



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département du territoire
Direction de l'information du territoire

Projet de loi sur la géoinformation (LGéo)

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

14 février 2024

1 Table des matières

1	Table des matières.....	2
2	Contexte	3
2.1	Droit supérieur en matière de géoinformation	3
2.2	Préparation du projet de loi.....	3
3	Procédure de consultation	5
3.1	Procédure interne	5
3.2	Procédure externe.....	5
4	Résultats de la procédure de consultation	7
4.1	Les participantes et participants	7
4.2	Remarques générales.....	8
4.3	Avis, analyse et décision.....	9
4.3.1	Protection des données personnelles et l'accès aux données du territoire.....	9
4.3.2	Aspects financiers	10
4.3.3	Devoir d'assistance.....	12
4.3.4	Voie de recours	14
4.3.5	Gouvernance de la géoinformation cantonale.....	14

2 Contexte

En août 2022, le Conseil d'État a validé la stratégie de la géoinformation 2022-2030 et son plan de mesures. Cette stratégie définit les orientations de l'État de Genève en matière de données géographiques; elle s'inscrit dans les orientations nationales et internationales, tout en veillant à répondre aux besoins et usages actuels et futurs de l'administration genevoise. Cette stratégie aura également pour bénéfice de mieux fédérer les acteurs publics – privés autour des enjeux actuels et futurs du territoire, en s'appuyant sur un système d'information du territoire genevois (SITG) renouvelé.

Compte tenu de la grande dispersion des références juridiques ayant trait à la constitution de bases d'informations géographiques, une des mesures de la stratégie consiste à créer une nouvelle loi; cette dernière doit permettre de soutenir, orienter, coordonner et diriger le domaine de la géoinformation cantonale, fixer le cadre organisationnel ainsi que l'harmonisation des géodonnées et des services. Elle doit ainsi fournir un cadre de référence commun aux données et services géographiques d'intérêt public en vue de leur mise en réseau et, par-là, de favoriser la réutilisation de cette richesse informationnelle.

2.1 Droit supérieur en matière de géoinformation

La Confédération a édicté depuis 2008 un droit fédéral sur la géoinformation fixant les exigences sur la gestion, la diffusion des données géographiques d'intérêt fédéral. Actuellement le canton de Genève n'a pas de législation répondant au droit fédéral.

Le droit fédéral est complété régulièrement par de nouvelles dispositions qui ajoutent des thématiques de la géoinformation; ce fût le cas en 2009 par l'ajout du thème sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière, l'adaptation de la réglementation pour la mensuration officielle et prochainement l'ajout de la matière sur le cadastre national des conduites (en consultation au premier trimestre 2024).

Le projet de loi cantonal sur la géoinformation (ci-après LGéo) va donc combler un manque de dispositions cantonales en réponse aux exigences fédérales et introduire la terminologie de la géoinformation fédérale au niveau du canton de Genève ; cela permettra enfin d'assurer une cohérence des définitions et rationaliser les échanges de données avec la Confédération selon des modèles de données et interfaces standardisés.

2.2 Préparation du projet de loi

Le projet de loi a été élaboré par la direction de l'information du territoire (ci-après DIT) du département du territoire avec l'appui de Me Benoît Carron (avocat au Barreau de Genève, spécialiste FSA en droit de la construction et de l'immobilier et professeur titulaire à l'Université de Fribourg) et Me Michaël Flaks (titulaire du brevet d'avocat et ancien directeur général de l'Intérieur) et sous l'égide d'un groupe départemental interne. Ce groupe de travail est composé du secrétaire général, de la secrétaire générale adjointe en charge de la DIT, du directeur DOSI, du géomètre cantonal et directeur de la DIT et du délégué au développement de la géoinformation.

Afin de faciliter l'interprétation de ce projet de loi, la structure de ce dernier reprend celle de la loi fédérale de la géoinformation.

Le projet de la LGéo consiste notamment à :

- répondre aux obligations d'application de la loi fédérale sur la géoinformation au niveau cantonal ;
- regrouper sous une seule législation cantonale les domaines de la géoinformation, de la mensuration officielle, du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière, du cadastre du sous-sol, du modèle virtuel du territoire et du système d'information du territoire genevois ;
- de créer le catalogue genevois des données géographiques à l'instar du catalogue fédéral ;
- de définir une gouvernance de la géoinformation ;
- de faire évoluer le système d'information du territoire genevois.

Le projet comprend des chapitres spécifiques à l'organisation genevoise en matière de géoinformation et de certaines matières non comprises dans le droit fédéral actuel, comme le cadastre du sous-sol et le modèle virtuel du territoire.

En outre ce projet de loi prend en compte les modifications du droit fédéral en matière de mensuration officielle entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2024 et anticipe les futures dispositions fédérales en matière de cadastre des conduites dont le projet législatif est connu, mais entrera en vigueur qu'en début 2027.

3 Procédure de consultation

La procédure de consultation a été menée en deux phases :

- Consultation interne de l'administration cantonale auprès des offices concernés par le domaine du projet de loi.
- Consultation externe à l'administration cantonale auprès d'associations professionnelles, d'entités publiques autonomes, d'institutions transfrontalières et nationales, concernées par le domaine du projet de loi.

