

RASSEMBLEMENT

pour une politique sociale du logement

secretariat@rpsl.ch

12 rue du Lac
CP 6150
1211 Genève 6
Tél. 022 716 18 08
Fax 022 716 18 05

Commission Logement du Grand Conseil
Lundi 15 juin 2015 de 17h05 à 17h30
2, rue de l'Hôtel-de-Ville
Salle des Fiefs

PL 11461 modifiant la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR) (L 5 20) (Confort pour les locataires : démolir les passoires énergétiques pour reconstruire du neuf)

<http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11461.pdf>

* * *

Introduction et historique

Le RPSL remercie la Commission de lui donner l'occasion de s'exprimer sur ce sujet.

La LDTR semblant être l'objet de toutes les attentions, bienveillantes ou pas, du Parlement, il nous semble important de rappeler quelques fondamentaux.

Comme le résumait la doctrine et la jurisprudence « la LDTR poursuit en parallèle un objectif quantitatif consistant à maintenir l'effectif des surfaces de logements existantes et un objectif qualitatif visant à la conservation sur le marché de certains types de logements qui répondent à un besoin en raison de leur prix ou de leur conception. Il s'agit notamment d'empêcher que des logements peu coûteux ne fassent l'objet d'une transformation et soient ensuite remis sur le marché à des prix qui les rendent inaccessibles pour la majorité de la population ainsi que d'éviter la prolifération des logements de luxe au détriment des appartements correspondant aux besoins des personnes à revenu moyen et modeste » (Alain Maunoir, « La nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence », RDAF 1996, pages 309 et 310).

Lorsque l'on entend modifier cette loi, il est important de se rappeler ces objectifs d'intérêts publics.

PL 11461 modifiant la LDTR : « Confort pour les locataires : démolir les passoires énergétiques pour reconstruire du neuf »

La motivation des auteurs du présent projet de loi est assez simple à comprendre et ils la résument dans l'exposé des motifs.

Sans chercher à trahir leur propos, celui-ci semble pouvoir être résumé ainsi : concernant les « passoires énergétiques » il est impossible de concilier les objectifs d'assainissement énergétique, de maintien de logements répondant aux besoins prépondérants de la population et de rentabilité économique recherchée par les investisseurs immobiliers.

Posée ainsi, l'équation relève de la gageure, pourtant, comme souvent dans le domaine de l'investissement en matière de logement, tout est une question de curseurs et de là où ils sont placés par le Canton ou l'Autorité administrative afin d'arbitrer entre différents intérêts publics ou privés.

Cependant, si ouvrir la réflexion sur cette question peut être intéressante, le Rassemblement pour une politique sociale du logement est opposé à la solution législative proposée ici. Il salue néanmoins le fait que les auteurs visent à améliorer, de leur point de vue, un système de contrôle et d'encadrement et non de simplement se débarrasser de règles de protection des locataires, contrairement à d'autres.

Pour étayer notre propos, il est important d'avoir une vision un peu plus large de la LDTR en ne se limitant pas aux articles proposés à la modification. Afin d'avoir cette vision, il est proposé le tableau suivant qui permet de prendre la mesure des modifications proposées, de les commenter, mais également de prendre la mesure des autres éléments de la LDTR qui concernent cette problématique.

De la possibilité de démolir/reconstruire

Loi actuelle	PL 11461
L 5 20: Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR)	
Chapitre II Démolitions	
Art. 5 Principe	Art. 5, al. 2 (nouveau)
<i>Nul ne peut, sous réserve de l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 6, démolir tout ou partie d'un bâtiment, au sens de l'article 2, alinéa 1, occupé ou inoccupé.</i>	<i>Nul ne peut, sous réserve de l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 6, démolir tout ou partie d'un bâtiment, au sens de l'article 2, alinéa 1, occupé ou inoccupé.</i>
	² <i>Le département autorise, simultanément à sa démolition, la reconstruction d'un immeuble au sens de l'article 2, alinéa 1¹ si celui-ci nécessite des mesures d'optimisation telles qu'exigées à l'article 14, alinéas 3 et 4 de la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986.</i>

1 Art. 2 Champ d'application

1 Est soumis à la présente loi tout bâtiment :

- a) situé dans l'une des zones de construction prévues par l'article 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, ou construit au bénéfice des normes de l'une des 4 premières zones de construction en vertu des dispositions applicables aux zones de développement;
- b) comportant des locaux qui, par leur aménagement et leur distribution, sont affectés à l'habitation.

