



Date de dépôt : 26 juin 2023

Rapport

de la commission de l'énergie et des Services industriels de Genève chargée d'étudier l'initiative populaire cantonale 186 « L'assainissement des immeubles ne doit pas se faire sur le dos des locataires »

Rapport de Christo Ivanov (page 7)

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



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)

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.

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, 2^e tiret (nouveau, les 2^e à 4^e tirets anciens devenant les 3^e à 5^e 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 1^{er} janvier de l'année qui suit celle de sa promulgation.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La réduction des émissions de CO₂ 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). 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). 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.

Rapport de Christo Ivanov

L'IN 183 est intitulée « L'assainissement des immeubles ne doit pas se faire sur les dos des locataires ».

La commission de l'énergie et des Services industriels de Genève a examiné cette IN lors de ses séances des 10 février, 10 mars, 26 mai et 9 juin 2023 sous la présidence de M^{me} Claude Bocquet et de M. Alberto Velasco.

Les procès-verbaux ont été rédigés par M^{me} Fanny Gueret et M. Clément Magnenat.

Ont par ailleurs assisté aux séances :

- M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat, DT ;
- M^{me} Béatrice Stüchelberg Vijverberg, secrétaire générale adjointe, DT ;
- M. Cédric Petitjean, directeur général de l'OCEN, DT.

Séance du 10 février 2023

Auditions de M^{me} Carole-Anne Kast et M. Christian Dandrès, initiateurs et membres du comité d'initiative de l'ASLOCA

La présidente souhaite la bienvenue aux auditionnés et les présente. Elle les informe qu'elle a ajouté un second point à l'ordre du jour pour connaître leur avis sur le PL 13199 modifiant la loi sur l'énergie (LEn) (L 2 30) (Pour des décomptes individuels de chauffage et d'eau chaude).

M^{me} Kast informe que l'ASLOCA a lancé cette initiative au début de l'année 2022, car il leur semble important de pouvoir anticiper au maximum la question des budgets des ménages liés avec les besoins énergétiques pour se chauffer. Aujourd'hui, on sait que, pour certains logements, les charges de chauffage, avec les augmentations, peuvent représenter un poste non négligeable dans leur budget. On sait également que les objectifs du canton en matière de politique climatique sont très ambitieux, ce qu'ils saluent. Toutefois, ces objectifs devront nécessiter des investissements considérables de la part des propriétaires immobiliers publics ou privés.

Dans ce contexte, la question qui se pose est celle du financement de ces investissements. Plus particulièrement, pour l'ASLOCA, de la manière de s'assurer que cet investissement ne soit pas source de difficulté économique par le biais des hausses de loyer. A cet égard, ils ont déposé cette initiative qui prévoit un financement pour les propriétaires en échange du fait que les locataires ne voient pas leur situation péjorée par cet investissement.

M. Dandrès indique que cette initiative s'inscrit notamment dans le cadre du bonus conjoncturel, alimenté par le passé par deux crédits qui sont aujourd'hui épuisés. Ils aimeraient le voir réalimenter sur des montants équivalents à la moitié de la part cantonale au bénéfice de la BNS pendant 10 ans. Le mécanisme de distribution du fonds est le même que ce qui figure déjà dans la loi, à savoir par une commission composée de personnes de terrain qui connaissent la réalité des locataires, des propriétaires et des constructeurs. L'idée est de subventionner des travaux qui peuvent être efficaces en contrepartie de la part des subventionnés d'une suppression de la part additionnelle prévue au-delà des plafonds LDTR, à savoir 3500 francs par pièce et par année.

Ils aimeraient accompagner cette subvention de conseils aux propriétaires. Il s'agit d'un projet inspiré de problématiques constatées sur le terrain. L'ASLOCA a pu suivre de nombreux chantiers et a constaté que, malgré une subvention, les résultats escomptés n'étaient pas toujours présents. Notamment parce que les montants étaient versés en amont, qu'il n'y avait pas nécessairement d'accompagnement des propriétaires ou des maîtres d'ouvrage dans le cadre du chantier ni d'évaluation faite pour vérifier le résultat escompté.

Un commissaire (PLR) remercie les auditionnés de leur présentation. Il souhaite connaître les conditions d'octroi de la subvention aux propriétaires. Est-ce que les propriétaires devront venir « à livre ouvert » pour la demander ou est-ce que ce sera sur la base de travaux planifiables et planifiés ?

M. Dandrès indique que la pratique du bonus conjoncturel date un peu. Selon certaines personnes siégeant dans la commission d'attribution de ce bonus, la dynamique était plutôt positive. Un dialogue se créait entre la commission, les services et le propriétaire pour atteindre les objectifs de la loi, à savoir éviter des travaux somptuaires et réaliser des travaux les plus efficaces possible. En parallèle, il n'y a pas des décennies de recul sur les travaux énergétiques. La HES qui travaille dessus depuis quelques années arrive à faire des propositions. Il y a également des professionnels, malheureusement peu nombreux, pour la transition énergétique. En résumé, il ne s'agissait pas d'une approche inquisitoriale contre les propriétaires.

M^{me} Kast précise qu'ils aimeraient simplement réactiver une logique qui existait déjà. Auparavant, cela concernait la simple rénovation, contrairement à aujourd'hui où l'on vise une rénovation énergétique. La LDTR prévoit des possibilités de déplafonner, mais « à livre ouvert ». A partir du moment où l'on n'est pas dans cette logique de déplafonnement et qu'on s'inscrit dans la pratique du début des années 2000 avec ce bonus conjoncturel à la rénovation, selon elle, il n'y a pas de raison que cela se déroule autrement que par le passé.

Elle fait remarquer que c'est un niveau de détails qu'on ne peut pas mettre dans une initiative.

M. Dandrès ajoute qu'il y a un double contrôle, à savoir un contrôle correspondant à la fourchette supérieure de ce que prévoit l'ordonnance du Conseil fédéral par rapport aux travaux sur ce qui est répercutable sur les locataires en termes de coûts. Il s'agit d'un contrôle automatique fait par l'administration au moment où le propriétaire sollicite l'autorisation de construire.

A cela s'ajoute un mécanisme social qui est un plafonnement temporaire des montants des loyers à un montant par pièce et par année, temporaire, à savoir 3 ans pour des chantiers concernant la rénovation d'appartements, 5 ans pour des chantiers qui touchent l'enveloppe du bâtiment, 10 ans pour des travaux de grande importance (démolition ou construction). Ce mécanisme existe depuis des décennies dans la LDTR. Toutefois, il existe des soupapes, à savoir que, si le propriétaire n'arrive pas à atteindre le rendement auquel il pourrait prétendre sous l'angle du droit fédéral, il peut demander de dépasser le montant en question. Ces situations sont cependant très rares.

Un commissaire (PLR) les remercie de ces réponses. Il se questionne sur le financement de cette mesure par des fonds de la BNS.

M. Dandrès répond qu'il s'agit d'une modalité de calcul. La logique sous-jacente, ce sont des crédits d'investissement. Il fallait déterminer un montant. Dans la mesure où ils voulaient éviter de trop péjorer le budget de l'Etat, ils ont décidé de prendre un apport extérieur au budget cantonal, à savoir la part de la BNS.

Un commissaire (EAG) demande une précision concernant le manque d'accompagnement lorsque le fonds était performant.

M^{me} Kast répond que, lorsque le fonds existait, les rénovations n'étaient pas forcément énergétiques. Ils n'ont donc pas énormément de recul sur ces dernières. Il y a cependant quelques immeubles qui ont été monitorés en rénovation qui permettent de voir qu'on peut parfois être déçu. Elle donne un exemple à propos d'un changement de vitrage. Si on fait un tel changement, mais que les cadres des fenêtres sont très mal isolés, l'investissement ne va pas rendre énergétiquement tout ce qu'il aurait dû.

Malgré un tel effort, il manque parfois une approche globale pour obtenir le résultat attendu. C'est pourquoi ils aimeraient avoir un meilleur accompagnement des propriétaires lorsqu'ils envisagent d'investir de l'argent pour améliorer énergétiquement leur patrimoine. De plus, tout le monde n'est pas toujours au courant des derniers progrès technologiques, des aides étatiques fédérales ou cantonales. Il leur semble donc important d'avoir une

personne au sein même de l'Etat apte à accompagner le projet afin qu'il soit efficient et que l'argent soit investi au mieux.

