



Date de dépôt : 10 mai 2023

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative
populaire cantonale 191 « Pour une transition rapide vers le
solaire à Genève »

- | | |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 20 janvier 2023 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 20 mai 2023 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 20 mai 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 | 20 janvier 2024 |
| 5. En cas d'acceptation de l'initiative, adoption par le Grand Conseil d'un projet rédigé, au plus tard le | 20 janvier 2025 |
| 6. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 20 janvier 2025 |

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 191 « Pour une transition rapide vers le solaire à Genève » (ci-après également : IN 191 ou l'initiative) par un arrêté du 18 janvier 2023, publié dans la Feuille d'avis officielle le 20 janvier 2023. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits politiques.

Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission *ad hoc*, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; rs/GE B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 20 mai 2023.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a déclaré l'IN 191 valide.

En ce qui concerne la prise en considération du texte de l'initiative, le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

1. Objet de l'initiative 191 « Pour une transition rapide vers le solaire à Genève »

L'IN 191 contient plusieurs propositions touchant à des domaines divers, soit notamment l'aménagement du territoire, le droit des constructions, le droit de l'énergie, la gestion administrative et financière de l'Etat et le droit du bail à loyer.

En premier lieu, l'initiative propose d'instaurer l'obligation d'équiper de panneaux photovoltaïques l'ensemble des constructions, existantes et futures, situées dans le canton de Genève et possédant des toitures, des façades ou d'autres surfaces bien adaptées à la production d'énergie solaire d'ici au 1^{er} janvier 2035 ; respectivement au 1^{er} janvier 2030 pour les constructions appartenant aux grands consommateurs (**ch. 1 de l'initiative**). Les initiants précisent qu'il appartiendra au Conseil d'Etat de fixer dans un règlement les modalités d'installation des panneaux photovoltaïques ainsi que des exceptions pour des motifs d'ordre patrimonial ou pour l'installation d'autres instruments favorisant la transition énergétique (**ch. 2 de l'initiative**).

En deuxième lieu, l'IN 191 prévoit que les installations conformes aux conditions posées par le droit fédéral ne sont pas soumises à autorisation de construire et que le droit cantonal ne peut ajouter aucune réserve ou condition supplémentaire. Le cas échéant, les procédures d'autorisation doivent, selon les initiants, être regroupées et soumises à une procédure accélérée devant

aboutir au plus tard 4 semaines après le dépôt de la demande. L'initiative précise également que pour les nouvelles constructions, les rénovations importantes ou l'extension des constructions existantes, l'obligation d'installer des panneaux photovoltaïques doit être réalisée avant la fin de ces travaux (**ch. 3 de l'initiative**).

L'IN 191 vise ensuite à ce que le canton de Genève se porte garant des emprunts contractés par les particuliers pour financer les coûts liés à l'installation des panneaux photovoltaïques sur des biens ou des surfaces qu'ils détiennent dans leur fortune privée, ce pour autant que les installations et les conditions de financement respectent les critères fixés par le règlement du Conseil d'Etat (**ch. 4 de l'initiative**).

L'initiative entend d'autre part que le canton garantisse, durant toute la vie de l'installation, un prix de vente de la production d'électricité de l'installation sur le réseau. Le Conseil d'Etat devrait ainsi fixer, chaque année, un tarif minimal garanti de manière à assurer l'amortissement complet de l'installation sur sa durée de vie, en tenant compte des conditions du marché et du type d'installation (**ch. 5 de l'initiative, phrases 1 et 2**).

L'initiative prévoit enfin que les coûts liés aux installations bénéficiant de la garantie précitée ne pourront pas être mis à la charge des locataires (**ch. 5 de l'initiative, dernière phrase**).

Ces différentes propositions ainsi que leur opportunité seront analysées ci-après sous chiffre 4 « Position du Conseil d'Etat ».

2. Contexte général

En 2015, la Suisse a signé l'Accord de Paris, qu'elle a ratifié en 2017. Celui-ci oblige pour la première fois tous les pays à prendre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre (ci-après : GES). Les trois principaux objectifs supérieurs consistent à contenir le réchauffement mondial bien en-dessous de 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle, en limitant la hausse de la température à 1,5 °C, à renforcer la capacité d'adaptation aux changements climatiques et à orienter les flux financiers vers un développement à faible émission de GES.

Comme il l'avait annoncé en 2019, le Conseil fédéral fixe pour la Suisse l'atteinte de l'objectif de zéro net à partir de 2050, ce qui signifie que la Suisse doit avoir réduit à zéro son bilan net d'émissions de GES d'ici cette date. En janvier 2021, le Conseil fédéral a adopté la stratégie climatique à long terme de la Suisse.

Au niveau du canton, les instances politiques genevoises ont déclaré l'urgence climatique en 2019¹, prenant la décision de réduire de 60% les émissions de GES d'ici 2030² et de viser la neutralité carbone en 2050. En cohérence avec ces nouveaux objectifs, le Conseil d'Etat a adopté, en avril 2021, un plan climat cantonal 2030 renforcé (ci-après : PCC) et planifié quelque 300 millions de francs d'investissements supplémentaires par année pour les 10 prochaines années, dans le cadre de son plan décennal des investissements. Il a par ailleurs adressé au Grand Conseil, le 7 décembre 2022, un projet de loi sur le climat qui a pour buts de lutter contre le dérèglement climatique, de protéger les êtres humains, les animaux, les plantes et leurs biotopes contre les effets nuisibles de ce dérèglement et de préserver les ressources naturelles que sont l'eau, l'air, le sol et le sous-sol³.

Le plan directeur de l'énergie 2020-2030 (ci-après : PDE), adopté par le Conseil d'Etat en décembre 2020, constitue le premier axe du PCC. Il précise et détaille la mise en œuvre de la stratégie énergétique. Son périmètre intègre les besoins en énergie des bâtiments du canton, la consommation et la production cantonales d'électricité et d'énergie thermique, ainsi que le déploiement des grandes infrastructures énergétiques tels que les réseaux thermiques. Le PDE constitue la feuille de route, en matière d'énergie, pour réduire les émissions de GES du canton, soit :

- les émissions directes liées à la consommation d'énergies fossiles des bâtiments, qui représentent aujourd'hui environ 50% des émissions cantonales directes;
- les émissions indirectes liées à la consommation d'électricité, qui représentent actuellement environ 10% du bilan carbone cantonal.

En avril 2022, le Conseil d'Etat a adopté une modification réglementaire qui prévoit un abaissement du seuil de l'indice de dépense de chaleur (ci-après : IDC) à 125 kWh/m².an (450 MJ/m².an) et précise les modalités de substitution des chaudières fossiles par des installations alimentées en énergies renouvelables⁴.

L'IDC est l'indicateur de la consommation d'énergie d'un bâtiment pour couvrir ses besoins de chaleur. Le seuil fixé au niveau réglementaire

¹ A la suite de la motion 2520, « *Une réponse politique à l'appel des jeunes pour sauver le climat !* », adoptée et renvoyée au Conseil d'Etat le 18 octobre 2019 – <https://ge.ch/grandconseil/m/memorial/seances/020205/24/21/>.