2 Ne sont pas assujetties à la présente loi les maisons individuelles ne comportant qu'un seul logement, ainsi que les villas en 5e zone comportant un ou plusieurs logements.

C'est peut-être un détail, mais il est difficile de comprendre l'utilité du renvoi à l'art. 2 dans l'art. 5 al. 2 proposé ? En effet, l'article 2 traitant du champ d'application de la LDTR, il semble complètement superflu de préciser qu'il s'agit d'immeubles tombant dans son champ d'application...

Il nous serait utile de comprendre le sens de ce renvoi s'il y en a un.

Par ailleurs, nous ne comprenons pas non plus le choix de prévoir un régime d'autorisation spéciale à l'art. 5 al. 2, alors que cet article consacre le principe de la non-démolition et prévoit à son art. 6 le régime de dérogation. Ce d'autant que dans la pratique, la distinction est sans effet.

Plus fondamental, le renvoi à l'art. 14 LEn al. 3 et 4 est, à notre sens insatisfaisant.

En effet, l'art. 14 LEn s'articule comme suit :

Art. 14 Prescriptions et standards énergétiques applicables

1 Le règlement fixe les prescriptions et les standards énergétiques applicables notamment en matière :

- a) d'isolation thermique et de protection thermique estivale;*
- b) de préparation d'eau chaude sanitaire;*
- c) d'aération;*
- d) d'éclairage;*
- e) de chauffage et de climatisation;*
- f) d'indice de dépense d'énergie.*

2 Lors de la construction ou de la rénovation de bâtiments ou d'installations, l'autorité compétente peut prescrire au cas par cas la prise de dispositions constructives et techniques pour permettre l'intégration future d'installations techniques contribuant à une plus grande efficacité énergétique ou recourant aux énergies renouvelables et indigènes. Tel est notamment le cas s'agissant d'un système de distribution de chaleur pour le chauffage à basse température ou de dispositifs permettant un raccordement ultérieur à une conduite à distance. (13)

3 L'autorité compétente peut contrôler la consommation d'énergie de tout bâtiment ou installation. En cas de dépassement des prescriptions applicables au cas d'espèce dans les domaines régis par l'alinéa 1, elle peut ordonner au propriétaire de réaliser, à ses frais, un audit énergétique et des mesures raisonnables, au sens de l'article 12 de la présente loi, d'optimisation de la gestion énergétique du bâtiment ou de l'installation concernés. S'il n'y a pas de dépassement des prescriptions applicables, les frais de contrôle ne peuvent pas être mis à la charge du propriétaire.

4 Les grands consommateurs réalisent à leurs frais des audits énergétiques utiles de leur consommation d'énergie thermique, d'eau et d'électricité, et prennent des mesures raisonnables d'optimisation de leur consommation.

(...)

Comme on peut le constater à la lecture de cet article, les alinéa 3 et 4 n'opèrent aucune distinction entre des travaux à effectuer en opération de rénovation (changement des fenêtres, isolation en sous-toiture, etc.) des travaux d'une telle ampleur que cela conduirait à préférer économiquement une opération de démolition/reconstruction.

Or, pour le Rassemblement pour une politique sociale du logement, il est fondamental de réserver ces opérations de démolition/reconstruction aux objets qui n'atteindraient pas les objectifs fixés par la LEn sans des coûts de travaux clairement disproportionnés.

On ne voit effectivement pas pourquoi on devrait autoriser une opération d'une telle ampleur qu'une démolition/reconstruction si des mesures moins intrusives, moins longues et moins chères seraient à même de concilier l'intérêt public de protection du parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population, l'intérêt public à la rénovation du parc locatif et l'intérêt privé à l'investissement dans la rénovation.

De plus, le renvoi à l'art. 14 de la LEn n'est pas non plus satisfaisant sous l'angle de la clarté. En effet, je mets au défi quiconque de me dire quels sont les types de travaux et pour quels objectifs énergétiques visés ici. En effet, la LEn renvoie tous les barèmes, normes et objectifs au règlement d'application de la loi sur l'énergie (REn) qui est très certainement bien plus difficile à saisir que la LDTR dans son ensemble. Un tel renvoi, sans distinction des situations (distinctions très précises et détaillées existants aux art. 12B à 12L du REn et qui renvoient pour l'essentiel à des normes SIA) est clairement contraire au but avoué des auteurs, disproportionné, et partant, contraire aux objectifs d'intérêt public de protection du parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population visés par la LDTR.

