Fribourg, 2022, pp. 195-203).

45. Lorsque, à l'aide des méthodes d'interprétation reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité, conformément à l'adage « *in dubio pro populo* » (ATF 129 I 392, consid. 2.2 ; ATF 134 I 172, consid. 2.1 ; ATF 139 I 292, consid. 5.7 ; ATF 143 I 129, consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_427/2020, consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_297/2021, consid. 2 ; ACST/22/2018, consid. 2 ; ACST/15/2020, consid. 2).
46. Les règles de l'interprétation la plus favorable aux initiants, qu'exprime l'adage « *in dubio pro populo* », et de l'interprétation conforme au droit supérieur, n'autorisent toutefois pas à s'écarter à tout le moins sensiblement du texte d'une initiative, ni à faire abstraction des exigences que le principe de la légalité impose. La marge d'interprétation en la matière est plus limitée pour des initiatives rédigées de toutes pièces (ATF 143 I 129 consid. 2.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_297/2021, consid. 2 ; ACST/13/2022, consid. 11c et les références citées).
47. L'Assemblée constituante a renoncé à la formulation contenue dans l'ancienne constitution cantonale qui voulait qu'une initiative ne soit annulée que si elle était « manifestement » non conforme au droit. En effet, cette formulation pouvait, en théorie, conduire à des décisions contradictoires. Face à une initiative populaire législative, le Tribunal fédéral ne pouvait en effet annuler celle-ci ou confirmer son annulation que si elle était « manifestement » non conforme au droit. Mais ensuite, saisi d'un recours contre la loi résultant de cette initiative, par hypothèse acceptée par le peuple, le Tribunal fédéral devait vérifier sa conformité « simple » et non seulement « manifeste » au droit fédéral (HOTTELIER/TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341, p. 373). Le constituant a en effet entendu prévenir qu'un même texte ne soit pas invalidé au stade du contrôle de la validité de l'initiative le proposant, mais le soit ensuite, une fois celui-ci devenu loi du fait de l'adoption de l'initiative, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes (BOACG tome V, p. 2342 ; HOTTELIER/TANQUEREL, *op. cit.*, p. 373 ; TANQUEREL, Note sur l'ATF 132 I 282, RDAF 2007 I 332, p. 335, où l'auteur estime douteux qu'une telle situation soit « institutionnellement acceptable » ; ACST/17/2015, consid. 4).

#### **G.1. Conformité au droit international**

48. Les initiatives doivent respecter le droit international qui lie la Suisse ou le canton (art. 5, al. 4 Cst.).
49. En matière d'énergie (RS 0.73) et d'équilibre écologique (RS 0.814), la Suisse est liée par de nombreux textes de portée internationale, lesquels reconnaissent en substance tous la nécessité de prendre des mesures visant à protéger l'environnement.
50. Pour le surplus, la matière concernée par l'IN 186 ne fait pas l'objet de conventions internationales.

#### **G.2. Conformité au droit fédéral**

51. Les initiatives doivent respecter le droit fédéral, soit la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale (art. 3 et 49 Cst.).

*i. La garantie constitutionnelle de la propriété et de la liberté économique*

52. La garantie de la propriété est ancrée à l'article 26 Cst. Elle a pour objet de protéger la propriété individuelle, notamment le droit de la conserver, d'en jouir et d'en disposer librement.

53. Dans sa finalité individuelle, la liberté économique a pour fonction de permettre l'exercice de toute activité économique privée destinée à la production d'un gain (art. 27 Cst. ; GAIDE/DEFAGO, La LDTR, Berne, 2014, p. 52).

54. Le Tribunal fédéral retient que le grief tiré de la violation de la liberté économique n'a pas de portée indépendante et qu'il se confond avec celui pris de la violation de la garantie de la propriété (GAIDE/DEFAGO, *op. cit.*, p. 53 ; ATF 111 la 23 consid. 4a).

55. La garantie de la propriété et la liberté économique peuvent être restreintes aux conditions fixées à l'article 36 Cst., soit notamment en vertu d'une base légale. Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_195/2021, consid. 5.1.2 et les références citées).

56. De jurisprudence constante, il est admis que l'intérêt public poursuivi par la LDTR, qui tend à préserver l'habitat et les conditions de vie existants (art. 1 al. 1 LDTR), procède d'un intérêt public important. Par ailleurs, en soi, la LDTR constitue une base légale suffisante et la réglementation qu'elle met en place est conforme au droit fédéral, à la garantie de la propriété et à la liberté économique, y compris dans la mesure où elle prévoit un contrôle des loyers après transformations (ATF 111 la 401 consid. 9 ; 113 la 126 consid. 7a ; 116 la 401 consid. 9c ; 128 I 206 consid. 5.2.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C 617/2012, consid. 2.3 ; 1C\_87/2021, consid. 4.2.1 ; 1C\_195/2021, consid. 5.1.2).

*ii. Le droit du bail à loyer*

57. Les problématiques de la démolition, de la rénovation ou du contrôle du loyer se posent avant tout au regard du droit civil, dont la compétence générale est attribuée à la Confédération par l'article 122 Cst., ainsi que plus spécifiquement en matière de bail à loyer par l'article 109 Cst. Sont concernés les articles 253ss du Code des obligations (CO ; RS 220), ainsi que l'Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF ; RS 221.213.11) (GAIDE/DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, p. 45).