3.1 Procédure interne

La DIT a lancé une consultation interne à l'administration cantonale sur ce projet de loi du 3 juillet au 1^{er} septembre 2023.

La consultation s'est déroulée par courriel auprès de 23 offices ou directions, à savoir :

- Office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN - DT)
- Office cantonal des bâtiments (OCBA - DT)
- Office cantonal de l'eau (OCEau - DT)
- Office de l'urbanisme (OU - DT)
- Office des autorisations de construire (OAC - DT)
- Direction du projet d'agglomération (DPA - DT)
- Office cantonal du génie civil (OCGC - DSM)
- Office cantonal des transports (OCT - DSM)
- Office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN - DIN)
- Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF - DT)
- Office du patrimoine et des sites (OPS - DT)
- Archives d'État de Genève (AEG - CHA)
- Police cantonale (DIN)
- Direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DGDERI - DEE)
- Office cantonal de l'énergie (OCEN - DT)
- Office cantonal de l'environnement (OCEV - DT)
- Office cantonal de la Protection de la Population et des Affaires Militaires (OCPPAM - DIN)
- Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (PPDT - CHA)
- Direction des Affaires Juridiques (DAJ – CHA)
- Office cantonal de la statistique (OCSTAT - DF)
- Office du registre foncier (ORF - DT)
- Office cantonal des véhicules (OCV - DSM)
- Direction générale de la santé (DGS - DSM)

Cette consultation a été précédée par une présentation du projet de loi lors d'une séance spécifique qui s'est tenue le 29 juin 2023.

Une consultation des membres du comité directeur du système d'information du territoire genevois a été réalisée sur les deux projets d'articles concernant directement ce collectif au mois d'août 2023.

3.2 Procédure externe

Le conseiller d'État en charge du département du territoire a lancé une consultation publique sur ce projet de loi du 15 septembre au 23 octobre 2023.

Le département a invité 29 entités à répondre à la consultation, à savoir :

- Société suisse des ingénieurs et des architectes, section Genève – SIA
- Association genevoise des ingénieurs géomètres brevetés - AGG
- Fédération des associations d'architectes et d'ingénieurs de Genève - FAI
- Association genevoise des ingénieurs – AGI Genève

- Fédération genevoise des métiers du bâtiment - FMB
- Union suisse des professionnels de l'immobilier - USPI Genève
- Services industriels de Genève - SIG
- Institution genevoise de maintien à domicile - imad
- Transports publics genevois - TPG
- Association des communes genevoises - ACG
- Ville de Genève
- Genève Aéroport - AIG
- Fondation pour les terrains industriels de Genève - FTI
- Pouvoir judiciaire
- Office fédéral de topographie - swisstopo
- Fondation des parkings
- Université de Genève
- Fédération des Entreprises Romandes - FER
- Fondation des Immeubles pour les Organisations Internationales - FIPOI
- Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève - CCIG
- Nouvelle Organisation Des Entrepreneurs - NODE
- Chambre des Notaires
- Ordre des avocats
- HES SO Genève
- Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève
- Association Transport et Environnement - ATE Genève
- Pro Natura Genève
- Nouvelle orientation économique pour le 21ème siècle – Noé21
- WWF Genève

4 Résultats de la procédure de consultation

4.1 Les participantes et participants

A l'issue du délai de la consultation interne de l'administration, 19 participantes et participants ont répondu à la consultation, à savoir :

- Office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN - DT)
- Office cantonal des bâtiments (OCBA - DT)
- Office de l'urbanisme (OU – DT)
- Direction du projet d'agglomération (DPA - DT)
- Office cantonal des transports (OCT - DSM)
- Office cantonal du génie civil (OCGC - DSM)
- Office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN - DIN)
- Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF - DT)
- Office du patrimoine et des sites (OPS - DT)
- Police cantonale (DIN)
- Direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DGDERI - DEE)
- Office cantonal de l'énergie (OCEN - DT)
- Office cantonal de l'environnement (OCEV - DT)
- Office cantonal de la Protection de la Population et des Affaires Militaires (OCPPAM - DIN)
- Direction des Affaires Juridiques (DAJ – CHA)
- Office cantonal de la statistique (OCSTAT - DF)
- Institut national de l'information géographique et forestière - France (IGN) - SITG
- Ville de Genève – SITG

A l'issue du délai de la consultation externe à l'administration, 21 participantes et participants ont répondu à la consultation, à savoir :

- Association genevoise des ingénieurs géomètres brevetés - AGG
- Fédération des associations d'architectes et d'ingénieurs de Genève - FAI
- Fédération genevoise des métiers du bâtiment - FMB
- Union suisse des professionnels de l'immobilier - USPI Genève
- Services industriels de Genève - SIG
- Institution genevoise de maintien à domicile - imad
- Transports publics genevois - TPG
- Association des communes genevoises - ACG
- Ville de Genève
- Genève Aéroport - AIG
- Pouvoir judiciaire
- Office fédéral de topographie - swisstopo
- Université de Genève
- Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève - CCIG
- Nouvelle Organisation Des Entrepreneurs - NODE
- Chambre des Notaires
- Ordre des avocats
- Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève
- Pro Natura Genève
- Grand Genève

4.2 Remarques générales

Globalement, le projet de loi a été bien accueilli, avec une large majorité de participantes et participants ayant répondu être tout à fait d'accord ou plutôt d'accord avec les dispositions proposées. Aucune opposition n'a été formulée.