Nous proposons donc plutôt à la commission de se pencher sur une clause de dérogation supplémentaire à l'art. 6 dans des cas clairement définis où la démolition/reconstruction serait une mesure plus efficace que la rénovation.

C'est donc le lieu ici de se pencher sur l'art. 6 LDTR qui, selon l'exposé des motifs, est le cœur du blocage, si non du problème, qui nous occupe.

Loi actuelle	PL 11461
L 5 20: Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR)	
Chapitre II Démolitions	
Art. 6 Dérogations	Commentaires RPSL
<i>1 Le département peut accorder une dérogation :</i>	
<p style="text-align: center;">Sécurité, salubrité</p> <p><i>a) lorsque l'état du bâtiment comporte un danger pour la sécurité ou la santé de ses habitants ou des tiers et s'il n'est pas possible de remédier à cet état de fait sans frais disproportionnés pour le propriétaire. Dans ce cas, la construction nouvelle doit comporter une surface de plancher affectée au logement au moins équivalente;</i></p>	<p>Cette disposition consacre le principe de la solution la plus efficace. Elle admet que la démolition/reconstruction peut être un choix adéquat, mais qu'il y a lieu de préférer une solution moins lourde si cela est possible.</p> <p>Par ailleurs, l'exemple des normes feu ne doit en aucun cas être confondu avec des travaux à plus-value dont le propriétaire pourrait répercuter tout ou partie sur les loyers des locataires. Il s'agit d'un devoir et les charges qui y sont liées sont la condition pour pouvoir continuer à louer le bien.</p>
<p style="text-align: center;">Intérêt public</p> <p><i>b) lorsque l'intérêt public le commande, soit pour permettre la réalisation d'opérations d'aménagement ou d'assainissement d'intérêt public, de travaux publics ou la construction d'édifices publics;</i></p>	

<p style="text-align: center;">Intérêt général</p> <p><i>c) lorsque la reconstruction permet une sensible augmentation de la surface de plancher affectée au logement, tout en tenant compte du maintien ou du développement du commerce et de l'artisanat, lorsqu'il est souhaitable et compatible avec les conditions de vie du quartier.</i></p>	
<p><i>2 Le département accorde la dérogation si les logements reconstruits répondent, quant à leur genre et leur loyer ou leur prix, aux besoins prépondérants de la population; il tient compte, dans son appréciation, des éléments suivants :(2)</i></p> <p><i>a) du genre des logements existants;</i> <i>b) du prix de revient des logements reconstruits;</i> <i>c) du genre de l'immeuble;</i> <i>d) du nombre de pièces et des appartements, ainsi que de la surface des logements nouvellement créés.</i></p>	
<p><i>3 Par besoins prépondérants de la population, il faut entendre les loyers accessibles à la majorité de la population. Au 1er janvier 1999, les loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population sont compris entre 2 400 F et 3 225 F la pièce par année. Les loyers répondant aux besoins prépondérants de la population peuvent être révisés tous les 2 ans par le Conseil d'Etat en fonction de l'évolution du revenu brut fiscal médian des contribuables personnes physiques. La fourchette des loyers peut exceptionnellement être dépassée si des circonstances particulières le justifient, soit si :</i></p> <p><i>– la surface brute locative des pièces est importante;</i> <i>– la protection du patrimoine génère des coûts supplémentaires.(13)</i></p>	<p>D'après les auteurs du projet de loi, la disposition problématique est celle-ci.</p>
<p><i>Les mesures suivantes peuvent également être répercutées sur les loyers aux conditions prévues par l'article 14 de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux, du 9 mai 1990 :</i></p> <p><i>– les mesures destinées à réduire les pertes énergétiques de l'enveloppe du</i></p>	