58. Dans le domaine du droit du bail, la législation fédérale doit être considérée comme exhaustive, sous réserve de la compétence laissée aux cantons d'édicter certaines règles de droit privé complémentaires (art. 257e, al. 4 ; art. 270, al. 2 CO). A défaut d'une telle réserve, il est interdit aux cantons d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail (ATF 137 I 135, consid. 2.5.1 et les références citées). Une seule et même matière peut toutefois être saisie à la fois par des règles de droit privé fédéral et par des règles de droit public cantonal. Dans les domaines régis par le droit civil fédéral, les cantons conservent en effet la compétence d'édicter des règles de droit public en vertu de l'article 6 CC à condition toutefois que le législateur fédéral n'ait pas entendu régler une matière de façon exhaustive (en ce sens qu'il n'entendait laisser aucune place pour du droit public cantonal sur la même matière), que les règles cantonales soient motivées par un intérêt public pertinent et qu'elles n'éluent pas le droit civil, ni n'en contredisent le sens ou l'esprit (ATF 137 I 135, 140 consid. 2.5.2 ; ATF 135 I 233, 253 consid. 8.2 ; ATF 131 I 333, 336 consid. 2.1).

59. Le législateur fédéral légifère en particulier contre les abus en matière de bail à loyer, notamment les loyers abusifs (art. 109, al. 2 Cst ; DEFAGO GAUDIN, Les rénovations

énergétiques : incidence et répercussion sur les loyers, in HOTTELIER/FOËX, La propriété immobilière face aux défis énergétiques – Du statut juridique de l'énergie au contrôle des loyers, Genève/Zürich, 2016, p. 156).

60. Selon l'article 269 CO, les loyers sont abusifs lorsqu'ils permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée, ou lorsqu'ils résultent d'un prix d'achat manifestement exagéré. Inversement, l'article 269a CO précise qu'un loyer n'est en principe pas abusif lorsqu'il est justifié par des hausses de coûts ou par des prestations supplémentaires. Les articles 269 et 269a CO constituent le cœur de la protection contre les loyers abusifs. Ils sont complétés par les articles 10 à 16 OBLF. En particulier, l'article 14, al. 2 LDTR liste les améliorations énergétiques qui peuvent être considérées comme des prestations supplémentaires permettant au bailleur d'augmenter le montant du loyer (art. 14, al. 2 let. a) à e) OBLF). Cette disposition a pour double fonction d'assurer non seulement, en tant que norme concrétisant l'article 269a CO, la protection contre les loyers abusifs, mais aussi de permettre la poursuite des intérêts publics en matière de politique énergétique en permettant de répercuter sur le locataire le coût des investissements entraînant des améliorations énergétiques (GAIDE/DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, p. 41).
61. Les aides octroyées pour des améliorations créant des plus-values doivent être déduites du montant de la prestation supplémentaire (art. 14, al. 3bis OBLF). Cette disposition vise à mettre en œuvre le principe du loyer basé sur les coûts en liaison avec les aides publiques et à assurer que le bailleur ne puisse pas refinancer les frais d'investissement à double en reportant intégralement sur les loyers les coûts de prestations supplémentaires en partie couverts par les aides publiques (DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, p. 164).
62. De longue date, la jurisprudence admet que les cantons demeurent en particulier libres d'édicter des mesures destinées à combattre la pénurie sur le marché locatif, par exemple en soumettant à autorisation la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation (ATF 101 la 502; 99 la 604; 89 I 178). Le Tribunal fédéral a ainsi rappelé à de multiples reprises que les dispositions cantonales qui soumettent à une autorisation les transformations de maisons d'habitation et imposent un contrôle des loyers ne sont en principe pas contraires aux règles du droit civil fédéral qui régissent les rapports entre bailleurs et locataires (ATF 99 la 604 ; 101 la 502; 116 la 401; arrêt du tribunal fédéral 1P.705/2000, consid. 2.a).
63. Enfin, selon le Tribunal fédéral, le but de la LDTR n'est pas de donner au locataire, pris individuellement, des prétentions supérieures à celles qu'institue en sa faveur le droit privé fédéral. La fixation du loyer au sens de la LDTR ne poursuit pas le même but que le droit privé fédéral. Partant, la LDTR n'a pas pour effet d'instaurer un contrôle général des loyers qui serait prohibé par le principe de la primauté du droit fédéral (GAIDE/DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, p. 50 ; ATF 106 la 409, consid. 4a ; arrêt du Tribunal fédéral du 29 septembre 1982 in RDAF 1983, p. 251).

### *iii. La liberté contractuelle*

64. L'article 19 CO fonde le principe de la liberté contractuelle. Dans le domaine du logement, les limitations à la liberté contractuelle sont justifiées car elles répondent à un problème présentant un caractère général et les mesures prises pour le résoudre relèvent de la préoccupation des pouvoirs publics d'assurer à chacun un logement décent (GAIDE/DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, p. 50).
65. Le Tribunal fédéral considère que le grief de la violation de la liberté contractuelle ancrée à l'article 19 CO n'a pas de portée propre par rapport à la violation des dispositions spéciales en matière de bail (ATF 102 la 533, consid. 10a ; ATF 113 la 126, consid. 8c ; ATF 131 I 133, consid. 2.3).