En synthétisant les réponses tant de l'administration cantonale que des instances externes consultées, il ressort 5 domaines significatifs qui demandaient soit des éclaircissements, soit des compléments ou modifications.

Il s'agit :

- de la protection des données personnelles et l'accès aux données du territoire ;
- des aspects financiers ;
- des aspects de devoir d'assistance ;
- des aspects de voie de recours ;
- de la gouvernance de la géoinformation cantonale.

4.3 Avis, analyse et décision

4.3.1 Protection des données personnelles et l'accès aux données du territoire

Avis

Office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCPAM)

Au sein de l'OCPAM, c'est tout particulièrement le centre d'analyse des risques qui s'est montré sensible à la thématique et a émis le commentaire générique suivant : Nous tenons à préciser que certains services possèdent certaines "données géolignées" qui ne devraient pas être incluses dans le catalogue en raison de leur matière très sensible. L'art. 13 régit l'accès et l'utilisation, mais à notre avis, et surtout en ce qui concerne les données détenues par certains services, le présent projet de loi ne fournit pas un cadre suffisant. L'utilisateur (contributeur de 'données géolignées') est renvoyé à la législation fédérale avec sa classification des données (données confidentielles, données secrètes, etc.). Suite aux récents événements, notamment l'affaire du vol de données chez le prestataire de services fédéral 'Xplain' (<https://www.tdg.ch/des-donnees-de-fedpol-sur-des-hooligans-se-retrouvent-sur-le-darknet-465073069107>), nous plaidons pour que le stockage de données hautement sensibles ne soit pas imposé sur un serveur commun (de l'État ou d'un prestataire de services de l'État), mais que le stockage soit possible de manière décentralisée (par exemple hors ligne). Pour le présent projet de loi, cela signifie que nous proposons de modifier les articles concernés afin de donner aux partenaires la possibilité (une entité 'peut'), plutôt que d'obliger les partenaires (une entité 'doit'), de transmettre les données du catalogue, notamment l'art. 10, al. 2.

Est-ce que toutes les données créées par la police doivent figurer dans le catalogue ?

Services industriels de Genève (SIG)

A titre préalable, nous saluons la collaboration constructive qui a déjà eu lieu dans le cadre de ce projet entre nos équipes au sein de la Direction Smart City (Géoréférencement et Coordination du territoire) et les vôtres au sein de la Direction de l'Information du Territoire (DIT), ainsi qu'au sein même du Comité directeur du SITG. Nous souhaitons néanmoins attirer votre attention sur le point suivant. Comme vous le savez, les activités propres de SIG, comme celles de la production, de la distribution et de la fourniture de l'énergie électrique - à titre d'exemple et de manière bien évidemment non exhaustive - sont réalisées par le biais d'infrastructures qui sont reconnues et qualifiées au niveau fédéral d'infrastructures critiques, dans la mesure où elles sont essentielles à l'économie ou aux moyens de subsistance de la population, tel que le prévoient la Loi fédérale sur l'approvisionnement du pays (LAP) et la Stratégie nationale de protection des infrastructures critiques. Elles ont besoin, de ce fait, d'une protection particulière et accrue. Il en va de même des données nécessaires à leur exploitation ou à celles qui résultent de celle-ci. L'importance de ces infrastructures, et dans le cas particulier des données qui y sont associées, n'apparaît pas, ni dans ce projet de loi, ni dans son rapport explicatif. Concernant les aspects de vulnérabilité accrue des infrastructures d'approvisionnement du canton, nous pensons qu'une disposition spécifique et/ou des explications appropriées dans l'exposé des motifs devraient compléter ce projet de loi. Plus spécifiquement, nous sommes d'avis que les données essentielles pour le fonctionnement des infrastructures critiques, dont celles sous la responsabilité de SIG, ne devraient pas être saisies et transmises dans de tels catalogues, mais faire l'objet d'une disposition dérogatoire suffisamment explicite au principe général porté par le projet de loi. Ceci, même si par ailleurs le règlement d'application du Conseil d'État des accès aux données devait permettre dans ce cas d'attribuer la qualité de « secret », ainsi que le troisième niveau de confidentialité prévu par la loi.