² Par rapport à 1990.

³ Projet de loi sur le climat (LClim) – PL 13225.

⁴ Art. 13M et s. ainsi que 14 et s. du règlement d'application de la loi sur l'énergie, du 31 août 1988 (REn; L 2 30.01).

constitue un seuil déclencheur permettant à l'autorité compétente d'imposer au propriétaire de procéder à des mesures visant un assainissement énergétique du bâtiment. Les propriétaires dont l'IDC est supérieur à ce seuil doivent mettre en place des mesures d'amélioration énergétique portant sur l'optimisation des installations techniques (chaudières, systèmes de ventilation, panneaux solaires thermiques et photovoltaïques, etc.). Pour les bâtiments dont l'IDC est significativement au-dessus de ce seuil, les propriétaires doivent entreprendre des travaux de rénovation complets afin de ramener l'indice au moins en-dessous du seuil. La valeur de dépassement significative du seuil IDC a été fixée à 222 kWh/m².an (800 MJ/m².an) et sera progressivement abaissée dès 2027 pour atteindre 153 kWh/m².an (550 MJ/m².an) en 2031, permettant l'assainissement de l'ensemble du parc immobilier d'ici 2035 environ.

Cette modification réglementaire précise aussi que, lors du changement de chaudières, les installations productrices de chaleur doivent être alimentées en priorité et dans toute la mesure du possible par des énergies renouvelables ou de récupération de chaleur. Le chauffage fossile pourra être autorisé de manière exceptionnelle, moyennant un minimum de 30% d'énergie renouvelable. Le propriétaire doit prouver que son bâtiment ne peut se passer du fossile pour ses besoins en chauffage et en eau chaude sanitaire.

Cette évolution était indispensable pour atteindre les objectifs cantonaux, les installations de chauffage des bâtiments étant alimentées à 90% par l'énergie fossile⁵. De nombreuses possibilités alternatives aux énergies fossiles existent et seront encore renforcées avec le déploiement des réseaux thermiques structurants plébiscité par la population le 13 février 2022⁶ et celui des réseaux non structurants (réseaux thermiques de quartier ou de village).

3. Développement de l'énergie solaire

3.1 Objectifs cantonaux

Le canton s'est fixé comme objectif de tripler la part des énergies renouvelables d'ici 2050⁷.

Pour l'électricité, le solaire photovoltaïque pourrait couvrir la moitié de la consommation actuelle du canton. Un objectif intermédiaire vise une multiplication de la production solaire du canton par cinq d'ici 2030⁸.

⁵ Gaz, mazout.

⁶ L 12895 et L 12896, du 3 septembre 2021.

⁷ Cf. PDE, du 2 décembre 2020.

3.2 *Energie solaire photovoltaïque et thermique*

Pour mémoire, l'énergie solaire désigne l'énergie contenue dans le rayonnement solaire. Ce rayonnement, après avoir traversé l'atmosphère pour parvenir à la surface de la Terre, peut être converti en différentes formes d'énergie, considérées comme renouvelables puisqu'issues d'une source réputée inépuisable à l'échelle du temps humain.

L'énergie solaire photovoltaïque visée par l'IN 191 est une transformation du rayonnement solaire en électricité par l'effet photovoltaïque : les photons émis par le soleil mettent en mouvement des électrons et créent un courant électrique. Cette électricité peut être consommée directement ou injectée dans le réseau de distribution pour être acheminée ailleurs. Encore difficilement stockable, cette énergie est considérée comme noble et son utilisation doit être rationnelle.

L'énergie solaire thermique est une transformation du rayonnement solaire en chaleur dans le but d'échauffer un fluide⁹. L'énergie emmagasinée par ce fluide peut ensuite être valorisée directement¹⁰ ou indirectement¹¹. Cette chaleur peut elle aussi être utilisée directement, stockée sur place ou injectée dans un réseau de chaleur¹².

L'une permettant la production d'électricité, l'autre la production de chaleur, ces deux technologies sont complémentaires et doivent être valorisées à leur juste valeur.

3.3 *Obligations d'installer des panneaux photovoltaïques*

Le droit fédéral est en évolution suite au projet du Conseil fédéral de « Loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables »¹³, déposé courant août 2021 et actuellement examiné par les Chambres fédérales. Bien que le processus législatif soit toujours en cours, le Conseil d'Etat observe avec satisfaction la direction prise en faveur d'engagements accrus pour le développement des énergies renouvelables, avec notamment l'obligation de poser des panneaux solaires sur tout bâtiment déjà existant de plus de 300 m², en cas de rénovation de la toiture.

⁸ Par rapport à 2020.

⁹ Liquide ou gaz.

¹⁰ Chauffage et eau chaude sanitaire.

¹¹ Production de vapeur pour générer de l'électricité, production de froid, etc.

¹² *Guide pour les installations solaires à Genève*, p. 7.

¹³ FF 2021 1667 (projet fédéral).

En parallèle de ces travaux, la loi sur l'énergie, du 30 septembre 2016 (LEne; RS 730.0) a été modifiée en octobre 2022 dans le cadre de l'adoption de mesures urgentes visant à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité pendant l'hiver¹⁴.

En particulier, un nouvel article 45a LEne prévoit que tous les bâtiments neufs d'une surface déterminante de construction supérieure à 300 m² doivent être équipés d'une installation solaire, par exemple photovoltaïque ou thermique, sur les toits ou les façades. Il revient aux cantons de procéder aux modifications légales nécessaires pour introduire cette obligation, étant précisé qu'en vertu de l'alinéa 4, les cantons qui, au 1^{er} janvier 2023 au plus tard, ont déjà introduit des exigences relatives à la production propre de courant dans les nouvelles constructions en sont exemptés. C'est précisément le cas du canton de Genève.

A Genève, concernant l'énergie solaire thermique, la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986 (LEn; rs/GE L 2 30), prévoit depuis 2010, sous réserve d'exceptions, l'obligation d'équiper tout nouveau bâtiment ou toute extension d'un bâtiment existant de capteurs solaires thermiques couvrant au minimum 30% des besoins de chaleur admissibles pour l'eau chaude sanitaire¹⁵. Il en va de même en cas de rénovation de toiture¹⁶.

Pour l'énergie solaire photovoltaïque, la loi et le règlement d'application ne prévoient pas la pose obligatoire de capteurs solaires photovoltaïques sur tous les bâtiments. En revanche, les standards énergétiques genevois¹⁷, dont le standard HPE obligatoire pour les bâtiments neufs, fixent le taux de production propre d'électricité à atteindre pour obtenir la certification¹⁸. En l'état actuel de la technologie, c'est principalement la pose de panneaux solaires photovoltaïques qui permet de satisfaire aux exigences de production propre d'électricité.

Pour le surplus, on relèvera que la motion 2835, « *Réalisons le potentiel photovoltaïque du canton* » (ci-après : la M 2835), déposée le 14 mars 2022, propose également que l'ensemble des toitures, façades et autres surfaces qui présentent un potentiel bon à très bon soient astreintes à une obligation d'installation de panneaux photovoltaïques¹⁹.

¹⁴ FF 2022 I 1536 et FF 2022 I 1540.