<p><i>bâtiment;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – les mesures visant à une utilisation rationnelle de l'énergie; – les mesures destinées à réduire les émissions des installations techniques; – les mesures visant à utiliser les énergies renouvelables; – le remplacement d'appareils ménagers à forte consommation d'énergie par des appareils à faible consommation. (13) 	
<p><i>Pour les loyers correspondant, avant travaux, aux besoins prépondérants de la population, le loyer après travaux n'excédera pas le montant maximum de la fourchette des loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population, majoré :</i></p> <p><i>a) d'un montant correspondant à la baisse prévisible des charges énergétiques du locataire, auquel peut être rajouté, si nécessaire :</i></p> <p><i>b) un montant correspondant à la contribution énergétique du locataire, qui ne pourra pas dépasser 10 F par pièce, par mois. (13)</i></p> <p><i>Pour les loyers situés, avant travaux, au-delà des besoins prépondérants de la population, la hausse mentionnée ci-dessus n'excédera pas la baisse prévisible des charges énergétiques du locataire à laquelle peut être rajouté, si nécessaire un montant correspondant à la contribution énergétique du locataire qui ne pourra pas dépasser 10 F par pièce, par mois. (13)</i></p>	<p>C'est le lieu de rappeler que les dispositions introduites par l'adoption de la LEn permettent des dérogations importantes au « plafond LDTR » :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le montant de la baisse prévisible des charges, qui est conséquent en situation de « passoire énergétique » – la contribution énergétique du locataire qui monte le « plafond LDTR » automatiquement à 3'526 Fr/pièce/an.

En conclusion, le RPSL ne serait pas opposé à une mention expresse de la problématique des « passoires énergétique » comme clause de dérogation (art. 6) au principe de la non démolition (art. 5), mais dans le respect de l'esprit de la LDTR, c'est-à-dire au meilleur choix d'efficacité face aux intérêts publics et privés en présence.

Des loyers applicables aux opérations de démolition/reconstruction

<p>Chapitre V Fixation des loyers et des prix en cas de démolitions ou de transformations</p>	
<p>Art. 11 Mode de calcul</p>	<p>Art. 11, al. 5 (nouveau)</p>
<p><i>1 Prenant en considération l'ensemble des</i></p>	

<p>travaux à effectuer, sous déduction des subventions éventuellement octroyées, le département fixe le montant des loyers ou des prix de vente maximaux, en tenant compte : (7)</p> <p>a) du rendement équitable des capitaux investis pour les travaux, calculé, en règle générale, sur les 70% au maximum de leur coût et renté à un taux de 0,5 point au-dessus de l'intérêt hypothécaire de premier rang pratiqué par la Banque cantonale de Genève; le taux de rendement est fonction de l'incidence dégressive des amortissements;</p> <p>b) de l'amortissement calculé en fonction de la durée de vie des installations, en règle générale dans une fourchette de 18 à 20 ans, soit de 5,55% à 5%;</p> <p>c) des frais d'entretien rentés en règle générale à 1,5% des travaux pris en considération;</p> <p>d) des autres facteurs de hausse et de baisse à prendre en considération selon les articles 269 et suivants du code des obligations.</p>	
<p>2 Lorsque les logements répondent aux besoins prépondérants de la population quant à leur genre, leur typologie, leur qualité, leur prix de revient, le nombre de pièces ou leur surface, le loyer après transformation doit répondre aux besoins prépondérants de la population. (2)</p>	
<p>3 Si le loyer avant transformation ou rénovation dépasse le niveau des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population, il est maintenu par le département au même niveau lorsqu'il apparaît qu'il permet économiquement au propriétaire de supporter le coût des travaux sans majoration de loyer. (2)</p>	
<p>4 Le coût des travaux se rapportant à une surélévation d'immeubles au sens des articles 23, alinéas 3 à 7, et 27, alinéas 3 à 7, de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988, ne peut pas être répercuté sur le montant des loyers des logements existants. (10)</p>	
	<p>⁵ Lorsque la démolition et la reconstruction d'un immeuble interviennent en application de l'article 5, alinéa 2, seul le calcul prévu par l'alinéa 1 de la présente disposition est</p>

	<i>applicable.</i>
--	--------------------

La proposition des auteurs du présents projet de loi est de s'en tenir au calcul dit « Fracheboud » qui est une sorte de calcul de rendement des investissements de rénovation, sans « plafonnement LDTR ».

Le calcul « Fracheboud » est exprimé en mot à l'art. 11 al. 1 LDTR.

Voici un exemple tiré du séminaire du 2 octobre 2013 de l'USPI sur « l'état locatif » (Jacques Delessert, slides 66 à 71) qui, pour 1'000'000 Frs de travaux sur un état locatif de 800'000 Fr/an conduit à une variation admise d'un peu plus de 6,5% de l'état locatif, ce qui conduirait à porter un loyer de 3'000 Fr/pièce/an à un loyer de 3'195 Fr/pièce/an, ordre de grandeur parfaitement absorbable dans les « fourchettes LDTR ».