Un commissaire (S) remercie les auditionnés pour leur présence et leur exposé. Il demande s'ils sont ouverts à un contreprojet sous divers angles.

Il se pose la question du financement, plus précisément de savoir s'il est possible d'imaginer d'autres mécanismes que celui-ci, ne serait-ce que supplétif. Sa seconde question porte sur les mécanismes de subvention tout en se référant aux longs travaux menés par la commission sur le PL 12593 qui a déjà fait deux allers-retours depuis le début de la législature. Dans ce contexte, ils ont eu l'occasion de creuser les enjeux de subventionnement de la Confédération associés aux subventions des cantons. Le bonus conjoncturel augmenté en général à 20% tel que formulé donne l'impression que le critère d'efficacité énergétique du projet n'est pas forcément prévu. Il demande s'il s'agit d'une lecture incomplète de sa part ou s'il existe un risque par rapport au subventionnement de la Confédération.

M. Dandrès répond que, lorsqu'on rédige une initiative législative, on travaille dans un cadre assez contraint, notamment en lien avec l'unité de la matière. Comme la chancellerie l'a confirmé, cette initiative respecte l'unité de la matière. Ils ont essayé d'inscrire ces objectifs dans un cadre qui leur semblait le plus large possible, à savoir le bonus conjoncturel. Concernant la question des 20%, ils ont pensé qu'il était judicieux de passer de 15 à 20% en guise de contrepartie à l'effort demandé aux propriétaires qui est plus important que par le passé.

M^{me} Kast ajoute qu'elle aimerait plaider pour les contreprojets intelligents de manière générale. Evidemment que si on demande à des initiants s'ils sont prêts à accepter un contreprojet qui réunit un large consensus au sein du parlement et qui atteint les mêmes objectifs que ceux poursuivis, mais de manière meilleure, les initiants qui refuseraient seraient vraiment « stupides ». S'ils arrivent à obtenir un contreprojet qui atteint les buts poursuivis par les initiants, qui le fait de manière plus adéquate comme le préopinant l'a évoqué, qui n'est pas vidé de sa substance et qui réunit une majorité parlementaire, ils ne pourront qu'applaudir.

Un commissaire (S) comprend que, sur le principe, M. Dandrès et M^{me} Kast sont ouverts à l'idée d'un contreprojet. Concernant la partie financement, il trouve le mécanisme de la BNS intéressant, mais, s'il n'y a pas d'argent, le fonds n'est pas alimenté. Il demande si M. Dandrès et M^{me} Kast ont des objections contre le principe d'un mécanisme de financement supplétif.

M. Dandrès explique que le problème lié au versement des bénéficiaires de la BNS est une question de politique fédérale et pas uniquement économique. Le

choix de continuer à alimenter les réserves pour déficit tout en ponctionnant les dividendes qui devraient être versés aux actionnaires est à son avis problématique.

Cependant, la marge de manœuvre au niveau cantonal est relativement faible. Il s'agit d'une initiative rédigée avant la crise qui était difficile à prévoir. Le but est d'avoir les moyens financiers attribués à cette finalité. Si on veut les sécuriser, il faut qu'on soit dans une fourchette qui soit celle qu'ils avaient envisagée. Concernant les contreprojets, il est important d'avoir les différents objectifs en tête. Toutefois, il ne faut pas oublier la notion d'efficacité.

Un élément important dans ce système d'attribution du bonus est la commission composée de représentants de l'Etat, d'associations immobilières, d'associations de locataires, d'associations patronales de la construction et d'associations syndicales de la construction. Il s'agit donc de personnes disposant de savoir-faire techniques, d'expertise du terrain et de compréhension d'un point de vue social. Selon eux, cette commission peut grandement aider à ce que cet argent soit dépensé de la manière la plus intelligente possible et pas uniquement sous un angle énergétique.

Un commissaire (S) demande quel est le montant imaginé alloué à ce mécanisme de subvention d'investissement.

M. Dandrès répond qu'ils envisageaient un montant entre 20 et 50 millions de francs par année.

Un commissaire (S) ajoute que le PL 12593 qui a obtenu une égalité en commission prévoyait un fonds doté de 50 millions de francs sur 10 ans.

Un commissaire (LC) explique qu'il est indéniable que la rénovation des bâtiments est quelque chose de considérable. Ils sont conscients d'enjeux colossaux qui concernent tant les propriétaires que les locataires. Il demande s'ils pensent qu'avec de l'argent reçu de Berne, de la BNS, on pourrait faire valoir un effet multiplicateur.

M. Dandrès explique que Berne n'a pas son mot à dire là-dessus, car cet argent est dû au canton.

M^{me} Kast ajoute que cet argent entre dans le budget de l'Etat, donc dans un fonds qui a cet effet multiplicateur.

M. Dandrès précise qu'il s'agit d'une modalité de calcul. Il ne pense pas que cela puisse poser problème, car le Programme Bâtiments existe. Il s'agit d'argent purement cantonal.

Un commissaire (LC) indique qu'ils ont parlé en long et en large des activités qui peuvent être faites pour les rénovations énergétiques. Avec la

nouvelle loi et les contraintes données aux propriétaires, il pense que cela sera plus sérieux et plus incitatif à faire plus que le minimum syndical.

Les coûts peuvent donc être colossaux. Il demande pourquoi l'initiative se limite à une subvention de 20%, car eux sont allés plus loin.

M. Dandrès répond qu'ils ont souhaité partir d'un système qui existait et qui a fait ses preuves, à savoir le mécanisme de la LDTR prévoyant 15%. Le but n'est pas de révolutionner ce dernier, mais de l'augmenter un peu compte tenu de l'effort supplémentaire demandé aux propriétaires. Ils ne veulent pas que l'Etat se substitue complètement à la responsabilité du propriétaire qui voit son bien s'améliorer par ces investissements.

M^{me} Kast ajoute qu'il s'agit d'une question d'équilibre. Il faut rappeler que dans tous les autres domaines immobiliers, lorsqu'un propriétaire n'est pas aux normes, il doit s'y conformer sans pouvoir répercuter les travaux sur le loyer des locataires. Le domaine énergétique constitue le seul domaine dans lequel le propriétaire améliore son propre bien, lui fait donc prendre de la valeur et peut, pour se mettre aux normes, répercuter ses investissements sur le loyer des locataires, partiellement à Genève grâce au mécanisme de la LDTR. Face à l'enjeu, elle comprend qu'une pulsion étatique forte est nécessaire, sans toutefois tout prendre en charge. Elle ne serait pas contre un taux plus élevé si les objectifs de l'initiative sont poursuivis.

Un commissaire (LC) comprend que le but de l'ASLOCA est que les travaux ne soient pas reportés sur les locataires. Il y a une limite à déterminer sur ce qui pourrait être considéré comme acceptable par l'ASLOCA et par ceux qui vont en faire les frais.

Un commissaire (EAG) signale qu'en comparaison avec le reste de la Suisse, Genève est le canton dans lequel il y a eu le moins de rénovations d'immeubles. Il constate que ce bonus ne fonctionne donc pas aussi bien que ça. Il demande s'il est judicieux de repartir avec ce même mécanisme.

M. Dandrès répond que, si les chiffres sur le Programme Bâtiments sont publics, il peut les envoyer. Le rendement immobilier à Genève est important, beaucoup d'argent a été investi. Il a d'abord été investi sur l'acquisition des immeubles. Cela a abouti à cette bulle à laquelle on est confronté aujourd'hui. Lorsque les prix ont atteint un plafond, l'idée des rénovations a commencé à germer dans les politiques d'investissement de valeur institutionnelle. Il y a eu un développement massif d'investissement dans ce domaine. On avait atteint sur certains immeubles le maximum de la demande solvable.

Dans la pratique, ils ont constaté que, sur les loyers les plus élevés pour des appartements conventionnels, les propriétaires avaient de la peine à trouver des locataires capables de les payer.