¹⁵ Art. 15, al. 2 LEen.

¹⁶ Art. 15, al. 5 LEen.

¹⁷ Haute et très haute performance énergétique – HPE/THPE.

¹⁸ Art. 12B et 12C REen.

¹⁹ <https://verts-ge.ch/motion-realisons-le-potentiel-photovoltaique-du-canton/>

A la différence de l'IN 191, la M 2835 ne contient pas de calendrier précis pour la mise en œuvre de l'obligation d'équiper les constructions d'installations photovoltaïques, mais une réalisation des travaux « *dans les meilleurs délais* ». La M 2835 ne prévoit pas non plus de garantie par l'Etat du prix de vente pour l'injection sur le réseau de la production des panneaux photovoltaïques. Elle demande par ailleurs que des méthodes de stockage alternatives soient développées et mises en œuvre.

3.4 Soutiens financiers

La Confédération soutient principalement l'installation de panneaux solaires photovoltaïques par le biais d'une rétribution unique (ci-après : RU). Cette rétribution peut représenter jusqu'à 30% du coût d'investissement d'une installation de référence et se calcule en fonction de la puissance, du type d'installation (ajoutée ou intégrée) et de la date de mise en service. Pour les installations possédant un angle d'inclinaison supérieur à 75°, un bonus de 100 fr/kWc²⁰ est attribué. Au niveau cantonal, en complément de la RU, les Services industriels de Genève (ci-après : SIG) offrent une « prime solaire » qui équivaut à 1/3 de la rétribution unique versée par la Confédération, respectivement à 50% pour les installations soumises à des contraintes patrimoniales et subissant de ce fait un surcoût.

Ainsi, à ce jour à Genève, il est possible d'obtenir jusqu'à 45% de subvention pour une installation solaire photovoltaïque, sans compter le bonus pour l'angle d'inclinaison.

En 2023, la Confédération a encore introduit la rétribution unique élevée (ci-après : la RUE) pour les installations photovoltaïques sans consommation propre. Cette dernière se monte au maximum à 60% des coûts des installations de référence. Pour les installations d'une puissance à partir de 150 kW, la RUE est attribuée par vente aux enchères.

3.5 Simplification des procédures

Les procédures d'autorisation liées à la pose de panneaux solaires dans les zones villageoises protégées et dans la zone de protection des rives du lac ont été simplifiées dans le cadre de la loi 13086 adoptée par le Grand Conseil en novembre 2022.

²⁰ Kilowatt-crête.

En particulier, les bâtiments situés dans les périmètres susmentionnés ne sont plus soumis à autorisation de construire²¹. La simplification des processus concerne ainsi 85% des bâtiments du canton²².

En parallèle, le département du territoire (ci-après : DT) a publié le 25 novembre 2022 le *Guide pour les installations solaires à Genève, à l'intention des personnes propriétaires requérantes et de leurs mandataires*²³. Ce document, qui a fait l'objet d'une large consultation des milieux concernés, rappelle les conditions d'intégration d'une installation et les règles à observer pour une pose efficace d'un point de vue énergétique. Cet outil est destiné aux propriétaires, aux requérants et aux mandataires pour les accompagner et les encourager à participer à l'effort collectif vers la transition énergétique.

Ledit guide détaille les principales conditions dans lesquelles une installation solaire photovoltaïque ou thermique doit ou peut être réalisée. Il précise les procédures administratives à suivre, notamment pour déterminer si un simple avis d'ouverture de chantier suffit pour entamer les travaux, ou s'il convient d'engager une requête en autorisation de construire, et de quelle nature.

Enfin, un « *Carnet de route des installations solaires* » est en cours d'élaboration à l'intention des entreprises d'installation, qui reprend de façon plus détaillée les règles en matière de travaux en hauteur, de sécurité électrique, de sécurité incendie, etc. Sa publication est prévue pour l'automne 2023.

4. Position du Conseil d'Etat sur l'IN 191

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations à l'origine de l'IN 191. Le canton de Genève a des objectifs ambitieux en matière de développement du solaire, qui doivent être concrétisés d'ici 2030²⁴.

Il sied toutefois de souligner – comme cela ressort de l'arrêté du Conseil d'Etat relatif à la validité de l'initiative – que, s'agissant d'une initiative législative non formulée, plus le texte est dense et précis, plus elle doit le cas échéant être mise en œuvre en suivant rigoureusement sa lettre. Il ne serait

²¹ Sous réserve des bâtiments désignés par le droit fédéral comme bien culturel d'importance nationale, au bénéfice d'une protection individuelle ou encore situés sur un plan de site.

²² <https://www.ge.ch/document/pose-panneaux-solaires-patrimoine-nouvel-accord>.

²³ <https://www.ge.ch/document/energie-guide-installations-solaires-geneve>.

²⁴ Voir à cet effet le plan directeur de l'énergie, du 2 décembre 2020.

ainsi pas possible d'amplifier ou de modifier de manière importante la portée de l'initiative lors de sa mise en œuvre.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat rappellera les multiples usages des toitures des bâtiments dont il convient de tenir compte dans le cadre du développement du solaire, tels que la production de chaleur avec des panneaux solaires thermiques, qui repose sur une obligation légale cantonale fixée dans la LEn, la protection de la biodiversité et la lutte contre les îlots de chaleur avec la végétalisation des toitures²⁵, le bien-être des occupants de l'immeuble avec la création d'espaces récréatifs en toiture, etc.

Il convient également de tenir compte des problématiques annoncées liées au manque de main-d'œuvre et aux difficultés d'approvisionnement, lesquelles constituent un frein au développement massif du solaire photovoltaïque.

4.1 Propositions de l'initiative

Le Conseil d'Etat se déterminera ci-après sur chaque chiffre de l'initiative après en avoir analysé l'opportunité. Pour rappel, l'IN 191 prévoit que :

- **ch. 1 :** *« l'ensemble des constructions dans le canton de Genève possédant des toitures, des façades ou d'autres surfaces bien adaptées à la production d'énergie solaire doivent être équipées de panneaux photovoltaïques. L'ensemble des constructions éligibles, existantes ou futures, doivent être équipées d'ici au 1^{er} janvier 2035, respectivement au 1^{er} janvier 2030 pour celles qui appartiennent aux grands consommateurs »;*
- **ch. 2 :** *« le Conseil d'Etat fixe dans un règlement les modalités d'installation des panneaux photovoltaïques, en particulier les critères techniques d'éligibilité des surfaces, les critères minimaux concernant leur durabilité et leur production électrique, les exceptions respectivement les interdictions liées au patrimoine cantonal, les critères généraux d'esthétique pour certains sites protégés et les éventuelles exceptions permettant l'installation d'autres instruments favorisant la réalisation de la transition énergétique du canton »;*
- **ch. 3 :** *« les installations conformes aux conditions posées par le droit fédéral n'ont pas besoin d'autorisation de construire et le droit cantonal ne peut ajouter aucune réserve ou condition supplémentaire. Cas échéant, les procédures d'autorisation doivent être regroupées, soumises à une*