iv. La LDTR

66. La LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans les zones visées à l'article 2 LDTR (art. 1, al. 1 LDTR). Elle vise notamment à protéger les locataires et les propriétaires d'appartements, ainsi que le parc locatif en quantité et en qualité. A cet effet, elle prévoit notamment des restrictions à la démolition et à la transformation des maisons d'habitation, l'encouragement à des travaux d'entretien et de rénovation raisonnables et proportionnés de ces bâtiments (art. 1, al. 2 LDTR ; GAIDE/DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, p. 107).
67. Le contrôle des loyers instauré par cette loi s'impose en cas de démolitions-reconstructions ou de transformation d'un immeuble de logement. Il constitue le moyen direct de parvenir au but prévu par la loi (DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, p. 177).
68. L'on parle de loyers contrôlés par opposition aux loyers absolument libres ou aux loyers libres. Les loyers contrôlés sont fixés impérativement par l'Etat, et ils ne peuvent être modifiés qu'avec l'accord préalable de l'autorité compétente. A la sortie du contrôle, les loyers sont soumis aux articles 269 ss CO. Les propriétaires peuvent alors se prévaloir de la méthode absolue afin de procéder à une majoration unilatérale du loyer (rendement de la chose louée, art. 269 et 269a CO, ou loyers usuels du quartier, art. 269a let. a CO) (LCHAT/GROBET THORENS/RUBLI/STASTNY, *Le bail à loyer*, Lausanne, 2019, pp. 452, 456-457).
69. Le chapitre V de la LDTR est intitulé « Fixation des loyers et des prix en cas de démolitions ou de transformations » (art. 10 à 14 LDTR). Il prévoit les principes et les exceptions prévalant à la fixation des loyers des logements après travaux (art. 10 LDTR), ainsi que le mode de calcul des loyers (art. 11 LDTR). L'article 12 LDTR dispose que les loyers et les prix de vente maximaux fixés sont soumis au contrôle de l'Etat, pendant une période de 5 à 10 ans pour les constructions nouvelles et pendant une période de 3 ans pour les immeubles transformés ou rénovés, durée qui peut être portée à 5 ans en cas de transformation lourde.
70. Le système de fixation des loyers prévus par la LDTR est, très schématiquement, le suivant. Il s'agit tout d'abord de se référer au montant des loyers avant travaux et de déterminer si ceux-ci sont inférieurs ou supérieurs au montant des loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population. Par besoin prépondérants de la population, il faut entendre les loyers accessibles à la majorité de la population (art. 6, al. 3 et 9, al. 3 LDTR). La loi contient le montant nominal des loyers à la pièce par année mais ces chiffres ont été réévalués par le Conseil d'Etat en 2011 et en 2022. Actuellement, les loyers répondant aux besoins de la population sont compris entre 2'627.- francs et 3'528.- francs la pièce l'an (Arrêté relatif à la révision des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population ; ArRLoyers – L 5 20.05). Si les loyers avant travaux sont inférieurs au plafond de 3'528.- francs la pièce l'an, il est possible de répercuter le coût des travaux sur les loyers, conformément à l'article 11, al. 1 LDTR, jusqu'audit plafond. En revanche, si les loyers avant travaux sont d'ores et déjà supérieurs au plafond, ils ne peuvent pas être augmentés, lorsqu'il apparaît qu'ils permettent économiquement au propriétaire de supporter le coût des travaux sans majoration de loyer. L'article 11 LDTR institue ainsi un système dit de « plafonnement » des loyers (art. 11, al. 3 LDTR ; DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, p. 178).
71. La LDTR contient également deux dispositions particulières destinées à favoriser les démolitions-reconstructions et les transformations à caractère énergétique. Ces deux dispositions, dites incitatives, sont le résultat d'un amendement apparu au cours des travaux préparatoires ayant mené à l'adoption de la LEN dans sa version modifiée du 7 mars 2010, le projet de loi initial ne contenant pas de disposition relative à la répercussion des rénovations énergétiques sur les loyers. Les débats ont notamment

porté sur l'élaboration d'un compromis entre les milieux concernés s'agissant d'éviter que les propriétaires ne renoncent à effectuer des travaux énergétiques au motif qu'ils ne pourraient pas en répercuter le coût sur les loyers, tout en limitant dite répercussion afin de ne pas précariser le système de protection des locataires mis en œuvre par la LDTR, le tout dans le respect du droit fédéral et en particulier de l'article 14 OBLF. Le consensus trouvé – impliquant notamment un « déplaçonnement » de la limitation des loyers telle que prévue par la LDTR – a en particulier mené à l'adoption de l'article 6, al. 3 §§ 5 à 7 LDTR, et de l'article 9, al. 6 §§ 1 à 3 LDTR, ainsi que de l'article 15, al. 11 à 13 LEn (TP 10258 ; DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, p. 179).

72. La teneur de l'article 6, al. 3 §§ 5 à 7 LDTR, et de l'article 9, al. 6 §§ 1 à 3 LDTR – identique – est la suivante :

« les mesures suivantes peuvent également être répercutées sur les loyers aux conditions prévues par l'article 14 de [ndlr : l'OBLF] : - les mesures destinées à réduire les pertes énergétiques de l'enveloppe du bâtiment ; - les mesures visant à une utilisation rationnelle de l'énergie ; - les mesures destinées à réduire les émissions des installations techniques ; - les mesures visant à utiliser les énergies renouvelables ; - le remplacement d'appareils ménagers à forte consommation d'énergie par des appareils à faible consommation » (art. 6, al. 3 § 5 et 9, al. 6 § 1 LDTR) ;

« pour les loyers correspondant, avant travaux, aux besoins prépondérants de la population, le loyer après travaux n'excédera pas le montant maximum de la fourchette des loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population, majoré : a) d'un montant correspondant à la baisse prévisible des charges énergétiques du locataire, auquel peut être rajouté, si nécessaire : b) un montant correspondant à la contribution énergétique du locataire, qui ne pourra pas dépasser 10 francs par pièce, par mois » (art. 6, al. 3 § 6, et 9, al. 6, § 2 LDTR) ;

« pour les loyers situés, avant travaux, au-delà des besoins prépondérants de la population, la hausse mentionnée ci-dessus n'excédera pas la baisse prévisible des charges énergétiques du locataire à laquelle peut être rajouté, si nécessaire, un montant correspondant à la contribution énergétique du locataire qui ne pourra pas dépasser 10 francs par pièce, par mois » (art. 6, al. 3 § 7, et 9, al. 6, § 3 LDTR).

