



Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 17 août 2022

Projet de loi **modifiant la loi sur le domaine public (LDPu) (L 1 05)**

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

Art. 1 Modifications

La loi sur le domaine public, du 24 juin 1961 (LDPu – L 1 05), est modifiée
comme suit :

Art. 4 Droits réels (nouvelle teneur de la note), al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3)

¹ Un droit réel ne peut, en principe, être constitué sur le domaine public sans
l'accord du Grand Conseil.

² Le Conseil d'Etat est cependant compétent pour approuver la constitution,
par l'autorité compétente, d'une servitude qui :

- a) résulte d'un plan d'affectation du sol entré en force; ou
- b) porte sur des surfaces de peu d'importance, mais au maximum de
1 000 m²; ou
- c) porte exclusivement sur des servitudes en sous-sol, accordées à titre non
onéreux à une entité de droit public.

Art. 27, al. 2 (nouveau)

Modification du ... (à compléter)

² Les servitudes au sens de l'article 4, alinéa 2, approuvées par délibération
d'un conseil municipal avant l'entrée en vigueur de la modification du ... (*à
compléter*) nécessitent l'accord du Grand Conseil.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent projet de loi vise à réduire la charge administrative et législative liée à l'approbation de certaines décisions prises au niveau du domaine public communal ou cantonal. En l'occurrence, il s'agit de ne plus soumettre au Grand Conseil, pour approbation, la constitution de servitudes sur domaine public dans certains cas de figure précis, par analogie à la délégation de compétence qui existe déjà dans la loi sur le domaine public, du 24 juin 1961 (LDPu; rs/GE L 1 05), pour approuver des désaffectations.

Il s'agit ainsi d'exonérer du passage au Grand Conseil la constitution de servitudes sur le domaine public dans les cas de figure suivants :

- lorsqu'elle résulte de la mise en œuvre de plans d'affectation entrés en force; ou
- lorsque la servitude porte sur une surface inférieure à 1 000 m²; ou
- lorsque la servitude se limite à l'utilisation du sous-sol par des entités de droit public (collectivités publiques ou établissements publics) et qu'elle est accordée à titre non onéreux.

Ce dernier cas de figure est en effet appelé à se multiplier au cours des années à venir dans le cadre de la mise en œuvre du plan climat cantonal, en particulier avec l'aménagement par les Services industriels de Genève (SIG) de réseaux de chaleur structurants en sous-sol. Les domaines publics cantonal (principalement voiries, lacs et cours d'eau) et communal (voiries, places publiques, parcs et promenades) seront tous deux concernés.

Situation actuelle

La LDPu requiert aujourd'hui l'approbation par le Grand Conseil de toute servitude constituée sur le domaine public, même une servitude d'usage de seulement 1 m² et y compris lorsque cette servitude porte sur un droit d'usage en sous-sol ou d'empiètement en hauteur (balcons ou fenêtres en encorbellement donnant sur un trottoir). Dans la plupart des cas, ces servitudes permettent à des entités publiques d'accéder à une parcelle ou d'en utiliser le sous-sol pour le transport de fluides. C'est fréquemment le cas pour les SIG, comme récemment encore s'agissant de l'exploitation d'un local, ainsi que de la pose et de l'entretien des conduites en sous-sol, pour l'exploitation de transformateurs électriques à Carouge (PL 12856).

A l'inverse, la LDPu est plus souple s'agissant de décisions de désaffectation du domaine public, dont l'impact est pourtant plus lourd puisque les parcelles concernées quittent totalement le domaine public. Conformément à son article 11, la LDPu confie au Conseil d'Etat la

responsabilité d'approuver la désaffectation du domaine public si l'une des 3 conditions ci-après est remplie :

- la désaffectation résulte d'un plan d'affectation du sol entré en force;
- la désaffectation provient d'échange de terrain entre collectivités publiques ou entre les domaines public et privé desdites collectivités;
- la désaffectation porte sur des surfaces de peu d'importance, mais au maximum de 1 000 m².

On constate ainsi que la LDPu se montre plus exigeante pour la constitution d'une servitude ou d'un droit de superficie que pour une désaffectation complète. En outre, l'entrée en force de certaines servitudes revêt souvent un caractère d'urgence relative, puisque ces servitudes sont liées à la réalisation de certains ouvrages. L'exigence du dépôt d'un projet de loi, de son examen par une commission du Grand Conseil, puis par son plénum, et l'ouverture d'un second délai référendaire lorsqu'il s'agit du domaine public municipal (après celui portant sur la délibération municipale) conduisent fréquemment à des retards significatifs. Il peut donc arriver que, pour éviter de tels écueils, des collectivités publiques envisagent de désaffecter des parcelles du domaine public, pour les céder à des acteurs privés, en grevant alors ces parcelles de servitudes d'usage au profit du public. Cette situation peut donc conduire à l'inverse du but initial de la LDPu : au lieu de préserver le domaine public, elle peut inciter à la diminution de son assiette.