²⁵ Selon des études sur le climat, la végétalisation des toitures sur les bâtiments de moins de 15 mètres a un effet significatif pour réduire les îlots de chaleur.

procédure accélérée et les autorités compétentes doivent se prononcer au plus tard 4 semaines après le dépôt de la demande. Pour les nouvelles constructions, les rénovations importantes ou l'extension des constructions existantes, l'obligation d'installer des panneaux photovoltaïques doit être réalisée avant la fin de ces travaux »;

- **ch. 4 :** « *le canton de Genève se porte garant des emprunts contractés par les particuliers pour financer les coûts liés à l'installation des panneaux photovoltaïques sur des biens ou surfaces qu'ils détiennent dans leur fortune privée, si les installations ainsi que les conditions de financement respectent les critères fixés par le règlement du Conseil d'Etat »;*
- **ch. 5 :** « *pour chaque installation de panneaux photovoltaïques répondant aux critères fixés dans le règlement du Conseil d'Etat, le canton de Genève garantit, durant toute la vie de l'installation, un prix de vente de sa production sur le réseau. Chaque année, le Conseil d'Etat fixe un tarif minimal garanti de manière à assurer l'amortissement complet de l'installation sur sa durée de vie, en tenant compte des conditions du marché et du type d'installation. Les coûts liés aux installations bénéficiant de cette garantie ne peuvent pas être mis à charge des locataires ».*

4.2 Obligation d'installer des panneaux solaires (IN 191, ch. 1 et 2)

Des critères d'éligibilité pour une obligation légale

Le Conseil d'Etat partage entièrement avec les initiants la volonté de valoriser, dans le respect du patrimoine et/ou du trait architectural, les toitures et les façades qui s'y prêtent afin d'augmenter les productions électriques renouvelables locales²⁶. Le potentiel d'énergie solaire photovoltaïque mobilisable dans le canton de Genève est en effet de 1 400 GWh/an selon le PDE²⁷.

Sur le principe, le Conseil d'Etat est favorable à une obligation légale en matière de photovoltaïque. Il estime toutefois que la stratégie solaire doit être différenciée en fonction des potentiels et des enjeux des surfaces concernées et propose ainsi de circonscrire cette obligation aux surfaces présentant un réel enjeu en matière de production électrique pour le canton.

Le périmètre de cette obligation doit également tenir compte des autres technologies existantes, ainsi que des besoins énergétiques des bâtiments en

²⁶ Elément faisant par ailleurs partie de la stratégie climatique du canton : cf. Plan climat cantonal 2030 – 2^e génération, p. 56.

²⁷ Plan directeur de l'énergie 2020-2030, p. 18.

eau chaude sanitaire. En effet, avec l'électrification grandissante de la société, il est nécessaire de valoriser également la production d'eau chaude sanitaire à l'aide de capteurs solaires thermiques, ce qui permet de répondre à un besoin énergétique essentiel sans besoin d'électricité.

Dans ce cadre, les toitures situées en zone industrielle présentent un intérêt particulier. En effet, il s'agit de grandes surfaces, avec en général peu d'ombrage et, le plus souvent, sans contrainte patrimoniale ou d'esthétisme. Ces bâtiments présentent par ailleurs peu, voire aucun besoin en eau chaude sanitaire. Le potentiel pour les surfaces sises dans ces périmètres est évalué à environ 270 GWh mobilisables, soit déjà 70% des objectifs fixés par le PDE, étant précisé que les 30% restant pourront être couverts par la production des panneaux solaires installés sur les constructions neuves.

Les grandes toitures de fermes ou de granges sises en zone agricole présentent également un intérêt pour la pose de panneaux solaires photovoltaïques, sous réserve de protection patrimoniale particulière et avec l'avantage de permettre un revenu additionnel aux agricultrices et agriculteurs par la vente de l'électricité produite.

En sus des grandes toitures des bâtiments industriels ou agricoles, de nombreux bâtiments sur le canton ne présentent pas ou que peu de besoin en eau chaude sanitaire (bâtiments commerciaux et administratifs, bâtiments scolaires, etc.). Dans de tels cas, l'obligation de pose de capteurs solaires thermiques n'est pas forcément toujours opportune. La valorisation complète de la toiture à l'aide de panneaux solaires photovoltaïques devrait alors être privilégiée, ceci d'autant plus que les toitures de ces bâtiments présentent l'avantage d'être moins sollicitées pour d'autres usages.

Le Conseil d'Etat considère ainsi que le fait d'imposer une obligation légale uniquement aux propriétaires de grandes toitures et de bâtiments sans besoin en eau chaude sanitaire permettra de favoriser l'atteinte des objectifs en matière de production solaire photovoltaïque, tout en tenant compte des multiples contraintes liées à la valorisation des toitures du canton (protection patrimoniale, protection de la biodiversité avec la végétalisation des toitures, usage récréatif à destination des usagers du bâtiment, etc.). Cette stratégie est cohérente avec l'évolution du cadre légal fédéral à ce stade des débats devant les Chambres fédérales²⁸.

²⁸ Cf. *supra*, chiffre 3.3.

En tout état de cause, et en sus des éléments qui précèdent, l'obligation légale devra être strictement encadrée en fonction, notamment :

- du potentiel de production solaire selon l'orientation du bâtiment et le risque d'ombrages;
- de l'état de la couverture et de l'isolation de la toiture, ainsi que de la statique du bâtiment;
- de l'encombrement de la surface de la toiture (fenêtres, lucarnes, cheminées, antennes).

L'adaptation du site devra également être prise en considération, notamment au regard des critères suivants :

- bâtiment ou site patrimonial en fonction des mesures de protection;
- dimensionnement du raccordement au réseau électrique (photovoltaïque);
- possibilité ou non de combiner installation solaire et toiture végétalisée;
- risques éventuels de réflexion des panneaux solaires (aviation, voisins, faune).

Concernant les façades et « *autres surfaces* », il convient de noter que le cadastre solaire permet uniquement de déterminer le taux d'ensoleillement des toitures. En l'état actuel des outils à disposition, il n'est donc pas aisé de déterminer la « *bonne adaptation* » des façades et « *autres surfaces* » du canton à la production d'énergie solaire.

Les coûts de l'installation des panneaux solaires photovoltaïques en façade sont par ailleurs environ 5 fois plus élevés et présentent donc une rentabilité moindre. Cet état de fait comporte d'ailleurs un risque en lien avec le chiffre 5 de l'IN 191, qui prévoit une garantie par l'Etat de la rentabilité de l'installation. A ce stade, le Conseil d'Etat préconise ainsi de limiter le régime obligatoire aux grandes toitures et aux toitures des bâtiments sans besoin en eau chaude sanitaire, à l'exclusion des façades et « *autres surfaces* ».

Pour les autres toitures et les façades, le Conseil d'Etat privilégie le renforcement du régime incitatif actuel.

En effet, conformément au dispositif prévu en matière d'IDC exposé ci-dessus, environ 60% des bâtiments du canton présentent actuellement une consommation énergétique supérieure à 125 kWh/m².an (450 MJ/m².an). Dans leur grande majorité, ces bâtiments devront donc, à terme, faire l'objet d'une rénovation énergétique. En cas de rénovation selon un label ou un

standard énergétique²⁹, la pose de panneaux solaires photovoltaïques sera nécessaire pour remplir les exigences énergétiques.