Il est évident que si les travaux sont extrêmement chers car l'immeuble a souffert d'un grave manque d'entretien préalable au projet de rénovation (devoir du bailleur qui ne doit pas être répercuté sur le loyer selon le droit fédéral), la marge de manœuvre offerte par la LDTR peut être parfois fort étroite.

Cependant, proposer de s'en tenir à l'art. 11 al. 1 dans des situations non suffisamment définies et qui ne le justifient pas forcément, sans cautèle, nous semble ouvrir une nouvelle fois la porte à une explosion des loyers, certes peut-être justifiée par des coûts réels exorbitants, mais qui par ce fait perdraient leur caractéristique de logements répondant aux besoins prépondérants de la population, et donc violerait la loi.

Cela serait également une « prime » aux mauvais élèves des rénovations énergétiques qui inciterait les bailleurs à ne pas entretenir, à ne pas rénover, pour entrer dans la catégorie des « passoires énergétiques » et ainsi bénéficier de ce bonus.

En parlant de bonus...

Plutôt que de faire porter sur les seuls locataires la charge d'un défaut d'entretien passé ou le durcissement des normes écologiques, le RPSL aimerait rappeler à votre aimable attention que la LDTR, précurseur de la LEn sur cette question, a prévu un moyen de sortir par le haut de cet arbitrage délicat entre objectifs d'assainissement énergétique, de maintien de logements répondant aux besoins prépondérants de la population et de rentabilité économique recherchée par les investisseurs immobiliers.

Il s'agit du Chapitre VI de la LDTR « Encouragement à la rénovation » qui permet :

- de bénéficier des subventions du logement subventionné pour des loyers cibles correspondants (art. 15 al. 2)
- un bonus conjoncturel à la rénovation (Section 2), dont le but est de maintenir les loyers répondant aux besoins prépondérants de la population (art. 21) en permettant une meilleure rentabilité économique sans répercussion (complète) sur les loyers.

C'est le lieu de relever que par manque de fonds, le bonus à la rénovation n'existe de facto plus depuis plus de 2 ans maintenant (début 2013).

Par ailleurs, cette mesure trouve son pendant au REn, art. 13 L :

Art. 13L(19) Bonus conjoncturel à l'énergie

1 Une demande de subvention peut être déposée tant dans le cadre d'une démolition que d'une transformation ou d'une rénovation au sens 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 (ci-après : la loi sur les démolitions,

transformations et rénovations de maisons d'habitation).

2 La demande de subvention est adressée au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie(28) simultanément au dépôt de la requête en autorisation de construire.

3 Le montant de la subvention équivaut en règle générale au montant capitalisé en fonction de la durée d'amortissement des travaux correspondant à la différence entre le montant que le requérant pourrait répercuter sur les loyers en raison des travaux d'amélioration énergétique selon l'article 15, alinéa 11, de la loi et celui qu'il peut effectivement répercuter en raison de la limitation prévue à l'article 15, alinéas 12 et 13, de la loi et aux articles 6, alinéa 3, et 9, alinéa 6, de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation.

4 Le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie(28) statue sur préavis de la commission d'attribution.

5 Aucune subvention ne peut être octroyée si le requérant n'a pas auparavant fait toutes les demandes de subvention à sa disposition, tant sur le plan fédéral que cantonal.

6 Le montant de la subvention est payé après exécution des travaux énergétiques et pour autant qu'ils aient été réalisés conformément à l'autorisation de construire.

Il est donc impératif aujourd'hui d'agir sur ce terrain de l'incitation, de rétablir des lignes budgétaires conséquentes pour ces bonus qui permettent d'atteindre les objectifs préoccupants les auteurs du présent projet sans pour autant faire porter sur les seuls locataires l'incurie d'entretien de certains propriétaires ou les objectifs d'intérêts publics de rénovation énergétique.

Au bénéfice des explications qui précèdent, le Rassemblement pour une politique sociale du logement s'oppose au PL 11461 tout en relevant que ses buts sont louables mais que les moyens ici proposés sont inadéquats, imprécis, déséquilibrés et peu efficaces. Le RPSL invite donc la Commission du logement à déposer un projet de loi d'alimentation des bonus conjoncturels à la rénovation et à l'énergie de manière à soutenir une vraie politique de rénovation énergétique du parc locatif, équilibrée et cohérente.

Pour le RPSL

Carole-Anne KAST

Secrétaire générale