Le présent projet de loi vise à supprimer ces effets indésirables, en rapprochant les modalités d'approbation des servitudes sur domaine public, de celles déjà en vigueur pour approuver une désaffectation. Partant du principe que la constitution de servitudes, en particulier en sous-sol, préserve mieux le droit de chacun à jouir du domaine public que sa désaffectation, le présent projet de loi propose donc d'exonérer la constitution de servitudes du passage devant le Grand Conseil pour certaines situations spécifiques.

Commentaire article par article

Art. 4, al. 1 LDPu

L'article 4, alinéa 1 LDPu tel que proposé ici contient une modification mineure, à savoir l'adjonction de la locution « en principe ». Cette adjonction est nécessaire pour autoriser formellement les exceptions prévues à l'alinéa 2.

Art. 4, al. 2 LDPu

Précisons tout d'abord que le présent projet de loi ne concerne qu'un seul droit réel, la servitude. En effet, les autres droits réels, même les droits réels limités au sens du code civil suisse, du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), ne peuvent pas s'appliquer au domaine public. En effet, seule la servitude, qui est un droit de jouissance ou d'usage, peut être envisagée pour le domaine public, les autres droits réels limités étant des droits de garantie (charge foncière, gage immobilier) impliquant la possibilité d'un transfert de propriété du bien en cas de défaut du propriétaire.

Cet alinéa propose de renoncer à la voie législative pour approuver la constitution de servitudes sur le domaine public cantonal ou communal dans les 3 situations suivantes :

- lorsque la servitude résulte de la mise en œuvre d'un plan d'affectation entré en force, par analogie avec l'article 11 sur la désaffectation, puisque ces plans ont déjà force obligatoire pour chacun et sont opposables aux tiers;
- lorsque la surface concernée ne dépasse pas 1 000 m², par pure analogie avec l'article 11 portant sur la désaffectation;
- enfin, pour toute servitude en sous-sol accordée à titre non onéreux à une entité de droit public, quelle que soit la superficie concernée.

Pour chacune de ces 3 situations, l'approbation par le Conseil d'Etat (au lieu du Grand Conseil) ne permettra plus l'exercice du droit de référendum facultatif de rang cantonal. Ce droit subsistera au niveau communal si la servitude est constituée sur domaine public municipal, puisque dans ce cas-là, la servitude doit être préalablement approuvée par délibération du conseil municipal. Précisons encore que la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984 (LAC; rs/GE B 6 05), permet au conseil municipal de déléguer à l'exécutif communal la compétence d'approuver certaines servitudes à la charge de la commune au profit d'entités publiques (art. 30, al. 1, lettre k, chiffre 4 LAC). Dans ce cas de figure-là, déjà aujourd'hui, le droit de référendum municipal ne s'applique pas.

Le même allègement est proposé lorsque des servitudes en sous-sol doivent être attribuées à titre non onéreux à des entités de droit public. En priorité, on pense ici à des servitudes accordées aux SIG pour la pose, l'entretien et l'exploitation de dispositifs en sous-sol pour le transport des fluides (eau, électricité, gaz, chaleur). A terme, dans le cadre des orientations prises par le canton dans le cadre du plan climat cantonal, de telles servitudes seront indispensables pour permettre l'acheminement en sous-sol de techniques de chauffage ou de refroidissement, à savoir les réseaux thermiques structurants comme le réseau interconnecté CAD SIG – CADIOM ou GeniLac, à propos desquels le Grand Conseil a adopté récemment deux lois, l'une de rang constitutionnel (L 12895 – adoptée en votation populaire le 13 février 2022) et l'autre de rang législatif (L 12896). La disposition peut toutefois s'appliquer aussi, même si la situation est moins fréquente, à toute autre institution de droit public, à savoir en particulier le canton, une autre commune, une communauté de communes, un groupement intercommunal tel que le groupement SIS, ou des fondations communales ou cantonales de droit public.

En revanche, la compétence restera au Grand Conseil pour approuver des servitudes en sous-sol accordées à titre onéreux à une entité de droit public, des servitudes en sous-sol au bénéfice de tiers privés, ainsi que toute autre servitude en surface ou d'empiètement supérieure à 1 000 m² ou ne résultant pas de la mise en œuvre d'un plan d'affectation en force.

La nouvelle disposition n'implique pas une modification des compétences des autorités communales et cantonales chargées de la constitution des servitudes en tant que telles.