Dans ce cadre, une éventuelle adaptation du cadre légal prévoyant une valorisation des surfaces pour la production d'énergie renouvelable électrique ou thermique en fonction des besoins pourra être examinée.

Des délais de mise en œuvre

L'IN 191 entend fixer des délais différents à la mise en œuvre de l'obligation d'équiper les bâtiments en panneaux solaires photovoltaïques selon que lesdits bâtiments appartiennent aux grands consommateurs ou pas.

Sont considérés comme grands consommateurs au sens de la loi, les consommateurs qui, sur un site donné, ont une consommation annuelle de chaleur supérieure à 5 GWh ou une consommation annuelle d'électricité supérieure à 0,5 GWh³⁰. Les grands consommateurs sont soumis à un certain nombre d'exigences dans le but de faire baisser cette consommation. Sous réserve d'engagements spécifiques pris avec l'autorité, généralement sous la forme d'un partenariat, les grands consommateurs sont tenus de par la loi³¹ de réaliser à leurs frais des audits énergétiques utiles de leur consommation d'énergie thermique, d'eau et d'électricité, et doivent prendre des mesures raisonnables d'optimisation de leur consommation. Les grands consommateurs sont également tenus de conclure des contrats à la performance pour l'entretien des installations techniques consommatrices d'énergie ou d'exploiter leurs propres installations selon les principes qui régissent lesdits contrats³².

L'IN 191 fixe à 2030 le délai pour que les grands consommateurs équipent les surfaces éligibles en panneaux solaires photovoltaïques, le délai pour les autres propriétaires étant arrêté à 2035. Les bâtiments qui accueillent des grands consommateurs sont principalement situés en zone industrielle et présentent généralement de grandes surfaces valorisables. Ainsi, la volonté des initiants de cibler en priorité les surfaces *a priori* d'importance et sises en zones industrielles est cohérente avec la politique énergétique du canton. A noter que les grands consommateurs au sens de la loi ne sont pas nécessairement propriétaires des bâtiments qu'ils occupent, mais peuvent être de simples locataires. Une coordination avec les propriétaires de ces

²⁹ Minergie ou HPE/THPE.

³⁰ Art. 6, al. 15 LEn.

³¹ Art. 14, al. 4 LEn.

³² Art. 14, al. 8 LEn.

bâtiments devra donc être mise en place pour valoriser les surfaces éligibles avec des capteurs solaires photovoltaïques.

4.3 *Simplification des procédures (IN 191, ch. 3)*

La procédure actuelle connaît déjà un système simplifié selon le droit fédéral et le droit cantonal.

Au niveau fédéral, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), et son ordonnance d'application, du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1), permettent, en zone à bâtir et en zone agricole, la pose de panneaux solaires sans autorisation *via* une procédure d'annonce³³. Les cantons ont également la possibilité de désigner des zones dans lesquelles les installations solaires ne nécessiteraient pas d'autorisation de construire³⁴.

A Genève, la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988 (LCI; rs/GE L 5 05), prévoit que les installations solaires situées en zone à bâtir et en zone agricole qui sont suffisamment adaptées aux toits, les installations solaires situées en zone à bâtir sur des toits plats et toutes celles qui sont situées en zone industrielle ne sont pas soumises à autorisation de construire. Une simple procédure d'annonce est prévue, sous réserve des dispositions relatives à la protection du patrimoine applicables à un immeuble ou un site³⁵.

Par ailleurs, la LCI ainsi que la loi sur la protection générale des rives du lac, du 4 décembre 1992 (LPRLac; rs/GE L 4 10), ont été modifiées en novembre 2022 afin d'introduire une procédure simplifiée pour une part importante des bâtiments situés en zone 4B protégée ou dans le périmètre protégé des rives du lac. Dans ce cadre, les propriétaires ayant pour projet de réaliser une installation solaire doivent adresser à l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC), 30 jours au moins avant le début des travaux, un formulaire d'ouverture de chantier qui précise de quel type d'installation solaire il s'agit³⁶, ainsi que confirmer que les travaux s'effectuent hors rénovation de la toiture.

Les bâtiments soumis à la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des

³³ Art. 18a LAT et art. 32a et s. OAT.

³⁴ Art. 18a, al. 2, lettre a LAT.

³⁵ Art. 1, al. 3 LCI et art. 33 du règlement d'application de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 27 février 1978 (RCI; rs/GE L 5 05.01).

³⁶ Photovoltaïque, thermique, mixte.

locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996 (LDTR; rs/GE L 5 20), ne bénéficient pas de cette procédure simplifiée si les coûts liés à l'installation sont reportés en tout ou en partie sur les loyers des habitants³⁷.

Ces différentes procédures sont détaillées dans le *Guide pour les installations solaires à Genève* afin d'en faciliter la mise en œuvre.

Ainsi, à Genève, seuls les bâtiments désignés par le droit fédéral comme bien culturel d'importance nationale, au bénéfice d'une protection individuelle ou encore situés sur un plan de site³⁸ sont désormais soumis à l'obligation de procéder par une autorisation de construire pour la pose de panneaux solaires thermiques ou photovoltaïques.

Le Conseil d'Etat estime donc que la LCI et le RCI prévoient d'ores et déjà des dispositions répondant à la première phrase du chiffre 3 de l'initiative. Comme relevé par le Conseil d'Etat dans son arrêté relatif à la validité de l'initiative, cela ne préjuge en rien de la validité de l'initiative puisque la proposition générale de l'IN 191 s'inscrit dans la poursuite des objectifs du droit fédéral et du droit cantonal, et que rien ne s'oppose à une précision d'ordre général telle que celle voulue par la première phrase du chiffre 3 de l'initiative. Cela étant, le Conseil d'Etat est d'avis que celle-ci n'est pas opportune car inutile.

Par ailleurs et s'agissant de la deuxième phrase du chiffre 3 de l'initiative, le Conseil d'Etat ne voit pas d'avantage au regroupement des procédures d'autorisation, dont la notion est au demeurant vague. La durée de la procédure accélérée (30 jours selon l'article 4, alinéa 1 *in fine* LCI) apparaît être très proche du délai demandé par l'IN 191, de 4 semaines. Or, comme rappelé dans le *Guide pour les installations solaires*, c'est – à l'exception des bâtiments classés ou nécessitant une dérogation – en principe la procédure accélérée qui s'applique si une autorisation de construire s'avère tout de même nécessaire.

En ce qui concerne la dernière phrase du chiffre 3 de l'initiative, le Conseil d'Etat approuve la proposition des initiants. Les propriétaires qui réaliseront des travaux de construction ou de rénovation d'un bâtiment avant les délais fixés devront profiter de ces travaux pour se mettre en conformité avec l'obligation découlant du chiffre 1 de l'initiative, pour autant que les surfaces concernées soient éligibles.

³⁷ Voir pages 16 à 18 du *Guide pour les installations solaires à Genève*. Il est également renvoyé aux développements sous ch. 5 ci-dessous.

³⁸ *Guide pour les installations solaires à Genève*, p. 32.