Selon la définition des exigences (catalogue selon l'art. 5 du projet), il est bien évidemment indéniable qu'en cas de saisies et de transmissions par les entités désignées (art. 8) de ces données des risques collatéraux et dommages associés (tels cyberattaques, voire attaques physiques) doivent être considérés. En plus, des risques d'une utilisation abusive ou induite de la part de personnes qui pourraient y avoir accès existeront. En tout état de cause, le projet de loi doit, selon nous, indiquer de manière bien précise que, autant les données essentielles des infrastructures critiques, comme celles en lien avec leur fonctionnement, doivent bénéficier du niveau de protection le plus élevé. Dans ce contexte, et au vu de la gravité potentielle des conséquences pour la collectivité (mise en danger), nous sommes d'avis que des sanctions, en cas de violation du respect de la loi, devraient être prévues afin de dissuader toute personne

(individuellement ou répondant d'une personne morale, voire de « génératifs », dits d'intelligence artificielle) de mal agir. Dès lors, de telles violations devraient prévoir des sanctions d'ordre pénal, à minima. Quant à la notion « utilisations prohibées », elle se devrait d'être complétée.

Union suisse des promoteurs immobiliers Genève (USPI)

Nous estimons indispensable qu'une voie de recours contre la publication d'une donnée personnelle ou d'une donnée comprenant un risque sécuritaire soit instituée aux art. 43 et ss., soit par renvoi direct aux art. topics de la LIPAD, soit par l'introduction d'une voie de recours spécifique, avec (ou non) une médiation préalable du préposé cantonal à la protection des données, ce d'autant plus que certaines données seront fournies par des entités privées.

Analyse

Ces avis ont été soumis au Préposé cantonal à la protection des données personnelles et à la transparence (PPDT), lors d'une rencontre le 30 octobre 2023.

La loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD) est expressément mentionnée, dans la mesure où elle s'applique intégralement à la loi sur la géoinformation, notamment dans les diverses compétences en la matière du Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (PPDT). En réponse à l'USPI, il n'est donc pas nécessaire de prévoir une voie de recours spécifique et médiation car les dispositions de la LIPAD sont suffisantes.

Les articles 21ss de l'ordonnance sur la géoinformation prévoit 3 niveaux d'accès aux données faisant partie du catalogue. Ces niveaux d'accès sont repris pour les données du catalogue cantonal; ils sont similaires à la directive LIPAD sur l'accès aux données personnelles. Les données géographiques de la police, de l'OCPPAM et celles citées en exemple par les SIG, ou autres données géodonnées sensibles font partie du catalogue, mais doivent être classées dans le niveau d'accès approprié : soit le niveau B, pour les données géographiques sensibles et accessibles uniquement si aucun intérêt lié au maintien du secret ne s'y oppose ou si les intérêts liés au maintien du secret peuvent être sauvegardés par des mesures juridiques, organisationnelles ou techniques (comme des sites sécurisés et des accès sécurisés à double facteurs), soit le niveau C, qui ne donne aucun accès si ce n'est au propriétaire de la donnée géographique. Le niveau A, quant à lui regroupe les données librement accessibles.

Décision

Les dispositions en matière d'accès au géodonnées, soit l'article 13 est complété d'une disposition sur les niveaux d'accès repris de la législation fédérale sur la géoinformation.

4.3.2 Aspects financiers

Avis

Office cantonal du génie civil (OCGC)

Les dispositions prévues fixent un cadre contraignant pour la saisie, la gestion et la diffusion des géodonnées d'intérêt cantonal. Chaque entité qui gère des données doit financer elle-même leur saisie, mise à jour et gestion.

Il en va de même pour l'adaptation des données du catalogue dont elles sont responsables. Si ces dispositions permettront effectivement de fixer le niveau de qualité de chaque donnée, de responsabiliser chaque propriétaire de données (obligation de mise à jour, de qualification de la donnée, ...), de surveiller la qualité des données produites, elles impliqueront également de nouvelles prestations notamment pour les offices cantonaux. Le catalogue qui sera annexé au futur règlement et qui listera toutes les données d'intérêt cantonal (en précisant le propriétaire de la donnée, quel acte législatif sous-tend cette donnée, le délai de mise à jour, etc.) n'étant pas encore déterminé, il n'est pas possible d'évaluer les conséquences budgétaires de cette nouvelle disposition légale et donc de se prononcer sur cet aspect.

Office cantonal du patrimoine et des sites (OPS)

L'OPS alerte sur le fait qu'il ne sera pas en mesure d'appliquer de manière stricte l'article 10 sur la mise à jour des données du catalogue. La question première qui se pose pour nous est déjà de savoir qui est

l'entité désignée pour les données patrimoniales (mesures de protection, recensements et toute autre donnée historique mise en ligne sur le SITG).

Office cantonal de l'environnement (OCEN)

De manière générale, le contexte de transition énergétique vers le renouvelable repose sur la notion de ressource renouvelable "situationnelle". A l'avenir les données de l'OCEN vont donc probablement s'enrichir en terme de géodonnées au fur et à mesure de l'avancement de la transition énergétique, et dans cette optique l'OCEN juge que la loi sur la géoinformation constitue un outil pertinent et complémentaires aux bases légales actuelles pour accompagner la transition énergétique.

Nous portons à votre attention le fait de que, dans sa mise en œuvre, ce projet de loi risque de charger les offices métiers ainsi que le SITG avec des tâches supplémentaires, pour lesquels nous n'avons peu de visibilité à ce jour. Ces tâches pourraient nécessiter des ressources supplémentaires ou des réorganisations, et à notre sens cet élément pourrait être mieux documenté en regard des avantages apportés par le présent projet de loi en amont de son étude par la commission compétente.