L'allègement prévu à l'article 4, alinéa 2 LDPu n'exonère pas les bénéficiaires des servitudes de l'obligation de consulter les autorités chargées de la gestion du domaine public. Ces dernières ont le droit de se déterminer notamment sur la faisabilité, les éventuelles entraves à l'utilisation du sous-sol par les gestionnaires du domaine public et par d'autres usagers.

Art. 27, al.2 LDPu

Le présent projet de loi prévoit une disposition transitoire selon laquelle toute constitution de servitude sur domaine public municipal, approuvée par un conseil municipal avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi, resterait soumise à l'approbation du Grand Conseil. En effet, puisque le projet de loi proposé conduit, dans certains cas, à limiter l'exercice des droits populaires au niveau cantonal – lorsque ceux-ci ont déjà pu s'exercer au niveau communal – il n'est pas souhaité que cette restriction puisse affecter un cas de figure pour lequel d'éventuels opposants auraient renoncé au

référendum communal, pour privilégier un éventuel refus par le Grand Conseil ou un référendum cantonal.

Consultation

Fin 2021, le département de la cohésion sociale a soumis le présent projet de loi à consultation auprès de la Chambre des notaires de Genève, dont le président a confirmé début février 2022 que le projet ne suscitait pas d'objection de la Chambre. Le texte a ensuite été soumis à consultation auprès de l'Association des communes genevoises (ACG), en raison de l'importance du domaine public communal. L'ACG a confirmé, le 1^{er} juillet 2022, son accord pour le dépôt du présent projet de loi, sans proposer d'amendement.

Conclusion

Le présent projet de loi vise donc, d'une part, à traiter l'approbation de servitudes sur le domaine public de la même manière que la désaffectation et, d'autre part, à alléger les procédures d'approbation lorsque ces servitudes sont constituées en sous-sol et au bénéfice d'entités publiques. Son adoption permettrait d'alléger la charge de travail des administrations communales et cantonales, ainsi que celle du Grand Conseil, sachant que la mise en œuvre du plan climat cantonal nécessitera à l'avenir de constituer un nombre significatif de servitudes en sous-sol sur domaine public au profit des réseaux de chaleur. En limitant par ailleurs cette approbation facilitée aux servitudes constituées à titre non onéreux, le présent projet de loi encourage les communes et le canton à renoncer à s'imposer des indemnités monétaires pour ces servitudes qui poursuivent, dans tous les cas, un but d'utilité publique.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) Tableau synoptique*
- 2) Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*
- 3) Réponse de l'Association des communes genevoises à la consultation*

Tableau synoptique relatif à la modification de la loi sur le domaine public (LDPu) – L 1 05

BFA/ces/18/08/2022

Version actuelle	Projet de modifications	Commentaires
<p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :</p> <p>Art. 4 Droits réels privés ¹ Aucun droit réel ne peut être constitué sur le domaine public sans l'accord du Grand Conseil. ² Demeurent réservés les droits valablement constitués antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>La loi sur le domaine public, du 24 juin 1961 Erreur ! Source du renvoi introuvable., est modifiée comme suit :</p> <p>Art. 4 Droits réels (nouvelle teneur de la note), al. 1 (nouvelle teneur), al. 2 (nouveau, l'al. 2 ancien devenant l'al. 3) ¹ Un droit réel ne peut, en principe, être constitué sur le domaine public sans l'accord du Grand Conseil. ² Le Conseil d'Etat est dépendant compétent pour approuver la constitution, par l'autorité compétente, d'une servitude qui a) résulte d'un plan d'affectation du sol entré en force, ou b) porte sur des surfaces de peu d'importance, mais au maximum de 1 000 m², ou c) porte exclusivement sur des servitudes en sous-sol, accordées à titre non onéreux à une entité de droit public. ³ Demeurent réservés les droits valablement constitués antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>La note est modifiée, en ceci que l'article concerne l'ensemble des droits réels. La notion de droits réels privés en effet concerne également les droits réels au profit d'entités publiques. Il est donc proposé de renoncer à l'épithète "privés" qui n'apporte aucune précision utile et pourrait générer des confusions.</p> <p>L'alinéa 1 est modifié en indiquant que l'accord du Grand Conseil est en principe nécessaire. La locution "en principe" ouvre la voie aux exceptions prévues à l'alinéa 2.</p> <p>L'alinéa 2, lettres a) et b), correspond aux dispositions actuelles de l'art. 11, al. 2, let. a) et c) concernant les conditions auxquelles une désaffectation peut être autorisée par le Conseil d'Etat. La lettre c) ajoute une exception possible, sans limitation de surface, à condition que les servitudes soient en sous-sol, au profit d'une entité de droit public et accordées à titre non onéreux.</p>
<p>Art. 27^{aa}. Dispositions transitoires En dérogation à l'article 18, les permissions ou concessions accordées ou octroyées antérieurement à la présente loi ne sont transmissibles qu'avec l'autorisation de l'autorité compétente en vertu de ladite loi, sous réserve des dispositions contractuelles en matière de concession.</p>	<p>Art. 27 Dispositions transitoires (nouvel alinéa 2) ² Les servitudes au sens de l'article 4, al. 2, approuvées par délibération d'un conseil municipal avant le (date de l'entrée en vigueur de la présente loi), nécessitent l'accord du Grand Conseil.</p>	<p>La présente disposition transitoire règle le cas d'une servitude approuvée par délibération d'un conseil municipal avant l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi modifiant la loi sur le domaine public (LDPu – L 1 05)**