4.4 *Eventuel mécanisme de garantie étatique (IN 191 ch. 4)*

Dans leur courrier du 20 mars 2023, les initiants ont précisé le mécanisme de garantie étatique envisagé pour faciliter le financement de l'obligation d'installation de panneaux photovoltaïques pour les particuliers.

La garantie aurait pour objectif, d'une part, de limiter, voire supprimer, les frais bancaires et, d'autre part, d'assurer l'obtention de financement pour tout particulier, personne privée, indépendamment de ses revenus et de sa capacité d'endettement. Elle ne serait pas rémunérée, contrairement à ce que prévoit aujourd'hui la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05)³⁹, et serait conditionnée à des coûts de financement maximaux admissibles des établissements prêteurs. L'ensemble des conditions d'octroi de la garantie de l'Etat seraient définies par un règlement du Conseil d'Etat.

En pratique, le Conseil d'Etat relève que le coût d'une installation de panneaux photovoltaïques pour un particulier est en moyenne inférieur à 25 000 francs. L'obtention de subventions *ad hoc* permet déjà de limiter d'autant le montant du financement bancaire nécessaire. Ce financement intervient dans la majorité des cas par le biais d'une augmentation du crédit hypothécaire, comme c'est le cas pour d'autres travaux de rénovation ou d'assainissement énergétique. En juin 2022, l'Association suisse des banquiers (ci-après : ASB) a du reste édicté de nouvelles *Directives pour les fournisseurs d'hypothèques relatives à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments* qui prévoient que, dans le cadre du conseil en financement immobilier, les fournisseurs d'hypothèques devront aborder la question de la préservation de la valeur à long terme du bâtiment à financer, et donc celle de son efficacité énergétique.

De la limitation des frais bancaires

Le Conseil d'Etat est d'avis que le mécanisme de garantie envisagé ne permet pas de réduire, de façon significative, les taux d'intérêts facturés par le fournisseur d'hypothèques. Ces taux traduisent en effet une structure de coûts bancaires déterminés par plusieurs facteurs, dont le risque de perte – *a fortiori* faible en matière de crédits garantis par un bien immobilier – n'est que l'un des aspects. L'octroi de crédits hypothécaires doit en effet respecter un certain nombre d'exigences⁴⁰ en matière de fonds propres et nantissement

³⁹ Art. 46, al. 2 LGAF.

⁴⁰ *Directives relatives aux exigences minimales pour les financements hypothécaires et Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier*, ASB, août 2019.

notamment, qui sont à l'origine de coûts de processus pour le prêteur. Pour un financement moyen inférieur à 25 000 francs, ces coûts ne seraient que très marginalement réduits par l'octroi d'une garantie de l'Etat.

Au contraire, les tâches administratives additionnelles en lien avec le contrôle des conditions de mise en place de cette garantie alourdiraient les coûts de processus. Cela est d'autant plus vrai dans le cas de travaux de rénovation qui ne seraient pas limités exclusivement à l'installation de panneaux solaires photovoltaïques (comme c'est le plus souvent le cas) et où la garantie étatique ne porterait alors que sur une partie du crédit. En outre, dans le cas de propriétés par étages, il serait au surplus nécessaire que l'ensemble des fournisseurs d'hypothèques des différents propriétaires d'étages s'accordent. Dans la construction du taux d'intérêt facturé par la banque, l'effet de la diminution du risque de crédit de la banque sera compensé, en grande partie voire en totalité, par le renchérissement des coûts de processus.

Enfin, ce n'est pas parce que la garantie de l'Etat est qualifiée de gratuite qu'elle n'aurait pas un coût significatif pour l'Etat : elle induirait au contraire des charges de fonctionnement dues au coût de mise en place et de suivi des garanties. Sous un angle systémique, la dépense publique – supportée en définitive par les contribuables – serait ainsi disproportionnée par rapport à l'avantage attendu. En outre, le montant des garanties octroyées ainsi que les éventuelles provisions couvrant les risques de pertes viendrait augmenter les engagements financiers de l'Etat.

De l'accès au financement

Le Conseil d'Etat reconnaît, en revanche, qu'un tel mécanisme peut dans certains cas être de nature à faciliter l'accès au financement de particuliers dont les revenus ne leur permettraient pas de respecter les ratios d'endettement requis, pour autant qu'ils ne se trouvent pas déjà dans une situation de surendettement. Dans une telle situation, et s'agissant de panneaux solaires dont le retour sur investissement aura été démontré, une caution étatique pourrait néanmoins inciter un fournisseur d'hypothèques à accepter d'ajuster ses critères d'octroi.

Une garantie de l'Etat pourra alors être mise en place exceptionnellement, lorsqu'un propriétaire apporte la démonstration que la garantie de l'Etat est indispensable à l'octroi du financement, ceci afin de limiter les coûts d'un tel système tant pour l'Etat que pour les fournisseurs d'hypothèques.

En outre, le Conseil d'Etat relève que le cas des « prêts COVID », pris en exemple par les initiants, répondait à une logique différente. En premier lieu,

la caution émanait de la Confédération, et non du canton, sous la forme de cautions solidaires (non prévues par notre droit cantonal). En second lieu, il ne s'agissait pas de financer des investissements, mais d'octroyer des crédits, dits transitoires, aux petites et moyennes entreprises pour assurer leurs besoins en liquidités et limiter les conséquences de la crise sanitaire sur le tissu économique suisse et l'emploi. Le cautionnement, d'une durée maximale de 8 ans, était par ailleurs assorti de restrictions sur toute sa durée, à l'attention des preneurs de crédit.

Enfin, l'octroi de garanties à tous les emprunts, indépendamment de la situation financière des propriétaires, est discutable au regard notamment du principe de la subsidiarité du rôle de l'Etat.

4.5 Soutiens financiers (IN 191 ch. 5, 1^{ère} et 2^e phrases)

Le Conseil d'Etat considère que le chiffre 5, 1^{ère} et 2^e phrases, de l'initiative ne réalise pas les simplifications espérées par les initiants et se heurte à la réalité de la pratique et à l'économie de marché.

Tarif de reprise

S'il existe un monopole pour la vente de l'électricité aux clients captifs⁴¹, tel n'est pas le cas pour le rachat de l'électricité produite. Ainsi, les propriétaires qui souhaitent réinjecter dans le réseau l'électricité produite par leurs panneaux solaires photovoltaïques peuvent, conformément au principe de la liberté contractuelle⁴², la revendre à n'importe quel négociant tiers de son choix, même situé dans un autre canton⁴³. Les SIG, en tant que gestionnaires de réseau, sont néanmoins tenus de reprendre et de rétribuer de manière appropriée, dans leur zone de desserte, l'électricité qui leur est offerte, provenant d'énergies renouvelables notamment, aux conditions de l'article 15, alinéa 2 LEn⁴⁴.

⁴¹ A teneur de l'art. 6, al. 2, de la loi sur l'approvisionnement en électricité, du 23 mars 2007 (LApEl; RS 734.7), « *sont considérés comme consommateurs captifs au sens du présent article les ménages et les autres consommateurs finaux qui consomment annuellement moins de 100 MWh par site de consommation* ».