Chambre de Commerce et d'industrie Genève (CCIG)

La CCIG salue la volonté de mettre à la disposition de tous des géodonnées de qualité, en libre accès, pour ce qui est des données énumérées dans le catalogue de l'article 5. Elle relève également avec satisfaction que le SITG s'ouvre aux acteurs privés fortement impliqués dans le développement de cette infrastructure.

En ce qui concerne le financement de la mise à jour de ces géodonnées, il est juste de mentionner (à l'article 10) que l'auteur d'une modification d'une donnée du catalogue doit financer sa mise à jour. Cependant, il doit être bien précisé que l'intégration de cette modification dans le SITG est à la charge du Département. Il en va de même pour ce qui est du type de données gérées et diffusées (article 1 et article 33).

En ce qui concerne le chapitre II du projet de loi relatif aux émoluments, la CCIG estime que les émoluments qui peuvent être fixés par le Conseil d'État pour la délivrance d'extraits de données du catalogue doivent couvrir le coût des prestations fournies. Comme cela a été relevé par le Surveillant des Prix au cours de son audition au sujet du PL 12610, il n'est pas prévu par la Constitution de pouvoir faire des bénéfices avec des émoluments, mais uniquement de couvrir les frais liés au service couvert par la perception de ces émoluments ou de ces frais.

Association genevoise des ingénieurs géomètres brevetés (AGG)

Art. 10 al. 4 : Les frais sont à la charge de l'auteur de la mise à jour.

→ A quoi correspondent ces frais ?

Les frais de traitement de l'entité doivent être gratuits.

Les frais d'acquisition et de mise à jour des données sont à la charge des personnes responsables.

→ Cf. article 38 : par analogie avec la gratuité de la mise à disposition des données du catalogue, le traitement de leur mise à jour devrait également être effectué sans frais.

Analyse

Le projet de loi décrit la situation actuelle qui est en place depuis de nombreuses années et communément admise dans l'écosystème de la géoinformation, tant au niveau fédéral que cantonal. Le propriétaire de la donnée finance la première acquisition de base et la met à disposition au travers du SITG. C'est à l'auteur ou à l'auteure de la mise à jour de faire établir un dossier de mutation et cela a ses frais. Les frais d'établissement du dossier de mutation comprennent les frais d'acquisition et de mise en forme de la donnée.

Les éventuels émoluments de mise à jour des services de l'administration sont fixés par la législation spéciale applicable à la prestation concernée.

Le niveau de détail des données d'intérêt fédéral ou cantonal qui doivent être mises à jour est déterminé également par les bases légales spéciales régissant les domaines concernés. Ce niveau de détail est intégré dans les modèles de données qui sont utilisés pour l'acquisition, la mise à jour et la diffusion des données.

Concernant la délivrance d'extrait de données, celle-ci est par défaut gratuite; Trois exceptions sur l'utilisation des données du catalogue sont prévues dans le projet de loi si cela :

a) excède l'usage commun ;

- b) nécessite des prestations de service particulières ;
- c) n'est pas possible via des géoservices.

Les émoluments tiennent notamment compte de l'utilisation prévue, des coûts d'infrastructure, du temps consacré à des travaux spécifiques ainsi que des coûts d'investissement et de mise à jour.

Décision

Les articles 10 et 41 ont été complétés pour préciser les points présentés ci-dessus.

4.3.3 Devoir d'assistance

Avis

Union suisse des promoteurs immobiliers Genève (USPI)

Article 11, alinéa 3

Cet alinéa instaure un devoir d'information préalable du propriétaire, du locataire ou de l'occupant lorsque l'activité envisagée (des géomètres officiels ou des autres entités compétentes) est de nature à le gêner d'une manière notable, notamment lorsqu'il est nécessaire d'accéder à des biens-fonds, de pénétrer dans des bâtiments ou d'enlever des choses.

Nous préconisons à ce que des garde-fous soient prévus concernant la gêne qui pourrait être occasionnée, sans quoi nous nous trouverions potentiellement dans une situation d'expropriation matérielle. Il conviendrait ainsi d'ajouter un nouvel alinéa 4 (les alinéas 4 et 5 devenant respectivement les alinéas 5 et 6) avec la teneur suivante :

La gêne doit être temporaire et légère, sous peine d'indemnités pouvant être réclamées par le propriétaire en cas de dommage.

Pouvoir judiciaire (PJ)

Cette disposition prévoit la possibilité pour les entités visées à l'al. 2 de procéder à diverses interventions sur des terrains et même à l'intérieur de bâtiments privés, ce dont les propriétaires doivent être préalablement informés (al. 3). Il en découle manifestement la possibilité que certains propriétaires s'opposent à des telles interventions, ce dont traite d'ailleurs l'art. 4 en donnant au géomètre cantonal la possibilité de requérir l'assistance de la force publique. De tels désaccords pourraient donner lieu à un contentieux judiciaire, ne serait-ce qu'après que le géomètre cantonal aurait été saisi d'une requête le sommant de rendre une décision formelle (art. 4A al. 1 let. a LPA) au sujet de l'intervention projetée, voire à un contentieux consistant à demander à l'instance judiciaire de constater après-coup l'illicéité de l'intervention (art. 4A al. 1 let. c LPA).