73. La teneur de l'article 15, al. 11 à 13 LEn est identique à celle des dispositions précitées de la LDTR.
74. La LDTR contient également des mesures visant à encourager des travaux d'entretien et de rénovation raisonnables et proportionnés des maisons d'habitation, notamment par le biais d'un bonus conjoncturel à la rénovation (art. 1, al. 2 let. b, et 16 à 24 LDTR).
75. En règle générale, cette subvention ne doit pas excéder 15% du coût des travaux de rénovation donnant droit à rémunération du capital investi (art. 21, al. 2 LDTR), soit du montant pouvant être rentabilisé, qui est généralement lui-même de 70% du coût des travaux. En tout état, la subvention ne peut pas être répercutée sur le loyer payé par le locataire, et doit au contraire être déduite du coût des travaux avant de calculer la hausse de loyer possible (art. 21, al. 2 LDTR ; GAIDE/DEFAGO GAUDIN, *op. cit.*, pp. 253-254).

#### v. Analyse et conclusion

76. Les articles 10 à 14 LDTR traitent des principes et exceptions relatifs à la fixation des loyers et des prix en cas de démolitions-reconstructions ou de transformations. Quant aux articles 6, al. 3 §§ 5 à 7 LDTR et 9, al. 6 §§ 1 à 3 LDTR, adoptés ultérieurement, ils consistent en de nouvelles « exceptions », applicables lors de la réalisation de travaux à vocation énergétique. Ces dispositions constituent dès lors les normes applicables en matière de loyers contrôlés au sens de la LDTR.

77. L'IN 186 entend modifier ce régime de contrôle des loyers en ce qu'elle vise notamment à supprimer le « déplafonnement » des loyers prévu aux articles 6, al. 3 §§ 5 à 7 LDTR et 9, al. 6 §§ 1 à 3 LDTR, pour le propriétaire qui aurait fait appel au bonus conjoncturel à la rénovation, et aurait obtenu une subvention à ce titre.
78. Selon le mécanisme actuellement prévu par la LDTR, lorsque des travaux qui n'ont pas trait à la rénovation énergétique du bâtiment sont entrepris, le loyer est fixé et contrôlé par l'Etat au sens des articles 10 à 14 LDTR. Il ne peut dépasser le « plafond » fixé par la loi, et ne peut en principe plus être modifié pendant une période donnée.
79. En revanche, si des travaux de nature énergétique sont engagés, qu'il s'agisse de démolitions/reconstructions ou de transformations, la LDTR prévoit la suppression de ce plafond, et partant, la répercussion des coûts de ces travaux sur les loyers. Il s'agit ainsi de procéder à un « déplafonnement » des loyers, jusque dans une certaine mesure.
80. Il a été exposé ci-dessus que l'adoption des dispositions permettant ce « déplafonnement » avait été le fruit d'un consensus entre les milieux concernés s'agissant d'éviter que les propriétaires ne renoncent à effectuer des travaux de rénovation énergétique au motif qu'ils ne pourraient pas en répercuter le coût sur les loyers, tout en limitant dite répercussion afin de ne pas précariser le système de protection des locataires mis en œuvre par la LDTR, le tout dans le respect du droit fédéral et en particulier de l'article 14 OBLF.
81. Le débat n'a cependant pas porté sur une éventuelle distinction entre travaux financés en tout ou partie par le bonus conjoncturel à la rénovation, et travaux financés aux frais du bailleur.
82. Le système de « déplafonnement » prévaut dès lors que le propriétaire ait ou non bénéficié d'une subvention, étant rappelé que dans l'affirmative, son montant devra avoir au préalable été déduit du coût des travaux avant qu'il ne soit procédé au calcul de la hausse de loyer possible.
83. Il sera ici précisé que dans les faits et depuis l'entrée en vigueur des dispositions relatives audit bonus (art. 16 à 24 LDTR), celui-ci n'a que très peu été utilisé, en particulier dans la mesure où le fonds y-relatif n'a plus été alimenté depuis de nombreuses années.
84. Ainsi et en pratique, très rares ont été les cas où un propriétaire aurait perçu une aide financière de la part de l'Etat au sens des articles 16 à 24 LDTR, l'aurait ensuite déduite du coût des travaux en vertu de l'article 14, al. 3bis OBLF ou de l'article 21, al. 2 LDTR, avant de répercuter le coût des travaux énergétiques réalisés sur le montant des loyers, en application des articles 6, al. 3 §§ 5 à 7 LDTR ou 9, al. 6 §§ 1 à 3 LDTR.
85. Partant et jusqu'à présent, les deux dispositions précitées ont été appliquées dans la grande majorité des cas – si ce n'est dans tous les cas – à des situations où des bailleurs avaient entrepris des travaux d'améliorations énergétiques sans avoir bénéficié du bonus conjoncturel à la rénovation.
86. Ce mécanisme n'a pas vocation à changer avec l'IN 186. Le propriétaire qui ne ferait pas appel audit bonus pourrait ainsi continuer à bénéficier de la faculté offerte par les articles 6, al. 3 §§ 5 à 7 LDTR ou 9, al. 6 §§ 1 à 3 LDTR.
87. Quant à la proposition de l'IN 186 de ne pas permettre aux bailleurs de majorer le loyer au-delà du montant maximum de la fourchette des loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population, il sera relevé ce qui suit.
88. Le compromis trouvé dans le cadre des travaux préparatoires ayant menés à l'adoption de la LEn dans sa version du 7 mars 2010 avait principalement deux objectifs : inciter les propriétaires à réaliser des travaux à vocation énergétique en leur assurant de pouvoir répercuter le coût de ces travaux sur les loyers, dans une mesure donnée.