Projet présenté par le département de la cohésion sociale

(montants annuels, en mios de fr.)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	dès 2029
TOTAL charges de fonctionnement	0.00							
Charges de personnel [30]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34] 1.500%	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00							
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00							

Remarques :

Les modifications contenues dans ce PL n'engendrent aucune incidence financière au budget ou aux comptes de fonctionnement de l'Etat.

Date et signature du responsable financier :

18.07.2022





CE	AIGLE: 800742-2022
SG	E:
- 4 JUL. 2022	
Pour info: TiB	
Traitement: BFA	
<input checked="" type="checkbox"/> PLP	<input type="checkbox"/> PCM <input type="checkbox"/> TD

En lien avec 80243-2022

Département de la cohésion sociale
Monsieur Thierry Apothéloz
Conseiller d'Etat
Case postale 3965
1211 Genève 3

Carouge, le 1^{er} juillet 2022

Concerne : consultation sur deux avant-projets de loi (LAC et LDPu)

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Votre lettre du 12 avril 2022, relative à l'objet cité en titre, nous est bien parvenue et son contenu a retenu notre meilleure attention.

Notre Comité, qui a eu l'occasion d'aborder ces deux projets de loi soumis à la consultation de notre Association lors de sa dernière séance, a considéré les éléments suivants.

S'agissant tout d'abord de l'avant-projet de loi modifiant la LDPu, notre Comité a pris bonne note que les modifications proposées ont pour objectif d'assouplir les conditions auxquelles les servitudes sur domaine public doivent être approuvées. Considérant, d'une part, que cette modification de la LDPu préserve les prérogatives communales et qu'elle permettra, d'autre part, une entrée en force plus rapide des servitudes en vue de la réalisation de certains ouvrages d'intérêt public, à l'exemple des réseaux de chaleur structurants en sous-sol, notre Comité a préavisé favorablement ce texte.

Concernant la seconde consultation portant sur la modification de la LAC, notre organe exécutif a naturellement compris la nécessité d'adapter cette loi à la suppression à venir du régime des maires et adjoints telle que votée par le Souverain en novembre 2021.

Sur le fond et après un examen attentif de ce texte, il a toutefois décelé la présence d'adaptations erronées de certaines modifications apportées à d'autres lois, notamment aux articles 311, al. 1 LCP, 90, al. 2 LRoutes et 47, al. 2 LGD. En effet, il semblerait que ces dispositions visent davantage le maire en sa qualité de membre individuel de l'exécutif communal et non le collège dans sa globalité, avec pour conséquence de devoir remplacer la notion de « conseil administratif » par celle de « conseiller administratif en charge ».

Enfin et sur la forme, notre Comité s'est étonné que de nombreuses modifications¹ proposées sortent du cadre de la mise en œuvre du nouvel article 141 Cst-Ge, sans que la possibilité ne soit offerte aux communes de soumettre elles aussi des propositions.

¹ Art. 18 al. 2 let. a ; art. 19 ; art. 20 ; art. 21 ; art. 24 al. 4 ; art. 28 al. 1 ; art. 29 al. 2 ; art. 30 al. 1 let. k, t, x ; art. 30A al. 1 let. g et al. 3 let. a ; art. 34 al. 2 ; art. 47A al. 2 let. b et art. 92 LAC.



Dans ce contexte et afin de ne pas retarder les travaux parlementaires liés à la mise en œuvre de ladite modification constitutionnelle, il suggère que votre département s'en tienne aux adaptations rendues uniquement nécessaires par la suppression du régime des maires et adjoints et ouvre une nouvelle consultation de notre Association sur les autres propositions envisagées, tout en laissant la possibilité aux communes de pouvoir réviser d'autres dispositions de la LAC considérées comme problématiques.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de notre haute considération.

Nicolas Diserens
Directeur général

Gilbert Vonlanthen
Président