M^{me} Kast ajoute qu'en plus de pouvoir être capable de les louer, il faut également trouver les logements intéressants. Il ne faut pas oublier que ces fonds ont été épuisés, mais pas renouvelés. Ils ont demandé plusieurs fois de les réalimenter sans succès. Il faudrait demander au Conseil d'Etat pourquoi ils ne veulent pas réintégrer ce mécanisme.

Un commissaire (Ve) demande une précision concernant ce mécanisme d'investissement en se référant à l'art. 17 al. 1-2.

M^{me} Kast répond que l'investissement alimente le fonds. Le fonds est ensuite distribué selon certains critères et peut-être à l'aide d'une commission à des projets publics ou privés.

Un commissaire (Ve) demande un éclaircissement du concept « donnant droit à rémunération du capital investi » (art. 21 al. 2).

M. Dandrès explique que, la plupart du temps, les travaux de rénovations lourdes sont qualifiés de mixtes. Il y a une part qui concerne l'entretien et une part à la plus-value. Sous l'angle juridique, ce qui donne droit à une rémunération du capital est la part à la plus-value. La partie concernant l'entretien est déjà incluse dans les loyers que les locataires ont payés.

Séance du 10 mars 2023

Audition de M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat

M. Hodgers remercie la commission de sa présence. Il reprend la position du Conseil d'Etat. Ce dernier partage globalement les objectifs des initiants. Les enjeux climatiques impliquent une transition énergétique rapide qui concerne fortement le parc immobilier. Selon le principe de subsidiarité, il appartient d'abord aux propriétaires de ces biens d'effectuer les travaux et de les financer, mais il est normal que l'Etat y participe financièrement. De plus, il est également pertinent pour le Conseil d'Etat de protéger les locataires concernant les répercussions considérées trop importantes liées à ces travaux. Le problème tient aux modalités de cette initiative, c'est pourquoi le Conseil d'Etat a recommandé son rejet.

Un premier point à soulever est qu'il semble très important pour le Conseil d'Etat de rester dans le système intercantonal qui a évolué depuis le fonds LDTR et sur les critères d'attribution qui ont été affinés pour essayer de caler le programme genevois sur le programme intercantonal. Chaque franc que l'on met à Genève permet d'obtenir 1,70 franc de Berne. Nous sommes en concurrence sur un budget stable, car les autres cantons le font également. Il est donc très important que le modèle de subventionnement soit totalement

compatible avec le modèle intercantonal. L'initiative est imprécise à ce sujet. Selon le Conseil d'Etat, il est donc important que la loi le soit.

Un autre point est le mécanisme de l'alimentation du fonds, à savoir avec la BNS. Aux yeux du Conseil d'Etat, il s'agit d'une grande faiblesse, car les propriétaires immobiliers ont besoin de prévisibilité. Ce qui n'est pas possible avec un fonds qui varie en fonction des résultats de la BNS, qui eux-mêmes varient en fonction d'une politique monétaire, qui varie en fonction de ce que fait la Banque centrale européenne. Le Conseil d'Etat ne veut pas d'une source de financement soumise à des aléas aussi forts. Par conséquent, il propose un financement clair par le biais d'un budget d'investissement de 200 millions de francs qui peut être augmenté à 500 millions de francs s'il y a consensus.

Un troisième point est que l'initiative propose de réactiver le bonus conjoncturel. Le DF rappelle que ce n'est plus compatible avec la LGAF qui est postérieure au bonus conjoncturel. Ce qui fait qu'ils avaient utilisé l'argent du bonus conjoncturel pour les subventions énergétiques. Le DF n'est pas très à l'aise avec le fait de recréer un mécanisme de fonds. Il rappelle qu'au-delà de la question de l'initiative, l'objectif est d'éviter tout financement automatique.

M. Hodgers continue à propos d'un potentiel désaccord, malgré une négociation possible. Ce point figure également dans le projet de loi que la commission a voté et qui a été envoyé en plénum. Il s'agit du fait que le but de cet argent est d'inciter les propriétaires à effectuer des travaux. L'idée est de rajouter « un deuxième étage à la fusée », le premier étage étant les mécanismes usuels dont les propriétaires disposent quand ils font des travaux, notamment les mécanismes LDTR. Le problème est qu'il y a un retour en arrière.

Aujourd'hui, quand les propriétaires effectuent des travaux énergétiques, ils peuvent les répercuter sur les loyers jusqu'à un certain montant prévu dans la LDTR, à savoir la question des mécanismes des baisses des charges et des 10 francs par pièce par mois (120 francs par année). Cette part tolérée répercutée sur les locataires existe depuis la loi sur l'énergie (LEn).

Dans la proposition du Conseil d'Etat, la part subventionnée ne peut pas être répercutée sur les locataires, car le propriétaire reçoit de l'argent public. Le Conseil d'Etat est très clair à ce sujet pour protéger les locataires. Mais sur la part que le propriétaire privé met pour son bien, le Conseil d'Etat estime que les mécanismes normaux de la LDTR doivent s'appliquer. Il n'est pas pour les dé plafonner davantage. Or, pour un propriétaire qui reçoit de l'argent public, même pour seulement 5%, le texte de l'initiative et le texte voté par la

commission interdisent complètement pour le 95% restant de répercuter en baisse admissible des charges et en 10 francs par pièce par mois.

Si ces mécanismes sont supprimés, le propriétaire se retrouve devant un dilemme, car s'il touche un peu d'argent public, il ne peut plus du tout ajuster les mécanismes y compris dans le cas de la LDTR. L'effet pervers est qu'il va peut-être renoncer à de l'argent public, et donc ne pas faire de travaux, ou il va peut-être augmenter plus fortement les loyers qu'il ne l'aurait fait en utilisant l'argent public. Le problème est qu'à l'heure actuelle, c'est et le mécanisme LDTR et les subventions, alors qu'avec l'initiative et le projet de loi voté, c'est « ou ».

Ce principe est de nature à envoyer un très mauvais signal à l'égard du propriétaire. Il y a donc une préoccupation à ce sujet, mais le Conseil d'Etat est ouvert à la discussion. En conclusion, le Conseil d'Etat est pour un contreprojet qui était peu ou prou le projet de loi qui a été voté en commission. C'est pourquoi il avait proposé de suspendre les travaux pour essayer de s'accorder. Il demande comment la commission pense articuler le projet de loi et l'initiative qui peut se retrouver devant le peuple. Pour le Conseil d'Etat, l'idéal serait de travailler sur un contreprojet qui se retrouve en substance sur le projet de loi sur lequel la commission vient de terminer ses travaux, encore faut-il affiner les mécanismes, comme indiqué ci-dessus.

Un commissaire (MCG) pense qu'il est facile d'ajouter une phrase au projet de loi voté pour préciser qu'il n'est pas possible de répercuter sur les loyers la part subventionnée par l'argent public. Il demande si les propriétaires ont utilisé le mécanisme qui leur permet d'augmenter les loyers de 10 francs par pièce par mois.

M. Hodgers répond que ce mécanisme a été utilisé dans 2/3 des cas. Utiliser ne signifie pas jusqu'au plafond. 1/3 des rénovations énergétiques se font sans ce mécanisme. Ce n'est pas toujours simple d'un point de vue méthodologique d'attribuer quel franc va sur les travaux LDTR purs et quel franc va sur les travaux LDTR énergétiques. La partie qui impacte fortement le locataire concerne les travaux LDTR non énergétiques.

Un commissaire (S) explique qu'une quasi-majorité s'est dégagée pour un projet de loi. Au cours de ces travaux, une initiative est arrivée. Le Conseil d'Etat essaie de convaincre que l'on pourrait opposer à l'initiative un contreprojet qui va moins loin que l'objet qui est sorti naturellement des travaux du parlement. Sur le plan politique, il ne voit pas comment chercher une majorité, sauf à casser l'alliance qui s'était bâtie, au lieu d'aller dans la direction des initiants.