La manière dont l'exposé des motifs à l'appui de cette disposition évoque la problématique (pp 24-25), en indiquant que « l'accès à un bien-fonds ou à un bâtiment privé requièrent [sic] simplement une annonce préalable » et qu'en cas de refus, le géomètre cantonal peut requérir la force publique, semble passer à côté de la possible judiciarisation de cette question.

Ordre des avocats de Genève (ODAGE)

Article 11 Obligation d'assistance

Alinéa 2 : Les entités désignées à l'article 8, leurs mandataires ainsi que les géomètres officiels exécutant les tâches prévues à l'article 44, alinéa 1, de l'ordonnance sur la mensuration officielle, du 18 novembre 1992, peuvent accéder aux biens-fonds, pénétrer dans les bâtiments, déplacer temporairement ou enlever des plantes et autres objets [notions à préciser], dans la mesure nécessaire à l'exécution de leur activité pour autant que le propriétaire, le locataire ou l'occupant du biens-fonds ait été valablement avisé conformément à l'alinéa 3. Commentaire : Pour garantir le droit des administrés, il est nécessaire de formaliser l'avis de visite donné par les autorités, en reconnaissant sa nature de décision au sens de l'art. 4 LPA.

Pour rappel, selon la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal fédéral, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret. La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré. Constitue une décision, un acte étatique qui touche la situation juridique de

l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'État. Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (ATA/649/2023 du 20 juin 2023 consid. 1.3).

L'avis de visite doit être considéré comme une décision au sens de la jurisprudence, vu les impacts sur le droit à la vie privée, le droit de propriété et la liberté personnelle des administrés.

Cette conclusion est renforcée par l'art. 11 al. 4 du Projet de loi qui prévoit l'exécution forcée de cette décision. Selon l'art. 54 LPA, les autorités administratives exécutent ou font exécuter leurs propres décisions (al. 1). (...) Les autorités d'exécution peuvent au besoin requérir les agents de la force publique (al. 3). Il ressort de ces passages que l'exécution forcée d'une décision n'est possible qu'après avoir rendu une décision.

Formaliser la nature de décision de l'avis de visite est nécessaire pour assurer les droits des administrés, en leur permettant, si nécessaire, de former un recours.

Par ailleurs, les termes « enlever des plantes et autres objets » devraient être précisés : parle-t-on d'enlèvement définitif ou temporaire (avec remise en état) ? De quel type d'objet est-il question ? Est-ce qu'une indemnisation des propriétaires est envisagée en cas d'enlèvement de plantes ou autres objets de manière définitive (éventuellement faire le lien avec l'article 22 du Projet de loi et la notion de « dommage ») ? Proposition Alinéa 3 : Le propriétaire, le locataire ou l'occupant est avisé préalablement lorsqu'il est nécessaire d'accéder à des biens-fonds, de pénétrer dans des bâtiments ou d'enlever des choses. Cet avis de visite est une décision au sens de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985. Proposition alinéa 4 : Au besoin, si, bien qu'ayant été avisé valablement conformément à l'alinéa 3, le propriétaire, le locataire ou l'occupant n'obtempère pas malgré une mise en demeure, le géomètre cantonal peut requérir l'assistance de la force publique.

Analyse

A l'instar ce que prévoit l'article 20 de la loi fédérale sur la géoinformation, du 5 octobre 2007, Il est important que les agents de l'État puissent effectuer leur travail sur le terrain dans de bonnes conditions, sans tracasseries ni formalités inutiles. Les personnes privées auxquelles des tâches de service public ont été confiées (par exemple les ingénieurs géomètres brevetés ou un ingénieur forestier) sont assimilées à des agents de l'État aux termes de la loi. L'accès aux immeubles privés doit être garanti à ces personnes pour la saisie de géodonnées de base. L'accès à un bien-fonds ou à un bâtiment privé requiert normalement un simple avis préalable. Cela correspond aux usages actuels. La pose ou la mise en place d'instruments requis à titre temporaire tels que des théodolites, des prismes ou d'autres moyens auxiliaires doit être tolérée par le propriétaire ou le locataire pendant la durée des travaux. L'obligation d'assistance ne va cependant pas jusqu'à permettre aux agents de l'État de déployer du matériel lourd pour une certaine durée (p. ex. l'installation d'une foreuse, le déploiement de camions diagraphiques au droit d'un forage géothermique ou encore la mise en place d'un sondage piézométrique). On se trouverait alors dans une situation d'expropriation à titre temporaire au sens de l'article 6 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

Si, en dépit de l'avis, l'accès n'est pas possible, une mise en demeure formelle est notifiée à l'intéressé. Cette mise en demeure est susceptible, cas échéant, d'un recours.