⁴² Ce principe prévoit que chaque personne peut décider librement si et avec qui elle entend conclure un contrat et quel type de contrat.

⁴³ Cf. arrêté du Conseil d'Etat relatif à la validité de l'initiative, du 10 mai 2023, paragraphe G.2, c, i. et références citées.

⁴⁴ Art. 15, al. 1, lettre a LEn.

Comme développé par le Conseil d'Etat dans son arrêté relatif à la validité de l'initiative, la question de la fixation des tarifs de rétribution de l'électricité doit être considérée comme réglée exclusivement par le droit fédéral⁴⁵.

Aides financières

Cela étant et à la lecture des déterminations des initiants du 20 mars 2023 – effectuée à l'aune du principe *in dubio pro populo*, comme exposé par le Conseil d'Etat dans son arrêté relatif à la validité de l'initiative –, il apparaît que le chiffre 5 de l'initiative vise en réalité à mettre en œuvre un système de subventionnement de type « rétribution à prix coûtant » du courant injecté (ci-après : RPC), du même ordre que ce qui prévalait avant 2018 au niveau fédéral, voire de type « système de rétribution de l'injection » (ci-après : SRI), applicable au niveau fédéral aux exploitants tenus de vendre directement leur électricité sur le marché. En d'autres termes, le mécanisme entend encourager les propriétaires à investir dans des installations photovoltaïques, en leur garantissant une rémunération propre à leur assurer une couverture des coûts.

Le système de la RPC, introduit sur le plan fédéral en 2009, avait pour vocation de compenser la différence entre les coûts de production (calculés en fonction d'installations de référence) et le prix du marché. Les producteurs au bénéfice de la RPC touchaient un montant forfaitaire pour chaque kWh⁴⁶ injecté et l'aide était accordée pour une période de 10 à 25 ans. Le fonds RPC était alimenté par une taxe payée par tous les consommateurs d'électricité, plafonnée par la loi⁴⁷.

La RPC s'est cependant avérée être un instrument compliqué à mettre en œuvre⁴⁸ et a été abandonnée fin 2022 en raison des deux défauts qu'elle présentait. D'une part, les montants à disposition du fonds RPC étaient largement insuffisants pour financer tous les projets annoncés. D'autre part, la rémunération forfaitaire n'encourageait pas les producteurs à améliorer la

⁴⁵ Cf. arrêté du Conseil d'Etat relatif à la validité de l'initiative, du 10 mai 2023, paragraphe G.2, c et références citées.

⁴⁶ Kilowatt-heure.

⁴⁷ SIMONA, « La Loi fédérale sur l'énergie (LEne) du 30 septembre 2016 », *in Jusletter*, 19 décembre 2016, p. 10.

⁴⁸ Cf. notamment OFEN, « Rétribution de l'injection » sur <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/mesures-d-encouragement/energies-renouvelables/retribution-de-injection.html>; www.pronovo.ch.

technologie pour que l'injection d'électricité corresponde au plus près aux besoins du marché⁴⁹.

Proche de la RPC, le SRI est prévu pour les exploitants qui ne sont pas concernés par l'obligation de reprise et qui sont tenus de vendre eux-mêmes directement leur électricité sur le marché. Les producteurs au bénéfice de cette rétribution touchent – tous les trimestres – une « prime d'injection » qui correspond à la différence entre un montant fixe, le « taux de rétribution », et un montant variable, le « prix du marché de référence »⁵⁰. Il n'est cependant plus possible de faire une demande d'encouragement selon le SRI compte tenu des listes d'attente.

Le système d'encouragement des installations photovoltaïques de la Confédération est désormais la rétribution unique. Il existe deux types de RU : la rétribution unique pour les petites installations photovoltaïques⁵¹ et la rétribution unique pour les grandes installations photovoltaïques⁵², qui s'élèvent au maximum à 30% des coûts d'investissement des installations de référence. En 2023, la Confédération a également introduit la rétribution unique élevée, pour les installations photovoltaïques sans consommation propre. La RUE se monte au maximum à 60% des coûts des installations de référence. Pour les installations d'une puissance à partir de 150 kW, la RUE est attribuée par vente aux enchères.

Les financements fédéraux et cantonaux à travers la « prime solaire » des SIG permettent de subventionner de manière significative l'installation de panneaux photovoltaïques. Les projets de travaux seront ainsi manifestement tous rentables et représenteront un investissement peu risqué. Sur le principe, le Conseil d'Etat soutient qu'un régime d'obligation doit être accompagné de dispositifs qui permettent de garantir l'investissement. Toutefois, les dispositifs proposés par les initiants sont inadéquats. Le système de financement proposé est extrêmement contraignant et, si toutefois il présente effectivement une économie financière pour l'administré, il répercute les coûts, notamment par sa gestion et son exécution, sur l'Etat.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat propose de s'inspirer du dispositif fédéral, qui prévoit le versement d'une rétribution unique au moment du branchement, suffisamment importante en termes financiers pour garantir une certaine rentabilité.

⁴⁹ SIMONA, *op. cit.*, pp. 10 et 11.

⁵⁰ Art. 21, al. 4 LEne.

⁵¹ PRU, jusqu'à une puissance de 100 kW.

⁵² GRU, à partir de 100 kW.

4.6 Répercussions en matière de loyer (IN 191, ch. 5, dernière phrase)

A teneur du chiffre 5, dernière phrase, de l'initiative, « *les coûts liés aux installations bénéficiant [de cette garantie] ne peuvent pas être mis à charge des locataires* ». Dans le cadre de leurs observations du 20 mars 2023, les initiants ont indiqué que la question de la répercussion sur les loyers ne sera examinée que dans le cadre des conditions d'octroi et de maintien de la « *garantie du complément de prix d'achat* ».

Ainsi, comme le relève le Conseil d'Etat dans son arrêté relatif à la validité de l'initiative, il ne s'agit pas d'une interdiction générale de toute répercussion sur les loyers, laquelle serait contraire au droit supérieur⁵³.

En effet, que l'on se trouve dans un système de loyers libres ou de loyers contrôlés, il est admis que le propriétaire peut répercuter le coût de travaux de rénovations ou d'améliorations énergétiques sur les loyers des locataires, à des conditions fixées dans les lois topiques.

Selon le mécanisme prévu par l'initiative, les propriétaires auront le choix : s'ils souhaitent bénéficier, à terme, de la garantie prévue sous chiffre 5 de l'initiative, ils devront s'être engagés à ne pas répercuter les coûts liés aux installations photovoltaïques sur les loyers. Ils demeureront toutefois libres de procéder à des majorations de loyer, dans le respect des conditions légales applicables, mais renonceront alors à bénéficier de cette garantie.

Ce système est comparable à celui qui prévaut actuellement pour les immeubles existants soumis à la LDTR en matière de processus d'autorisation pour les installations solaires⁵⁴. Le canton a en effet mis en place un processus pour encourager les mesures permettant d'augmenter le potentiel de production d'énergie solaire.