M. Hodgers demande comment la commission pense articuler le fait que la commission a voté un projet de loi et qu'ensuite, le peuple devra se prononcer sur l'initiative. L'analyse a été faite, il ne s'agit pas tout à fait des mêmes articles, cela se chevauche en partie. C'est très compliqué, il faut donc trancher. Ces discussions sont sur deux lois, à savoir la LDTR et la loi sur l'énergie (LEn). L'initiative est plus sur la LDTR et la commission a travaillé sur la loi sur l'énergie, mais sur la même matière. Juridiquement, cela n'écrase pas la loi.

Les articles vont coexister et dire des choses soit redondantes soit en partie contradictoires. Il réagit au commentaire de son préopinant disant que le projet de loi voté va plus loin que la proposition du Conseil d'Etat sur le gel à 100% des effets LDTR. Selon lui, cela dépend de quel point de vue on se place. Il défend l'idée que c'est l'addition des moyens qui vont persuader les propriétaires d'effectuer des travaux énergétiques. Il se demande si c'est le moment d'enlever des moyens alors que l'on se trouve dans une crise énergétique.

Un commissaire (S) répond qu'il connaît déjà l'avis du peuple genevois sur la variante qu'il préférerait s'il était amené à voter. Il retient de la réponse de M. Hodgers qu'il y a peut-être un chemin en consolidant cette improbable majorité derrière le projet de loi et en discutant avec les initiants.

M. Hodgers précise qu'il faudra politiquement assumer s'il y a un frein à la rénovation. Il demande, si le moyen en question n'est pas très important pour la commission, pourquoi elle voudrait mettre 500 millions de francs.

Un commissaire (Ve) comprend que la commission doit décider si elle veut refuser cette initiative et accepter le principe d'un contreprojet. Il y a une loi sur le climat qui pourrait être votée en juin qui prévoit également d'investir notamment dans la rénovation des chaudières. Il demande comment ce projet va s'articuler avec le projet de loi voté par la commission.

M. Petitjean répond que le projet de loi déposé concerne un investissement pour la rénovation et la substitution du fossile, tout le reste sera sur le programme standard selon les modalités de la Confédération.

Un commissaire (Ve) demande s'il faudra s'adresser à la Confédération lorsque l'on souhaitera une subvention pour remplacer une chaudière.

M. Hodgers répond que l'argent fédéral passe par les cantons. Aujourd'hui, le canton distribue 35 millions de francs. Ce mécanisme restera en place, d'où l'importance de garder les critères compatibles avec Berne, car cette dernière est regardante concernant la distribution de l'argent fédéral. La loi fédérale viendrait renforcer ce mécanisme qui existe déjà.

Un commissaire (Ve) demande si le fait de vouloir remplacer seulement une chaudière sera considéré comme une rénovation ou une amélioration énergétique du bâtiment qui entrera dans la loi que vote la commission.

M. Petitjean répond que le remplacement d'une chaudière constitue un soutien à la diminution de l'énergie fossile.

M. Hodgers précise que cela entre déjà dans la LTDR actuelle et entrerait dans le projet de loi qui vient de Berne.

Un commissaire (PLR) indique que, pour lui, c'était évident que le montant de la subvention n'est pas pris en compte dans le calcul de ce que le propriétaire peut répercuter sur les loyers.

M^{me} Stückelberg Vijverberg précise que dans l'al. 9, actuellement, il y a l'octroi de la subvention qui exclut l'application de l'art. 9, mais n'exclut pas l'art. 6 LDTR qui prévoit aussi un déplafonnement. Il y a donc deux problèmes.

Un commissaire (MCG) pense que cette initiative devrait être retirée au vu des problématiques concernant le financement de la BNS et le bonus conjoncturel qui ne peut pas être réactivé. L'objectif de base est de donner un boost pour rénover les immeubles. Du point de vue législatif, faire un contreprojet alors que la commission a voté un projet de loi va être compliqué. Il faut discuter avec l'ASLOCA.

Un commissaire (PLR) ne voit pas l'ASLOCA retirer son initiative.

Un commissaire (UDC) indique que l'ASLOCA a répondu sur les deux points que le préopinant (MCG) a soulevés. Un retrait de l'initiative de sa part ne semble pas du tout d'actualité. Par ailleurs, il aurait une requête au département qu'il remercie pour l'exposé.

Il demande que la commission reçoive un comparatif de toutes les disparités qui pourraient exister entre l'initiative et le texte voté en commission afin d'avoir une meilleure compréhension. Il rappelle qu'il doit faire un rapport de minorité. Il a senti la nécessité de faire un historique et un rappel sur les différentes requêtes. Il a l'impression qu'il y a peut-être une confusion à ce sujet. Il a énuméré les bâtiments concernés par le milliard, ce qui est concerné par le PL 13222 qui concerne les 200 millions de francs de subvention et ce que la commission souhaite faire avec les 500 millions de francs qui concerneraient environ 28 000 bâtiments, ce qui a été estimé par les auditions, à tort ou à raison, à plus de 5 milliards de francs. C'est dans ce sens que la commission avait proposé de faire des amendements qu'il a également rappelés dans son rapport de minorité pour le PL 12593.

M^{me} Stückelberg Vijverberg répond que les contradictions ont été énumérées par M. Hodgers aujourd'hui.

Un commissaire (UDC) dit que, s'il devait y en avoir d'autres, il souhaiterait les connaître.

Un commissaire (S) propose à la commission de geler les travaux sur l'initiative jusqu'au début de la nouvelle législature.

Un commissaire (LC) indique que la commission a travaillé sur ce projet de loi pendant 2 ans. L'initiative est arrivée au bon moment pour leur mettre la pression par rapport à ce qui aurait pu être décidé au détriment des locataires. La question d'un contreprojet va se poser. Il trouve que l'idée de geler les travaux sur l'initiative est bonne.

La présidente propose le vote pour le gel des initiatives en attendant la prochaine législature en précisant que le Grand Conseil devra se décider avant le 2 septembre 2023.

La présidente met aux voix le gel des IN 186 et IN 186-A :

Oui : 12 (2 MCG, 4 PLR, 2 PDC, 3 S, 1 EAG)

Non : 2 (2 Ve)

Abstentions : 1 UDC

Le gel des IN 186 et IN 186-A est accepté.

Séance du 26 mai 2023

Le président rappelle que cette initiative est déjà passée par le Conseil d'Etat qui s'est positionné contre cette initiative. Désormais, la commission doit se déterminer et décider si elle souhaite déposer un contreprojet ou non. Différentes auditions ont déjà eu lieu. Il demande si les nouveaux commissaires ont eu accès aux procès-verbaux relatifs à ces auditions qui ont eu lieu sous la législature précédente.

Le président explique qu'en premier lieu, la commission doit se déterminer sur l'initiative : elle doit décider si elle l'accepte ou non. Il rappelle qu'un PL en lien avec le texte de cette initiative a fait l'objet de 3 rapports et que la commission en est restée au rapport B. Etant donné qu'il y a eu une demande de renvoi de ce rapport, si la commission refuse l'initiative, alors il faudra déterminer si ce PL est traité comme contreprojet à l'initiative ou pas. Il ajoute que ce PL a fait l'objet de beaucoup de travail au sein de cette commission.

M^{me} Stückelberg Vijverberg présente la position du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a rejeté l'initiative tout en indiquant qu'il partageait les grands objectifs contenus dans cette initiative, à savoir augmenter les fonds à la

disposition des propriétaires pour rénover les bâtiments. Cet objectif correspond au volet transition énergétique de l'initiative. Elle indique que, sur la rénovation des bâtiments, un PL d'investissement de 200 millions se trouve actuellement devant la commission des travaux.

Sur le fond, le Conseil d'Etat est d'accord avec les objectifs de l'initiative. Il est également d'accord sur le fait que le montant des subventions ne devrait pas pouvoir être reporté sur les locataires. En revanche, il s'oppose à certains instruments prévus par l'initiative. Actuellement, le système permet que chaque franc de subvention cantonal bénéficie d'un effet de levier de deux francs au niveau fédéral. A l'opposé, le mode de financement prévu par cette initiative prévoit que la moitié des bénéficiaires qui reviennent au canton par la BNS soit affecté. Le mode de financement ne paraît donc pas adéquat au Conseil d'Etat.