Compétence est ainsi donnée au géomètre cantonal de requérir si besoin est l'assistance de la force publique, comme le prévoit actuellement l'art. 185 alinéa 3 de la loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile, du 11 octobre 2012, pour la mensuration officielle. Cette compétence est élargie à toutes les données du catalogue comme le permet l'article 20 de la loi fédérale sur la géoinformation, du 5 octobre 2007.

Décision

Le contenu de l'article 11 est maintenu.

4.3.4 Voie de recours

Avis

Pouvoir judiciaire (PJ) :

Historiquement, le TAPI est issu du regroupement, en 2009, de commissions cantonales de recours qui, principalement dans les domaines spécifiques du droit fiscal, du droit des étrangers et du droit de la construction, avaient pour mission de traiter en première instance judiciaire ce contentieux dit « de masse » et ainsi de soulager la dernière instance cantonale en matière administrative (il s'agissait à l'époque du Tribunal administratif, devenu depuis lors la chambre administrative de la Cour de justice, ci-après « CJCA »). Seul le contentieux en matière de loi fédérale sur la circulation routière a été ajouté à l'époque aux compétences du TAPI, car il s'agissait d'un contentieux d'une certaine importance sur le plan quantitatif, dont il a paru souhaitable au législateur de décharger le Tribunal administratif qui le traitait jusque-là en première instance. Dès sa création, le TAPI a ainsi eu pour vocation de traiter essentiellement des domaines du contentieux administratif qui représentaient un nombre de procédures très important. Le passage de ces procédures par une juridiction de première instance permettait de diminuer considérablement le nombre de litiges qui se poursuivaient devant la dernière juridiction cantonale, évitant que celle-ci ne soit complètement engorgée.

Le législateur n'a donc pas entendu faire du TAPI une juridiction de première instance pour l'ensemble du contentieux administratif. Il lui a donné des compétences d'attribution (prévues de manière spécifique par la loi), tout en laissant à la CJCA une compétence générale (c'est-à-dire celle de traiter directement tout type de contentieux administratif en dehors des domaines qui doivent d'abord être traités par le TAPI).

L'attribution d'une nouvelle compétence en faveur du TAPI devrait à tout le moins correspondre à la même logique et être restreinte aux cas dans lesquels il est à prévoir que la loi engendrera un nouveau contentieux de masse. A défaut, si la nouvelle compétence obéit uniquement à l'idée d'instaurer deux instances juridictionnelles successives, cela ouvre la perspective que le TAPI voie ses compétences progressivement étendues au fil du temps, devenant une juridiction de première instance pour une diversité croissante de contentieux. Il serait regrettable qu'une telle situation soit le fruit d'un processus législatif au cas par cas et d'une réflexion politique inaboutie en termes d'organisation judiciaire cantonale dans le domaine administratif, avec pour résultat une répartition illisible et incohérente du contentieux entre le TAPI et la CJCA.

En l'espèce, l'analyse de détail ci-dessous met en évidence plusieurs types de décisions susceptibles, à teneur de l'avant-projet, de faire l'objet d'un recours devant le TAPI. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un contentieux rare et non d'un contentieux de masse. La Commission de gestion est ainsi d'avis que le contentieux découlant de la loi ne doit pas incomber en première instance au TAPI. Il doit revenir à la CJCA, en application de la règle générale de l'art. 132 LOJ.

Analyse

L'analyse et la proposition du PJ sont pertinentes et n'amènent pas d'autres commentaires.

Décision

Changement de la voie de recours à l'article 47 : Chambre administrative de la Cour de justice.

4.3.5 Gouvernance de la géoinformation cantonale

Avis

Direction générale du développement économique de la recherche et de l'innovation (DGDERI)

La gouvernance telle que décrite dans le projet ne semble pas permettre aux entités compétentes, qui sont au cœur du métier et qui financent la mise à disposition des données, de s'y impliquer activement. Nous suggérons d'intégrer un "collège des entités compétentes" pour une participation collégiale et concertée à la gouvernance de la géoinformation du Canton, sous la présidence du département du territoire. Cela est particulièrement pertinent au vu des articles 4 al.1, 6, 8 al.1 et al. 2, 10, et 37 al.1 et al. 2. Etant donné que les entités concernées se verront assigner de nouvelles obligations, il évident qu'elles jouent un rôle central dans la définition des critères qualitatifs et des procédures opérationnelles.

Ville de Genève (VdG)

Nous vous remercions pour votre sollicitation par courrier du 15 septembre dernier. La Délégation du Conseil administratif à la transition numérique (DelTrans) a étudié avec intérêt le projet de loi proposé. En effet, comme relevé dans votre courrier, les géodonnées sont - et seront encore plus à l'avenir - appelées à être un « carburant » indispensable aux politiques publiques genevoises.

La position de la DelTrans, validée par le Conseil administratif le 18 octobre, est globalement positive. Notre Conseil salue un projet qui comble un vide juridique, instaure un cadre légal clair et cohérent avec plusieurs mises à jour positives, par rapport au système actuel.

La Ville regrette néanmoins fortement la perte de la dimension partenariale de l'actuel SITG, système pionnier lors de sa création. Considérant également l'évolution de l'importance des « data » en matière de politique publique et la nécessité que les collectivités publiques genevoises s'impliquent pleinement dans la problématique, l'Exécutif municipal demande que soit ajouté, dans la loi, un organe de gouvernance stratégique représentatif (Canton, Ville, communes, voire entités parapubliques).