89. Or et d'une part, l'IN 186 a précisément pour objectif de prévoir de nouvelles mesures incitatives en ce qu'elle entend favoriser l'entretien régulier des immeubles d'habitation et les rénovations, lorsqu'il s'agit de travaux énergétiques, par des conseils et un accompagnement pour améliorer l'efficacité énergétique du bâtiment et passer aux énergies renouvelables, des indications sur les économies réalisables, les coûts et les possibilités de subvention (art. 15, al. 1, 2<sup>e</sup> tiret nouveau LDTR), et inciter les propriétaires à réaliser des travaux d'entretien et de rénovation raisonnables, proportionnés et permettant l'assainissement énergétique de leurs immeubles et des logements (art. 16, let. a nouvelle teneur LDTR).
90. L'IN 186 est également incitative en ce qu'elle tend à faire passer le montant de la subvention de 15% à 20% du coût des travaux de rénovation donnant droit à rémunération du capital investi (art. 21, al. 2 nouvelle teneur LDTR).
91. D'autre part et comme exposé ci-dessus, le mécanisme objet du compromis trouvé demeurera applicable aux propriétaires qui ne feraient pas appel au bonus conjoncturel à la rénovation. Ceux-ci pourront le cas échéant continuer à bénéficier – à des conditions données – des mesures de soutien prévues par le Programme Bâtiments et le Modèle d'encouragement harmonisé des cantons (ModEnHa), conformément à ce qui a été exposé dans le rapport sur la prise en considération.
92. En outre, le propriétaire qui bénéficierait d'une subvention au sens des articles 15 ss LDTR pourrait à tout le moins augmenter les loyers correspondant avant travaux aux besoins prépondérants de la population, jusqu'au plafond prévu par l'ArRloyers. Il ne bénéficierait certes plus de la faculté de « dé plafonner » ce loyer, mais resterait en mesure, à la sortie du contrôle, de procéder à une majoration unilatérale du loyer en se fondant sur la méthode absolue.
93. A ce stade, il apparaît que l'IN 186 poursuit les mêmes objectifs que ceux ayant fait l'objet du compromis ayant mené à l'adoption des articles 6, al. 3 §§ 5 à 7 LDTR ou 9, al. 6 §§ 1 à 3 LDTR, ou à tout le moins qu'elle ne les rend pas obsolètes.
94. En tous les cas et à l'instar de ce qu'a relevé le comité d'initiative dans ses observations du 3 novembre 2022, il y a lieu de retenir que l'IN 186 s'inscrit dans les mécanismes prévus par la LDTR, dont la conformité au droit supérieur avait été maintes fois constatée par le Tribunal fédéral.
95. En effet, il a été exposé ci-dessus que le Tribunal fédéral, dans une jurisprudence abondante, constante et récente – les derniers arrêts cités datant de 2021 – retient que l'intérêt public poursuivi par la LDTR est important. La réglementation qu'elle met en place, en particulier dans la mesure où elle prévoit un contrôle des loyers après travaux, est conforme au droit fédéral à l'aune de la garantie constitutionnelle de la propriété et de la liberté économique. En ce qui concerne en particulier le droit du bail, le Tribunal fédéral a rappelé à de multiples reprises que les dispositions imposant un contrôle des loyers après travaux étaient en principe conformes aux règles du droit civil fédéral régissant les rapports entre bailleurs et locataires. En outre, et selon le Tribunal fédéral, la fixation du loyer au sens de la LDTR ne poursuit pas les mêmes buts que le droit privé fédéral.
96. Au vu de ce qui précède, l'IN 186 respecte la garantie constitutionnelle de la propriété et de la liberté économique, ainsi que les règles du droit civil fédéral régissant les rapports entre propriétaires et locataires, étant rappelé que le grief de la liberté contractuelle n'a quant à lui pas de portée propre par rapport à la violation des dispositions spéciales en matière de bail.
97. Partant, l'IN 186 est conforme au droit fédéral.

### **G.3. Conformité au droit intercantonal**

98. Les conventions intercantionales doivent également être respectées par les initiatives, aussi longtemps qu'elles n'ont pas été dénoncées (GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
99. En l'espèce, aucune convention intercantonale n'existe dans le domaine concerné par l'IN 186.
100. Dès lors, l'IN 186 respecte le droit intercantonal.