De plus, l'initiative pose toute une série de problèmes financiers au niveau des normes comptables : ce n'est pas un budget d'investissement mais des charges de fonctionnement. Cela crée moins de prévisibilité sur les montants à disposition des propriétaires.

Le Conseil d'Etat craint que cela ne soit un frein à la rénovation du parc, dans la mesure où l'initiative prévoit que, dès qu'une subvention est octroyée, il ne peut y avoir aucun dé plafonnement des loyers. Cela pose un problème de comptabilité avec le droit fédéral et par ailleurs contrevient à l'accord de la loi sur l'énergie qui date de 2010.

Le Conseil d'Etat est tout à fait d'accord que l'argent public ne doit pas être reporté sur les locataires, mais le fait d'empêcher toute répercussion lui paraît problématique. Le Conseil d'Etat relève que l'initiative prévoit que le montant maximum des travaux devrait être de 20% du coût des travaux de rénovation. Le Conseil d'Etat n'est pas en faveur d'un subventionnement à un taux automatique, afin de préserver les finances publiques.

C'est donc sur les bases de ces éléments que le Conseil d'Etat s'est positionné pour le refus de ce texte, mais il reste d'accord avec les grands objectifs qui sont visés. Le Conseil d'Etat propose de travailler en collaboration avec la commission dans le cadre de la rédaction d'un contreprojet. Elle rappelle que les initiants ne s'étaient d'ailleurs pas opposés au principe d'un contreprojet.

Le président indique que, si la commission refuse l'initiative et décide de faire un contreprojet, alors les initiants peuvent le refuser. Le délai est fixé au 2 septembre 2023 pour se prononcer. Si un contreprojet est élaboré, alors le délai pour ce contreprojet courra jusqu'au 2 septembre 2024. Si la commission décide de faire un contreprojet, alors il faudra faire un rapport qui ira devant le

Grand Conseil qui se prononcera avant que le texte ne revienne devant la commission. Il demande aux groupes quelles sont leurs positions, d'abord concernant la question du maintien ou non de l'initiative.

Un commissaire (PLR) indique que la Chambre immobilière et l'ASLOCA ont été auditionnées.

Un commissaire (UDC) dit que la Chambre immobilière n'a pas été auditionnée sur ce texte. L'ASLOCA a été auditionnée en tant qu'initiate. La deuxième audition était celle de M. Hodgers, mais aucune autre proposition d'audition n'a été faite. Il est surpris qu'aucune autre audition ne soit demandée, au vu de l'importance de cette initiative. Il considère qu'il faudrait auditionner la Chambre genevoise immobilière (CGI), voire également l'association des promoteurs constructeurs genevois, car ce sont des acteurs importants au niveau cantonal.

Le président dit qu'il faut d'abord se prononcer sur la question de l'audition de la CGI.

Le président met aux voix la proposition d'audition de la CGI :

Oui : 10 (2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC, 1 LJS)

Non : –

Abstentions : 5 (3 S, 2 Ve)

La proposition d'audition de la CGI est acceptée.

Séance du 9 juin 2023

Audition de M. Christophe Aumeunier, secrétaire général de la CGI

M. Aumeunier remercie la commission de son invitation. Il commence par présenter la Chambre genevoise immobilière (CGI) qui est l'association du parc immobilier du canton de Genève. Elle compte 6600 membres actifs répartis entre des propriétaires de villas, d'appartements, d'immeubles de rendement, c'est-à-dire des immeubles locatifs loués, des propriétaires commerciaux pour des surfaces commerciales ou industrielles et des propriétaires de domaines ruraux. Cela lui permet d'avoir une très large représentativité à Genève s'agissant de la propriété foncière avec une reconnaissance d'une association d'importance cantonale reconnue par les tribunaux. Cette association existe depuis 103 ans.

Concernant l'IN 186, la CGI partage l'avis du Conseil d'Etat dans son ancienne composition de gauche. La CGI est opposée à cette initiative populaire. M. Aumeunier a cru comprendre que le Conseil d'Etat est favorable à un contreprojet, plus précisément que le PL 13222 serait une proposition de

contreprojet. Il faudrait alors retirer les entités de droit public qui ne sont pas l'objet de la discussion, car un crédit de 200 millions de francs serait très vite dépensé entre l'hôpital et 2-3 autres entités.

S'agissant de la transition énergétique, la CGI est selon lui très progressiste, et ce depuis un moment. En 2010, ils ont suivi les travaux de la loi sur l'énergie avec intérêt et ont formé des amendements progressistes. C'est par leur biais que l'amendement consistant à ce que tous les nouveaux immeubles soient de haute performance énergétique a été déposé. Etant député à cette époque, M. Aumeunier a préparé cet amendement.

En 2010, il y avait donc une loi très progressiste qui donnait des incitations aux propriétaires et qui respectait un temps moyen à long de l'immobilier, car il n'y avait pas cette notion absolue d'urgence. Il s'agissait de temps d'amortissement d'une vingtaine d'années pour la majorité des parties d'immeubles, voire d'une trentaine d'années pour d'autres parties.

Il ajoute que les propriétaires sont favorables à la transition énergétique, ils sont demandeurs. Depuis 2008, la CGI a une permanence énergétique, à savoir un ingénieur en énergie qui répond de manière directe, qui fait des CECB, des analyses des immeubles et qui conseille les propriétaires concernant notamment les travaux les plus efficaces à réaliser. Elle a également, en partenariat avec l'OCEN, organisé des cours destinés à des propriétaires et des professionnels de l'immobilier.

Le premier cours dure 43 heures et se nomme « Immo-énergie : stratégie et planification énergétique » qui est destiné à avoir une approche globale de l'immeuble, à avoir des éléments techniques de base, de planification des travaux et un élément sur les pompes à chaleur. Il s'agit en réalité d'avoir des éléments concrets quand on est un grand propriétaire de parc ou un conseil de propriétaires comme les régies, pour pouvoir inciter à effectuer ces travaux et savoir par quoi commencer et comment faire.

Un deuxième cours de 32 heures existe et se rapproche plus du technicien dans l'immeuble, car il concerne l'enveloppe thermique de l'immeuble, le chauffage, la ventilation, la climatisation, l'électricité, l'eau et les relations avec les locataires. Il ajoute que, s'agissant du parc immobilier locatif, toutes ces bonnes volontés sont freinées par la LDTR. C'est une problématique genevoise bien connue, car la LDTR, en limitant les loyers avec une sorte de « plafond de verre », n'incite pas les propriétaires d'immeubles à faire des travaux. Raison pour laquelle Genève connaît des retards de rénovation importants.

M. Aumeunier continue avec le contexte 2023 qui a changé fondamentalement depuis 2019. En décembre 2019, le Conseil d'Etat décrète

l'urgence climatique. La CGI a écrit au département en formant notamment trois demandes, à savoir d'effectuer des rénovations pilotes pour déterminer des pratiques pragmatiques, efficaces et donc convaincantes pour les propriétaires et les locataires. Elle a également suggéré que, le cas échéant, ils puissent utiliser le parc de la CPEG pour faire ces études pilotes.

A ce jour et à sa connaissance, cela n'a pas été fait. Elle a aussi indiqué que l'exemplarité de l'Etat serait de mise et que ce dernier pourrait utiliser son propre parc pour ces rénovations pilotes. Il mentionne le rapport de la Cour de comptes sur cette question qui ne leur semble pas satisfaisant, en tout cas dans les politiques et dans les pratiques de l'Etat. La CGI a également demandé des mesures fiscales et des subventionnements. Avec l'entrée en vigueur du règlement sur l'énergie au 1^{er} septembre 2022, on passe à une norme de 450 MJ/m² de détermination de chaleur. Il s'agit d'une forme de révolution dans le monde immobilier. Sur les immeubles neufs, cette norme ne pose pas de problème, mais, sur le parc construit, cela consiste en un véritable défi. La mesure de ce défi n'a pas été prise par les politiques en Suisse en général.