Cet organe stratégique serait chargé de l'évolution future de la stratégie genevoise en matière de géoinformation, de la validation périodique du catalogue des données d'importance cantonale, du financement du système et de l'anticipation d'une évolution future qui puisse prendre en compte l'ensemble des données publiques (et notamment provenant du développement de l'IoT), et non seulement des géodonnées.

L'enjeu est véritablement que le choix des données considérées comme nécessaires aux politiques publiques genevoises puisse se faire en concertation, et que l'évolution et le financement de cette évolution soit également discuté en amont et non imposé de manière unilatérale.

De même et afin d'assurer la meilleure coordination entre les équipes engagées dans la production et la gestion de ces données, une représentation de la Ville et des communes au sein d'une future Commission consultative de la géomatique, envisagée au sein du règlement d'application (RGeo), devrait être expressément prévue au sein de la loi.

Le Conseil administratif se réjouit que l'enjeu politique des données publiques puisse être discuté. La Ville de Genève s'engagera donc de manière proactive dans la réflexion, avec l'ensemble des autorités cantonales et municipales genevoises, de manière à répondre à cet enjeu du XXI^{ème} siècle qu'est la gouvernance des données.

Propositions d'amendements article 7 :

§1 La présente loi institue un Conseil de la géoinformation, organe de gouvernance stratégique composé de 3 représentants de l'État d'un de la Ville et d'un de l'ACG [nouveau]

§2 Le Conseil de la géoinformation est chargé de valider les évolutions majeures de la stratégie en matière de géoinformation, les données inscrites au catalogue des données d'importance cantonale, les modalités de financement du système, l'organisation de la nécessaire formation du personnel en charge de la géoinformation, ainsi que l'anticipation des évolutions en matière de gouvernance des données publiques.

§3 Le Conseil d'État fixe les exigences qualitatives et techniques applicables à chaque donnée du catalogue, de façon à permettre un échange simple et une large utilisation de données à jour et sécurisées.

Propositions d'amendement article 8 :

§3 La présente loi institue une Commission consultative géomatique, dont font partie des représentants de la Ville et des communes genevoises, destinée à assurer la coordination technique entre les services publics actifs en matière de géoinformation. Son fonctionnement est fixé par voie réglementaire.

Association des communes Genevoises (ACG)

Si les modifications légales projetées n'ont pas soulevé de commentaires particuliers, notre organe exécutif a cependant souhaité que les communes genevoises soient représentées au sein de la commission officielle cantonale à instituer selon le modèle de gouvernance envisagé.

Analyse

La gestion des géodonnées est un enjeu stratégique pour l'administration cantonale: c'est une tâche régalienne et une prestation publique. De ce fait une gouvernance interne de la géoinformation est absolument nécessaire et ne peut plus reposer sur un groupe d'acteurs basé sur le volontariat, comme le définit actuellement la loi sur le SITG.

Le projet de loi donne ainsi la compétence de gouvernance à l'État pour assurer les enjeux stratégiques de la donnée géographique, tout en lui fixant l'obligation de collaborer activement non seulement avec les entités publiques mais également avec le monde de l'économie, universitaire et les structures transfrontalières.

L'État de Genève entend ainsi organiser la gestion du patrimoine immatériel de données géographiques cantonal, pouvoir répondre aux enjeux de la transition numérique et la transition écologique qui requièrent de fortes connaissances et implications de l'ensemble des partenaires concernés en matière de gestion qualifiée des données, au bénéfice tant des offices de l'administration, des communes, du monde académique que du secteur privé et finalement du public.

Pour répondre aux demandes formulées lors de la consultation, le projet de loi prévoit une commission stratégique de la géoinformation composée d'acteurs provenant de tous les milieux concernés ; cette commission aura pour mission d'assurer une veille stratégique prospective de haut niveau destinée à orienter le développement de la géoinformation au service des politiques publiques et de ses usages. De plus pour faciliter la mise en place et le fonctionnement harmonieux de la géoinformation cantonale, une commission technique de la géoinformation sera instituée. Le concept est d'avoir des orientations stratégiques qui permettent de développer la géoinformation de tout le territoire cantonal au service des usages tant publics que privés et d'avoir un espace de coordination opérationnelle qui s'assure que l'ensemble des acteurs opèrent au bien commun de la géoinformation selon les principes édictés par le projet de loi.

Les acteurs de la géoinformations pourront faire partie des deux commissions selon les besoins. Ces propositions de dispositions répondent à la fois aux préoccupations de la Ville de Genève et de la DGDERI.

Décision

Le projet de loi est complété par un nouveau titre portant sur l'institution d'une commission officielle, dénommée Commission stratégique de la géoinformation, présidée par le département en charge de la géoinformation.

L'article sur le SITG est adapté et complété pour introduire la commission technique de la géoinformation, et préciser sur quels sujets le département aura l'obligation de consulter les entités publiques et les tiers concernés.