#### **G.4. Conformité au droit cantonal**

##### *i. La Constitution cantonale*

101. S'agissant d'une initiative de rang législatif, l'IN 186 doit être conforme à la constitution cantonale (GRODECKI, *op. cit.*, § 1069).
102. En l'espèce, les articles 34 et 35 Cst-GE garantissent la propriété et la liberté économique. Ces dispositions ne confèrent cependant pas une protection plus étendue que la Constitution fédérale, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de les examiner.
103. L'IN 186 est en donc en conformité avec la Constitution cantonale.

##### *ii. La LGAF*

104. L'article 17, alinéa 8 LDTR, non modifié dans son contenu par le texte de l'IN 186 (sous la réserve qu'il deviendrait l'article 18, alinéa 5), prévoit que la LGAF est applicable à la section 2 de la LDTR relative au bonus conjoncturel à la rénovation.
105. La LGAF est donc applicable au mécanisme que l'IN 186 propose d'introduire par les modifications qu'elle propose à l'article 17 LDTR, en lien avec l'ouverture du crédit annuel pour réactiver le bonus conjoncturel à la rénovation.
106. L'article 30, alinéa 1 LGAF prévoit qu'un crédit est une autorisation de procéder, dans un but déterminé, à un engagement financier d'un montant déterminé.
107. L'article 37, alinéa 1 LGAF dispose que les crédits d'investissement autorisent, jusqu'à concurrence du montant du crédit voté, des dépenses servant à constituer, rénover ou remplacer des actifs du patrimoine administratif durablement affectés à l'exécution de tâches publiques. Ils concernent un objet unique ou plusieurs objets concourant à un but déterminé. Par constitution, on entend la construction ou l'acquisition d'un actif.
108. L'article 45 LGAF prévoit que les subventions d'investissement sont des montants alloués par l'Etat, liés à des actifs appartenant à des tiers. Elles doivent reposer sur une base légale formelle et faire l'objet d'un crédit d'investissement.
109. L'IN 186 prévoit de modifier l'article 17 LDTR comme suit :

« Art. 17, al. 1, 2, 3 (nouvelle teneur), al. 4, 5 et 7 (abrogés, les al. 6 et 8 anciens devenant les al. 4 et 5)

1 Un crédit annuel est ouvert au Conseil d'Etat au titre de subvention cantonale d'investissement pour encourager la rénovation et permettre la mise en œuvre de ce bonus conjoncturel.

Budgets d'investissement

2 Ce crédit annuel est inscrit aux budgets du Canton pour 10 ans dès l'année suivant l'entrée en vigueur la présente disposition.

Montant et financement

3 Le montant de ce crédit annuel correspond à la moitié de la part cantonale au bénéfice de la Banque nationale suisse comptabilisée l'année précédente. Il est financé par le budget du Canton. Ce montant vient s'ajouter à l'éventuelle part non-dépensée du crédit des années précédentes, jusqu'à épuisement de ces reliquats ».

110. Au vu de ce qui précède, et contrairement à ce qu'a soutenu le comité d'initiative dans ses déterminations du 22 novembre 2022, il apparaît que le montant du crédit annuel n'est pas déterminé. Il est certes déterminable mais il est probable que cette solution ne soit pas conforme aux principes posés par la LGAF, dès lors que la notion de « montant déterminé » se rapporte à un montant exprimé en francs et non pas à un montant dont on ne connaît pas encore l'ampleur au moment de l'ouverture du crédit. L'IN 186 est donc, sur ce point, en contradiction avec la LGAF.
111. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la LGAF de 2013, soit une loi postérieure à l'introduction dans la LDTR des articles 17 et suivants, le fait de prévoir un crédit d'investissement dans une loi générale et abstraite – telle que la LDTR – n'a plus cours. Les crédits d'investissements font au contraire l'objet de lois spécifiques.
112. Enfin, il n'est pas exclu que le crédit ouvert ne doive être comptabilisé comme une charge de fonctionnement, au vu des règles comptables applicables et notamment des normes IPSAS, et non comme une dépense d'investissement.
113. Afin de déterminer si l'IN 186 pose un problème de conformité au droit au regard des règles de la LGAF, il convient de déterminer quelle portée doit être donnée au renvoi à cette loi, tel qu'il est prévu par l'article 17, al. 8 LDTR (art. 17, al. 5 selon modification par l'IN 186).
114. Une première interprétation possible consisterait à retenir qu'il s'agit d'une règle de conflit ayant pour conséquence de faire primer la LGAF, de sorte que les alinéas 1 à 7 de l'article 17 LDTR y seraient subordonnés. Ces dispositions ne pourraient pas y déroger et ne seraient donc pas valables dans un tel cas de figure. Cette interprétation devrait par voie de conséquence conduire à retenir que l'IN 186 n'est pas conforme au droit, en tant qu'elle concerne la modification de l'article 17.
115. Une seconde interprétation consisterait à retenir que la mention de la LGAF à l'article 17, alinéa 8 signifie que celle-ci s'applique « en tant que la présente section [art. 16 à 24] n'y déroge pas » ou « pour le surplus des règles prévues aux articles 16 à 24 ». Les modifications proposées à l'article 17, alinéas 1 à 3 devraient donc être considérées comme des règles dérogatoires de même rang que la LGAF. Elles seraient ainsi admissibles et l'IN 186 devrait être considérée comme conforme au droit.
116. Cette seconde interprétation n'est pas exclue, notamment par le fait que la possible primauté de la LGAF, retenue par la première interprétation, pourrait vider de son sens toute règle spéciale. En outre, il apparaît que la primauté de la LGAF ne semble pas s'imposer de manière déterminante, même s'il faudrait certainement la privilégier dans un objectif de bonne gouvernance de la comptabilité publique. En effet, l'on pourrait se demander si cette interprétation n'irait pas à l'encontre des règles classiques de conflit de lois, impliquant que la formulation de l'article 17, alinéa 8 aurait pu ou dû être différente, en prévoyant par exemple expressément la primauté de la LGAF, à l'image par exemple de l'article 23, alinéa 9, de la loi sur les commissions officielles, du 18 septembre 2009 (LCOF – A 2 20).
117. Dans le contexte de l'analyse de la validité d'une initiative populaire, le principe *in dubio pro populo* implique de retenir, lorsque deux interprétations ne sont pas exclues comme c'est le cas en l'espèce, celle qui est la plus favorable aux initiants. En l'espèce et dans le seul contexte de l'analyse de la validité de l'IN 186, le Conseil d'Etat retiendra donc la seconde interprétation et admettra que les règles de l'IN 186 constituent des dérogations admissibles aux règles de la LGAF, même si elles ne sont pas opportunes, ainsi que cela a été développé dans le rapport sur la prise en considération.