Il y a eu beaucoup de déclarations d'intention. Mais comment traduit-on cette urgence climatique, comment va-t-on pallier le fait que, par rapport à l'urgence, on n'a pas d'expérience ? Il prend l'exemple de la proposition des pompes à chaleur dans un ancien immeuble aux Eaux-Vives avec une vingtaine d'appartements. Cela engendre des questions : Où met-on cette pompe à chaleur ? Comment ? Est-ce qu'il y a le respect de normes phoniques ? Où trouver la machine qui va produire une chaleur nécessaire pour assurer la chaleur ? Car c'est une obligation du propriétaire d'assurer la chaleur. Ces questions trouvent très peu de réponses et sont très peu documentées.

Il y a également des problèmes de machine qui cassent. Lorsque l'on prévoit par exemple, parce que c'est la norme, que sur une installation de production de chaleur, on a un temps d'amortissement de 20 ans et que l'amortissement se porte à 7 ou 8 ans, cela change un peu les calculs. Par rapport à ce manque d'expérience, la CGI réitère sa demande d'avoir des bonnes pratiques, d'avoir peut-être une indemnisation des pompes à chaleur. Ils considèrent aujourd'hui que l'accompagnement de l'Etat est insuffisant.

M. Aumeunier poursuit avec le financement. Comme le temps moyen à long de l'immobilier a été rompu, on n'est plus capable d'avoir des fonds de rénovation de PP. Le propriétaire de villa va devoir déboursier du jour au lendemain des centaines de milliers de francs. Et sur les immeubles de rendement, la question est plus importante. Il incite les nouveaux commissaires à lire le rapport du PL 12593 qui a été longuement travaillé par cette commission et qui propose des réflexions ainsi que des annexes intéressantes apportées par le DT et par les offices de l'Etat.

Elles éclairent sur le fait qu'avec l'entrée en vigueur de cette nouvelle norme de 450 MJ/m², on a 60% des immeubles genevois qui sont concernés. On a une estimation qui reste assez vague malgré plusieurs demandes de la CGI de la nécessité d'investissement, c'est-à-dire qu'on a 7 fiches de typologies d'immeubles issues d'une étude de l'HEPIA datant de 2019. Ces fiches ont permis à l'ancienne composition de cette commission de déterminer que les besoins de financement étaient de 1000 francs par m² de surface chauffée. Cela représente 100 000 francs pour un 5-pièces de 100 m². Si l'on a 20 appartements, cela fait 2 millions de francs.

Cette somme doit vite être sortie, car l'urgence climatique a été décrétée et que la norme de 450 MJ/m² doit être atteinte. On peut aussi mettre en rapport les besoins exprimés par l'Etat de Genève dans le PL 13210 s'agissant des immeubles de l'Etat. Le Grand Conseil a voté 1 milliard pour 293 immeubles qui concernent le 90% de la consommation énergétique du parc immobilier genevois. Cela fait 3,5 millions de francs par immeuble. Si l'on transpose cette donnée dans les 60% d'immeubles du parc, cela fait plusieurs milliards.

Il était important pour M. Aumeunier d'expliquer tout cela, car l'IN 186 s'inscrit dans ce contexte. L'initiative propose de réactiver le bonus conjoncturel à la rénovation par le biais de la LDTR. Ce bonus était un instrument imaginé dans les années 90 comme un instrument anticyclique permettant aux entreprises du bâtiment de travailler. C'était aussi l'idée de compenser la perte du propriétaire qui, par le biais de la LDTR, est coincé dans une limitation des loyers après travaux, ce qu'il appelle le « plafond de verre ».

Aujourd'hui, cette limitation se monte, pour un appartement de 4 pièces, à 1176 francs par mois. Si un propriétaire a un loyer au-dessus de ce montant, il ne pourra pas répercuter les travaux effectués sur ce loyer, sauf dans le cas de deux dispositions que l'initiative aimerait supprimer.

Il ajoute que les institutionnels sont les caisses de pension qui versent des rentes. On parle aujourd'hui d'un actif qui sert à verser des rentes. Ce loyer plafond va empêcher de renter ces travaux. S'il n'y a pas de travaux rentés, le propriétaire fera le minimum de travaux et ne sera pas enthousiaste à la rénovation énergétique.

Il revient sur le rapport du PL 12593 qui contient une annexe avec un tableau qui montre comment et dans quelle mesure un propriétaire peut éventuellement répercuter les travaux sur un loyer à l'aide de deux dispositions négociées avec tous les milieux en 2010.

Une de ces dispositions est neutre pour le locataire, car le propriétaire peut répercuter sur le loyer la baisse prévisible des charges. L'autre disposition demande un petit effort au locataire, car elle prévoit une hausse maximale de

10 francs par pièce et par mois, sous contrôle de l'Etat. L'IN 186 veut supprimer ces deux dispositions, ce qui est regrettable selon lui. L'initiative est opposée à la transition énergétique, car elle veut réactiver un bonus conjoncturel. Ce bonus a été abandonné en 2011, car le système LDTR ne fonctionnait plus. Les propriétaires ne réalisent pas les travaux et restent bloqués à ce stade. En effet, ils ne sont pas intéressés à effectuer des travaux, car, s'ils vont devant des autorités qui appliquent la LDTR et que les taux hypothécaires ont baissé, ils devront baisser leurs loyers alors qu'ils ont fait des investissements.

Il faut imaginer que l'on se trouve dans un système en Suisse dans lequel la protection des locataires est très accrue, et si un locataire souhaite contester un loyer initial ou une hausse de loyer, il peut le faire. On n'est pas dans un système de contrôle généralisé des loyers, car le Tribunal fédéral l'a interdit de nombreuses fois. Il a confirmé que l'on reste dans un contexte de liberté économique contrôlée, c'est-à-dire que le locataire a l'avantage de pouvoir contester son loyer, mais, s'il ne le fait pas, il n'y a pas de contrôle. Pour la CGI, l'IN 186 n'est pas un instrument pour procéder à la transition énergétique. Pour ce faire, il faudrait soit modifier la LDTR afin d'aller au-delà des deux dispositions précitées, soit affirmer que la LDTR est une norme sociale, et donc que l'Etat subventionne.

Un commissaire (MCG) demande si beaucoup de propriétaires acceptent de montrer leurs comptes pour bénéficier des 10 francs par pièce et par mois qui supposent un contrôle de l'Etat. De plus, il souhaiterait avoir l'avis de M. Aumeunier à propos du PL 12593-B.

M. Aumeunier répond que le système LDTR veut que, selon la nature des travaux, on doive demander une autorisation de construire. Pour ce faire, il y a une obligation légale de fournir l'état locatif. C'est un mythe urbain de penser que les propriétaires ne veulent pas montrer leurs comptes pour avoir des subventions. Le champ d'application de la LDTR est très large, cela va d'une rénovation d'un immeuble à une transformation d'immeuble.

L'Etat contrôle le niveau des loyers et examine si le propriétaire est à 1176 francs par mois pour un 4-pièces. Le département peut alors se déterminer et peut bloquer le propriétaire pendant 3 ans s'il s'agit de rénovation, pendant 5 ans en cas de rénovation lourde ou de transformation, voire pendant 10 ans si ce sont de nouvelles réalisations. Selon lui, le PL 12593 permet la transition énergétique. Cependant, le PL 13222 a été présenté par le département à sa connaissance comme étant le contreprojet. Il faudrait alors enlever les entités publiques.

Un commissaire (PLR) demande à quel PL 12593 il fait référence, plus précisément avec quel amendement. Il y a eu une discussion sur l'automatisme ou sur le fait de donner X millions à la discrétion de l'Etat. L'amendement a fait l'objet du rapport de majorité, mais elle n'en est pas une en réalité, car il n'y a pas eu d'unanimité. Il y a eu un 7-7 entre deux variantes, à savoir une avec l'automatisme et une avec la discrétion du Conseil d'Etat qui donne la subvention.

M. Aumeunier pense qu'on ne peut pas prévoir la seconde solution. Selon lui, on ne peut pas attendre du département qu'il puisse distribuer des subventions d'une manière la plus équitable possible sans problème juridique dans un contexte où visiblement, depuis 2019, aucun effort n'a été fait pour la transition énergétique. Il y a un discours tendant à dire que les privés se débrouillent. Mais s'ils se débrouillent, il n'y a pas de transition énergétique. On est sur une forme de condition posée à la subvention comme dans de nombreux domaines où le Conseil d'Etat n'a pas à sa discrétion la distribution des subventions.