Ainsi, lorsque des travaux portent exclusivement sur une installation de panneaux solaires photovoltaïques « *suffisamment adaptée au toit* », la procédure d'autorisation simplifiée est possible, pour autant, en matière de LDTR, que les coûts de l'installation ne soient pas reportés (en tout ou en partie) sur les loyers des locataires⁵⁵.

⁵³ Cf. arrêté du Conseil d'Etat relatif à la validité de l'initiative, du 10 mai 2023, paragraphe G.2, d, ii.

⁵⁴ Cf. *supra* chiffre 4.3, s'agissant de la procédure simplifiée.

⁵⁵ Cf. *Guide pour les installations solaires à Genève*, p. 23.

En revanche, lorsque les travaux comprennent des interventions sur plusieurs parties du bâtiment⁵⁶, la procédure d'autorisation ordinaire s'applique. Conformément aux dispositifs prévus par la LDTR, dans ces cas, le propriétaire pourra reporter les coûts des travaux de rénovation sur les loyers, selon les normes en vigueur, moyennant l'utilisation du formulaire *ad hoc*. Dans ce cadre, le DT fixera, comme condition de l'octroi de l'autorisation, le montant maximum des loyers des logements après travaux selon le mode de calcul prescrit à l'article 11 LDTR et pour la durée prévue à l'article 12 LDTR.

Le système proposé par l'initiative pourrait s'avérer intéressant. Dans la mesure toutefois où le Conseil d'Etat préconise de rejeter la proposition contenue sous chiffre 5, 1^{ère} et 2^e phrases, et de s'inspirer du dispositif fédéral, il conviendra de déterminer de quelle manière la proposition des initiants pourrait être mise en œuvre dans le cadre d'un éventuel contreprojet.

5. Conclusion sur la position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat souscrit à la nécessité d'accélérer la mise en œuvre de la technologie photovoltaïque sur le canton. Il est notamment favorable à l'introduction dans la loi d'une obligation de valoriser les toitures par des panneaux solaires photovoltaïques, sous réserve toutefois de la distinction entre les différentes typologies de bâtiments situés sur le canton, de leurs besoins spécifiques en énergie et des contraintes techniques ou architecturales qu'ils présentent.

En revanche, le Conseil d'Etat émet des réserves quant à la mise en œuvre de certaines des propositions des initiants, à savoir :

- à propos d'une obligation légale générale en matière de photovoltaïque, le Conseil d'Etat estime que la stratégie solaire du canton doit être différenciée en fonction des potentiels et des enjeux des surfaces concernées et nécessite une réflexion plus globale;
- concernant l'accélération et la simplification des procédures d'autorisation, le cadre légal prévoit d'ores et déjà des dispositions poursuivant le même objectif que celui mentionné à la première phrase du chiffre 3 de l'initiative;
- au sujet de la garantie des emprunts contractés par les particuliers pour financer les coûts liés à l'installation des panneaux photovoltaïques, le Conseil d'Etat considère que les mécanismes proposés n'atteignent pas

⁵⁶ Par exemple : installation de panneaux solaires et rénovation de la toiture, rénovation globale, etc.

leur but et ne permettent pas de réduire, de façon significative, les taux d'intérêts facturés par le fournisseur d'hypothèques. Au contraire, les tâches administratives additionnelles en lien avec le contrôle des conditions de mise en place de cette garantie alourdiront les coûts de processus et induiront des charges de fonctionnement. Le Conseil d'Etat est également d'avis que ce n'est pas le rôle de l'Etat de porter tous les risques des prêts accordés aux particuliers;

- concernant la garantie de rentabilité des installations, les mécanismes proposés par les initiants présentent une grande complexité de mise en œuvre. L'abandon au niveau fédéral de ce type de mécanisme en est d'ailleurs la démonstration;
- en ce qui concerne l'exclusion de toute répercussion des coûts liés aux installations photovoltaïques sur les loyers, la proposition formulée par les initiants n'apparaît pas d'emblée inopportune. Il conviendrait toutefois de déterminer dans quelle mesure elle pourrait être mise en œuvre si le législateur devait opter pour une solution s'inspirant du droit fédéral, tel qu'évoqué ci-dessus.

Au vu de ces réserves et dans la mesure où le texte de l'initiative, relativement dense et précis, limite d'autant la marge de manœuvre du législateur, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter l'IN 191 et de lui opposer un contreprojet.

6. Eléments en vue d'un contreprojet à l'initiative

Encourager les investissements dans le solaire, en particulier la production d'électricité photovoltaïque, est essentiel pour réaliser la transition énergétique du canton et atteindre l'indépendance énergétique. Le Conseil d'Etat propose dès lors un certain nombre de pistes en vue de l'élaboration d'un contreprojet.

En premier lieu, le Conseil d'Etat propose de réserver l'obligation légale portant sur l'énergie solaire photovoltaïque aux surfaces présentant un réel enjeu en matière de production électrique pour le canton, en tenant compte des autres technologies et des besoins énergétiques des bâtiments en eau chaude sanitaire (par exemple, les toitures situées en zone industrielle et en zone agricole). La possibilité de prévoir des aménagements aux obligations légales applicables aux grands consommateurs qui valoriseraient, par la pose de panneaux solaires photovoltaïques, l'entièreté des surfaces éligibles de leurs bâtiments pourrait dans ce cadre être examinée, afin d'encourager la production d'énergie électrique.

En cas de mise en place d'une telle obligation, le cadre légal et réglementaire devrait également prendre en considération la nécessaire coordination avec l'obligation existante d'équiper toutes les toitures neuves ou rénovées en capteurs solaires thermiques. De nombreux bâtiments sur le canton ne présentent par exemple pas ou que peu de besoin en eau chaude sanitaire et une valorisation complète de leur toiture à l'aide de panneaux solaires photovoltaïques serait plus intéressante que des capteurs solaires thermiques.

Une garantie de l'Etat pourra être mise en place de manière ciblée, lorsqu'un propriétaire apporte la démonstration que la garantie de l'Etat est indispensable à l'octroi du financement, ceci afin de limiter les coûts d'un tel système tant pour l'Etat que pour les fournisseurs d'hypothèques. Dans ce cadre, les mécanismes existants devront être valorisés et renforcés.

Enfin, le Conseil d'Etat considère que les soutiens financiers actuels sont suffisants. En tout état de cause, si un subventionnement cantonal devait être nécessaire, il propose de s'inspirer du dispositif fédéral, qui prévoit de donner une rétribution unique au moment du branchement, qui soit suffisamment importante en termes financiers pour garantir une certaine rentabilité. La question de la répercussion des coûts liés aux installations photovoltaïques sur les loyers devra également être traitée dans ce cadre.

7. Conclusion

Le Conseil d'Etat souscrit à la nécessité d'accélérer l'utilisation de l'énergie solaire sur le canton, notamment en équipant les surfaces utiles avec des panneaux photovoltaïques.

Il considère en revanche que certains des dispositifs proposés par l'IN 191 ne sont pas adéquats et ne permettent pas d'atteindre le but visé. Le Conseil d'Etat recommande au Grand Conseil d'élaborer un contreprojet sur la base, notamment, des éléments développés dans le présent rapport et est disposé à contribuer à son élaboration.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :
Mauro POGGIA