## H. Principe de clarté

118. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'article 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2 Cst. Selon cette disposition, la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Les votations et élections doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement. Cela implique en particulier une formulation adéquate des questions soumises au vote. Celles-ci ne doivent pas être rédigées dans des termes propres à induire en erreur le citoyen, qui doit être à même d'apprécier la portée du texte qui lui est soumis, ce qui n'est pas possible s'il est équivoque ou imprécis (ATF 133 I 110 consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_146/2020, consid. 4.2 ; ACST/13/2022, consid. 11 et les références citées.).
119. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires est également admise au sein de la doctrine, qui considère que la clarté et la cohérence doivent être satisfaites quant à la forme, mais aussi et surtout quant à son contenu (TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge, 2008, pp. 115-116).
120. Le texte d'une initiative doit en effet être suffisamment précis. L'objet de l'initiative doit être suffisamment clair pour qu'un vote populaire puisse intervenir sans que les électeurs ne soient exposés au risque d'une erreur sur des points importants (ATF 139 I 292 consid. 5.8, in JdT 2014 I 237).
121. Cette exigence résulte également du principe de la légalité, qui est posé de manière générale pour toute l'activité de l'État régi par le droit (art. 5 al. 1 Cst.), mais aussi pour les restrictions aux droits fondamentaux (art. 36 al. 1 Cst.). 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 (ACST/13/2022, consid. 11b et les références citées).
122. 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. 14c ; ACST/13/2022, consid. 11b et les références citées).
123. Ainsi, selon la jurisprudence en matière de droits politiques (FLUECKIGER/GRODECKI, La clarté : un nouveau principe constitutionnel, in Revue de droit suisse, 2017, vol. 136, Halbbd. I, p. 56, et les références citées) :
- les questions soumises au vote doivent être claires : celles-ci ne doivent pas induire en erreur, ni être rédigées dans des termes propres à influencer sur la décision de la citoyenne ou du citoyen ; chaque électrice et électeur doit pouvoir se former son opinion de la façon la plus libre possible, et exprimer son choix en conséquence (ce qui interdit, par exemple, les doubles négations) ;
  - les titres d'initiatives ou de référendums ne doivent pas être trompeurs (cf. art. 69, al. 2 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 [LDP –

RS 161.1]; SJ 1989 90 consid. 2; arrêt du Tribunal fédéral 1P.338/2006, consid. 3.6);

- le texte lui-même doit être clair.

124. Comme toute mesure étatique, le contrôle du titre et de l'exposé des motifs doit demeurer proportionné à l'objectif qu'il poursuit (art. 5, al. 2 Cst.). Pour en apprécier la proportionnalité, il faut tenir compte que la portée générale que la jurisprudence prête à la garantie de la libre formation de la volonté populaire (art. 34, al. 2 Cst.) : dès lors que le Tribunal fédéral retient que « certaines affirmations exagérées ou même fausses sont inévitables, [...] l'on peut attendre des citoyens qu'ils apprécient les opinions exprimées et qu'ils perçoivent les exagérations », il est exclu d'exiger que le titre et l'exposé des motifs soient neutres et renoncent à toute subjectivité. Comme la pratique le retient, un titre qui « réduit à un mot d'ordre l'objectif mentionné dans le texte de l'initiative ou les mesures à prendre pour atteindre cet objectif » et qui peut être mis en rapport avec d'autres questions sous une autre perspective ne fonde ainsi pas un danger d'erreur suffisant. De même, « [u]n titre polémique, partial ou en forme de proclamation ne conduit pas nécessairement à créer une confusion inacceptable » (JACQUEMOUD, *op. cit.*, pp. 362-363).
125. En l'espèce, le titre de l'IN 186 se réfère uniquement aux volets « assainissement » et « protection des locataires », et ne fait aucune référence à la réactivation du bonus conjoncturel et aux modalités de financement de celui-ci.
126. Invité à se déterminer à cet égard, le comité d'initiative a relevé que le titre synthétisait l'objectif de l'initiative, soit de réduire ou d'empêcher l'impact des rénovations sur les loyers. Il n'avait pas pour dessein de se substituer à l'exposé des motifs, lequel présentait le contexte et les enjeux, la solution proposée par le comité d'initiative ainsi que les modalités de calcul permettant de déterminer le montant à attribuer au bonus conjoncturel à la rénovation.
127. Il apparaît que le titre de l'initiative est certainement limitatif, et qu'il pourrait s'apparenter à une forme de slogan du comité d'initiative, alors que le texte de l'IN 186 est plus complexe.
128. Ce nonobstant et conformément à ce qui a été exposé ci-dessus, il n'est pas exclu que le titre d'une initiative présente des caractéristiques de slogan ou des éléments « accrocheurs » ou exagérés, afin de résumer ou de mettre en valeur ou encore de synthétiser le contenu de texte auprès de potentiels signataires.
129. Au demeurant et en tout état, le titre de l'initiative n'est pas trompeur et présente un lien avec le texte et l'objet de l'IN 186. Il ne fonde pas un danger d'erreur ou un risque de confusion inacceptable pour les citoyens.
130. S'agissant du texte de l'exposé des motifs, il est clair et coïncide avec les modifications législatives proposées.
131. Quant aux modifications législatives proposées, elles ne sont pas incompréhensibles ou contradictoires. Les titulaires des droits politiques sont à même d'en apprécier la portée, dès lors que le langage choisi est non équivoque. Ils sont en outre propres à atteindre le but souhaité, soit de réduire ou d'empêcher l'impact des rénovations sur les loyers.
132. Au vu de ce qui précède, l'IN 186 respecte le principe de clarté.