Une commissaire (S) remercie M. Aumeunier de sa présentation. Elle revient sur le fait qu'il faut se rendre compte de qui sont les propriétaires, notamment des appartements à Genève, et qu'il a mentionné les caisses de pension. Elle a fait une recherche sur internet et a trouvé le « Portrait économique des caisses de pension ». Il s'agit d'une étude de 2022. Elle lit à la page 18 qu'« en 2020, les caisses de pension géraient un actif investi de plus d'un milliard de francs (...). Alors que le PIB suisse a décliné en 2020, victime du Corona, le capital investi a poursuivi sa hausse. » Elle demande s'ils ont le pourcentage des propriétaires d'appartements sur le canton de Genève qui ne sont pas des personnes physiques, mais des personnes morales (caisses de pension, assurances, fondations, etc.).

M. Aumeunier répond qu'ils n'ont pas de chiffres concernant ces données. Cependant, en lisant la FAO, on se rend compte qu'il n'y a quasiment que des institutionnels qui achètent. En 20 ans, ses interlocuteurs ont considérablement changé.

En effet, avant, il avait 80% de propriétaires privés en face de lui et, aujourd'hui, ce sont 80% de caisses de pension. Il en a parlé à la conseillère d'Etat M^{me} Nathalie Fontanet. C'est un aspect qui est assez peu dans le radar du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, alors qu'il y a des incidences importantes. Nombre de ces caisses sont complètement exonérées, une partie est exonérée partiellement, et, parce qu'elles sont exonérées, elles peuvent se permettre d'acheter beaucoup et très cher.

En soi, ce n'est pas un problème fondamental. Il y a une dizaine d'années, il avait affaire à des asset managers basés à Zurich qui ne voyaient que de l'argent et des tableaux Excel, mais pas l'immeuble. Aujourd'hui, on est revenu à une gestion immobilière qu'il considère comme très professionnelle. C'est pourquoi il dit que ce n'est pas tellement un problème, car, de son point de vue, les immeubles sont bien gérés. Avec de nouvelles compétences et de nouvelles exigences, la qualité des régies a augmenté.

Un commissaire (Ve) mentionne le fait que les immeubles consommant trop sont amendés. Cela ne le choque pas plus que quand des chauffards sont amendés, car ils roulent trop vite. Il s'agit de limiter les risques pour la collectivité. Le plan directeur de l'énergie prévoit un troisième axe qui est celui de la sobriété énergétique. Il souhaiterait savoir si c'est un domaine que la CGI explore déjà ou si elle l'envisage, sachant que la plupart de ces mesures ont le grand avantage de ne pas avoir besoin d'autorisation de construire. Il ne s'agit pas de travaux, mais d'organisationnel.

M. Aumeunier répond que les efforts depuis 2010 sont impressionnants, notamment avec les contrats de performance. Le chauffagiste est intéressé à l'économie d'énergie qu'il va pouvoir générer dans l'immeuble. Ils ont commencé à le faire avec les installations anciennes depuis longtemps. Plus récemment, ils vont vers des notions d'équilibrage, c'est-à-dire par exemple de pousser la chaleur sur les façades nord qui ont besoin de plus de chaleur au lieu de chauffer tout l'immeuble à fond. Il y a également des start-up qui posent des capteurs dans les chaufferies ou chez les locataires. Il remercie d'ailleurs l'OCEN de soutenir ce genre de démarches qui fonctionnent bien. Il n'a pas les chiffres en tête, mais l'association des régisseurs genevois a indiqué un chiffre d'environ 200 000 litres de mazout économisés actuellement suite à ces mesures sur le parc qu'ils gèrent, sachant qu'il s'agit de 70% du parc genevois.

La question sous-jacente à celle de savoir à quelle température il faut chauffer est celle de la proportionnalité. Dans une séance, il a pu dire en présence du Conseil d'Etat que ce dernier pourrait décider de limiter à 19 degrés dans les appartements, mais politiquement peu de personnes sont d'accord. Il n'est d'ailleurs pas sûr que ce soit la meilleure solution. Mais il faut éviter d'avoir des appartements chauffés à 25-26 degrés pour autant qu'il n'y ait pas de problèmes médicaux. Il s'agit d'une problématique de proportionnalité qui n'est pas résolue aujourd'hui par le département. Depuis de nombreuses années, la CGI demande au département de savoir comment il va résoudre ce problème de proportionnalité dans la demande faite au propriétaire d'effectuer des travaux très onéreux, alors qu'il y a un élément comportemental très important.

En effet, il se demande ce qui est fait aujourd'hui à Genève pour informer les locataires de leur propre incidence sur la consommation énergétique. En situation de crise, il y a eu des communications communes relevant le fait qu'il fallait réagir, car on était en pénurie d'énergie. Malheureusement, tous les locataires ont compris que cela s'inscrivait dans la crise énergétique due à la guerre. Il n'est donc pas sûr qu'il y ait eu une réelle influence sur le comportement des gens pour l'avenir.

C'est donc difficile de demander à un propriétaire d'investir des millions pour qu'au final les locataires ouvrent les fenêtres en hiver, par exemple. S'agissant des amendes, il n'est pas d'accord avec son préopinant (Ve), car les chauffards ont la possibilité de lever le pied. Ici, il s'agit d'une situation différente. On passe à 450 MJ/m², donc si le propriétaire n'a pas la surface financière pour investir immédiatement afin de respecter cette norme, qu'est-ce qu'il y peut ?

Audition du département du territoire, représenté par M^{me} Béatrice Stückelberg Vijverberg et M. Cédric Petitjean

M^{me} Stückelberg Vijverberg indique qu'elle va se concentrer sur l'IN 186, car c'est le sujet du vote d'aujourd'hui, mais précise qu'elle est présente pour répondre à d'éventuelles autres questions. Elle rappelle que l'initiative a été déposée en février 2022 et qu'elle touche deux lois, à savoir la LEn et la LDTR. Le Grand Conseil a un délai au 2 septembre 2023 pour la prise en considération de l'initiative, c'est-à-dire pour savoir s'il l'accepte ou la refuse et s'il est pour ou contre un contreprojet.

Aujourd'hui, la question du principe de l'initiative réunit la commission. Telle que déposée, l'initiative poursuit deux objectifs, à savoir un volet énergétique et un volet de protection des locataires. Sur le premier volet énergétique, le Conseil d'Etat partage l'ensemble des objectifs des initiants, c'est-à-dire tant le renforcement de l'accompagnement qui fait partie de la politique menée par l'OCEN qu'une augmentation des subventions énergétiques. Cependant, le Conseil d'Etat a plus de doutes sur le moyen prévu qui ne lui paraît pas opportun, à savoir le bonus conjoncturel à la rénovation. Par ailleurs, l'initiative prévoit également que le montant de la subvention pourrait être augmenté au maximum à 20% du coût des travaux au lieu des 15% actuels. Concernant le volet de protection des locataires, l'initiative envisage d'empêcher que les travaux financés en tout ou en partie soient répercutés sur les loyers. S'agissant du volet accompagnement, une collaboration entre les SIG et l'OCEN a mis en place des programmes complets, notamment pour les communes ou pour les propriétaires privés.

La semaine passée, M. Brunier a montré ce que cela représente dans le budget. Il a également signalé que de nombreux cantons parlent de programmes, mais que, pour un certain nombre d'entre eux, il s'agit surtout de communication et non d'un réel investissement. Depuis 2017, ils ont rassemblé les actions SIG et Etat sur une plateforme commune nommée GEnergie qui permet de faciliter l'accès. Sur le volet des subventions, le Conseil d'Etat partage la nécessité d'augmenter. Il a d'ailleurs prévu un PL d'investissement de 200 millions de francs pour augmenter les subventions. Il est à ce jour suspendu à la commission des travaux jusqu'à, notamment, décision du Grand Conseil sur l'IN 186 et sur le PL 12593.

Tout d'abord, le financement prévu par l'initiative consiste en la moitié du bénéfice de la BNS attribué au canton de Genève. S'il n'y a pas de part de bénéfice attribuée au canton, il n'y a donc pas de subvention supplémentaire, ou en fonction des variations, il pourrait y avoir des « effets yoyo » des subventions qui seraient dommageables, car il faut une certaine prévisibilité. Cela pourrait créer aussi des effets d'aubaine. Aujourd'hui, il est important d'augmenter de manière relativement stable. Le Conseil d'Etat souhaite travailler dans le cadre du Programme Bâtiments de la Confédération qui permet d'obtenir au maximum deux francs fédéraux par franc cantonal investi.

La précédente commission a longuement discuté de ces mécanismes fédéraux. En synthèse, l'argent fédéral est attribué selon un facteur d'efficacité qui dépend, d'une part, du budget cantonal et, d'autre part, de critères d'efficacité. Il s'agit d'un modèle harmonisé au niveau intercantonal. Si on ne le respecte pas, on est péjoré au niveau cantonal sur les montants que l'on reçoit. Cela dépend également du budget des autres cantons, car on a une enveloppe maximale de 450 millions par an selon les conditions du cadre fédéral actuel.

Elle rappelle qu'un commissaire (PLR) a demandé qu'en fonction des résultats du 18 juin 2023, une audition du département soit organisée sur les conséquences du vote du peuple suisse sur la loi sur le climat fédéral. Le Conseil d'Etat a proposé le PL 13222 dont les travaux sont encore en cours et qui pourrait donc être modifié. M^{me} Stückelberg Vijverberg dit qu'elle ne va pas revenir sur les quelques problèmes liés à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF). Le DF estime notamment que, selon les mécanismes prévus, cela passerait non pas en investissement, mais en charges de fonctionnement, ce qui pourrait de nouveau être un problème au niveau de la stabilité des programmes.

Sur le volet locataire, le Conseil d'Etat est d'accord que les subventions ne doivent pas être répercutées sur le locataire. L'argent public ne doit pas permettre au propriétaire d'augmenter les loyers. En revanche, dans la mise en

œuvre, l'initiative prévoit que, dès qu'une subvention est octroyée, le dé plafonnement des loyers LDTR serait exclu, donc pas seulement pour la part des travaux subventionnés, mais pour l'ensemble des travaux effectués par le propriétaire. C'est aujourd'hui problématique pour le Conseil d'Etat. Ce dé plafonnement avait fait l'objet d'un compromis en 2010 au moment du vote de la loi entre les milieux des locataires et des propriétaires.

Le président précise qu'il y a eu ensuite un référendum contre la loi perdu par l'ASLOCA. Il était à la commission de l'énergie à l'époque et s'était opposé à la loi. Les propriétaires avaient accepté cela, mais pas les milieux des locataires.

M^{me} Stückelberg Vijverberg ajoute que, si le Conseil d'Etat soutient qu'il faut travailler pour exclure l'argent public qui doit bénéficier à la fois aux propriétaires et aux locataires, empêcher toute répercussion est problématique et pourrait même poser problème au niveau du droit fédéral. A propos du mécanisme du pourcentage, l'initiative prévoit que 20% au maximum du coût des travaux peut être subventionné. Le Conseil d'Etat ne souhaite pas qu'il y ait d'automatisme fixé dans les débats qui alimenteront les discussions sur le PL 12593.

Un automatisme des subventions serait dangereux pour les finances cantonales et, d'autre part, il est important de pouvoir entrer dans le cadre des subventions et des barèmes fédéraux pour pouvoir bénéficier de l'aval fédéral de ces subventions. En conclusion, le Conseil d'Etat partage les objectifs, est prêt à travailler sur un contreprojet, mais propose à ce stade le rejet de l'initiative.

Elle ajoute que, pour le contreprojet, la commission pourrait travailler sur deux éléments. Premièrement, le PL 13222 propose un montant d'investissement et contient également les établissements publics, mais l'Etat et les communes sont exclus. Ce PL n'était pas à la base un contreprojet, il a d'ailleurs été en travaux avant que l'initiative soit déposée. Deuxièmement, il existe le PL 12593 qui pourrait aussi servir de contreprojet dans la mesure où il n'y a pas de consensus. Il touche l'ensemble des volets.

C'est un PL qui au départ visait l'indice de dépense de chaleur, et qui ensuite a eu avec l'évolution de la situation également le volet subvention, car il prévoit, dans sa dernière version, un montant de 500 millions de francs et le volet locataire, avec l'interdiction de la répercussion de tous les travaux dans le cadre de la LDTR et pas uniquement la part subventionnée.

Le président demande si le PL 13222 se trouve devant la commission des travaux.

M^{me} Stückelberg Vijverberg répond qu'il a été suspendu dans l'attente du vote sur l'initiative 186 et du PL 12593.

Un commissaire (PLR) dit en résumé que le Conseil d'Etat est contre l'initiative et pour un contreprojet. Il propose de voter directement.

Le président répond qu'il va d'abord passer aux éventuelles questions sur l'exposé des auditionnés.

Un commissaire (Ve) demande si l'écran énergivore de la salle peut être éteint. Il a lu le rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 186 et demande s'il y a d'autres choses à apprendre concernant la protection des locataires que ce qui figure dedans.

M^{me} Stückelberg Vijverberg répond que, sur le principe, ils sont prêts à dire que le montant des travaux subventionnés ne peut pas être répercuté sur les locataires.

Le président rappelle que la commission a jusqu'au 2 septembre 2023 pour savoir si elle accepte ou refuse l'IN 186 et si elle est pour ou contre un contreprojet.

Un commissaire (LC) indique qu'il devrait obtenir une décision du Centre pour prendre position dans cette commission au prochain caucus.

Le président répond que ce sujet est discuté depuis des mois. Un rapport doit être fait et déposé devant le Grand Conseil qui doit en discuter, au plus tard au 2 septembre 2023.

Un commissaire (LC) déclare qu'alors il s'abstiendrait.

Un commissaire (PLR) propose que les groupes prennent position.

Le président approuve la proposition.

Prise de position des groupes

Un commissaire (S) annonce que le groupe socialiste soutient l'initiative qui met en avant la question des locataires. Il est important que ces questions soient abordées, que ce soit dans le cadre de l'initiative ou dans le cadre d'un contreprojet.

Un commissaire (PLR) indique que le PLR s'oppose à l'initiative, mais est favorable à l'élaboration d'un contreprojet.

Un commissaire (Ve) déclare que les Verts refusent l'initiative, mais sont favorables à un contreprojet.

Un commissaire (MCG) informe que le MCG refuse l'initiative. Comme expliqué par le département, aussi bien le mécanisme de la rénovation que le

financement par la BNS ne sont pas adéquats, pas plus que la non-répercussion de quoi que ce soit sur les loyers. Il est cependant favorable à un contreprojet.

Un commissaire (LC) imagine que Le Centre serait favorable à un contreprojet. Il est personnellement contre l'initiative.

Un commissaire (LJS) explique que Libertés et Justice sociable partagent les objectifs énergétiques poursuivis par l'IN 186. Ils souhaitent soutenir les projets visant à améliorer la consommation énergétique et l'autonomie énergétique du canton. Cependant, au vu des points négatifs, notamment le financement des travaux, le groupe LJS est contre cette initiative. Ils n'ont en revanche pas eu de discussion en interne concernant un contreprojet, de ce fait, ils s'abstiendront à ce sujet.

Un commissaire (UDC) informe que l'UDC refuse l'IN 186 et accepte l'idée d'un contreprojet.

Vote

Le président met aux voix l'IN 186 :

Oui :	3 (3 S)
Non :	11 (2 Ve, 2 MCG, 1 LJS, 4 PLR, 2 UDC)
Abstentions :	1 (1 LC)

L'IN 186 est refusée.

Le président met aux voix le principe d'un contreprojet :

Oui :	13 (3 S, 2 Ve, 2 MCG, 4 PLR, 2 UDC)
Non :	0
Abstentions :	2 (1 LJS, 1 LC)

Le principe d'un contreprojet est accepté.