## I. Exécutabilité

133. Selon la jurisprudence, une initiative populaire doit être invalidée si son objet est impossible. Il ne se justifie pas, en effet, de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne s'impose toutefois

que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative ; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (ATF 128 I 190 consid. 5 ; 101 la 354 consid. 10 ; 94 I 120 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.52/2007, consid. 3.1 et les références citées; ACST/14/2017).

134. En l'espèce, l'IN 186 prévoit en particulier la réactivation du bonus conjoncturel à la rénovation. Elle propose l'ouverture d'un crédit annuel au Conseil d'Etat au titre de subvention cantonale d'investissement pour encourager la rénovation et permettre la mise en œuvre de ce bonus conjoncturel. Ce crédit annuel serait inscrit au budget du canton pour dix ans dès l'année suivant l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Enfin, le montant de ce crédit annuel correspondrait à la moitié de la part cantonale au bénéfice de la BNS comptabilisée l'année précédente. Il serait financé par le budget du canton. Ce montant viendrait s'ajouter à l'éventuelle part non dépensée du crédit des années précédentes, jusqu'à épuisement de ces reliquats (art. 17, al. 1, 2, et 3 nouvelle teneur LDTR).
135. Or et d'une part, la presse révélait au mois de juillet 2022 que la BNS pourrait ne rien verser aux cantons en 2022, en raison de la chute des marchés financiers.
136. Dans le projet de budget 2023, le Conseil d'Etat n'a finalement budgété aucun revenu au titre de la participation au bénéfice de la BNS.
137. Invité à se prononcer à cet égard, le comité d'initiative a relevé que l'IN 186 ne proposait pas une modalité de financement spécifique, le fonds (*sic*) devant être alimenté par le budget général de l'Etat. Le comité d'initiative ayant constaté que le Conseil d'Etat proposait régulièrement au Grand Conseil des budgets n'intégrant que partiellement la part du bénéfice de la BNS revenant au canton de Genève, et que cette part avait souvent représenté la moitié de cette somme, il avait choisi de proposer cette modalité de calcul. Le non-versement de dividendes de la part de la BNS aurait pour unique conséquence que le fonds (*sic*) ne serait pas alimenté pour l'année concernée.
138. D'autre part, comme évoqué ci-dessus s'agissant de la conformité de l'initiative au droit supérieur ainsi que par le Conseil d'Etat dans le cadre de son rapport sur la prise en considération, les modifications proposées à l'article 17 LDTR présentent des contradictions avec la législation applicable à la gestion administrative et financière de l'Etat, ainsi qu'à son référentiel comptable.
139. Cela étant, si les éléments qui précèdent pourraient certes compliquer la mise en œuvre de l'IN 186, ils ne constituent toutefois pas des difficultés insurmontables qui devraient conduire à son invalidation.
140. Partant, l'IN 186 sera considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

### III. CONCLUSION

141. Toutes les conditions de validité étant réalisées, l'IN 186 sera donc déclarée valide.
142. Conformément à l'article 92A, al. 2 à 4 LEDP, le présent arrêté est notifié aux initiants, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

**ARRÊTE :**

L'initiative populaire cantonale 186 « L'assainissement des immeubles ne doit pas se faire sur le dos des locataires » est déclarée valide.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c, de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ – E 2 05), 17, alinéa 4, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA – E 5 10), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (Rue de Saint-Léger 10, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les **30 jours**, pour le comité d'initiative, qui suivent sa notification audit comité (art. 92A, al. 2, LEDP) et, pour les tiers, qui suivent sa publication dans la Feuille d'avis officielle (art. 92A, al. 4, LEDP). Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1, LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit indiquer, sous peine d'irrecevabilité, l'arrêté attaqué, les conclusions de la recourante ou du recourant, les motifs et moyens de preuve. Le présent arrêté et les pièces dont dispose la recourante ou le recourant doivent être joints à l'envoi.

Communiqué à :

Comité d'initiative	1 ex.
Grand Conseil	2 ex.
CHA/DAJ	1 ex.
FAO	1 ex.
TOUS	1 ex.



Certifié conforme,

La chancelière d'Etat