

Date de dépôt : 25 septembre 2019

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de MM. Boris Calame, Guillaume Käser, François Lefort, Yves de Matteis, Olivier Baud, Christian Frey pour rendre accessible l'entier du corpus législatif genevois, conformément à la constitution de la République et canton de Genève

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 1^{er} mars 2019, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- l'obligation qu'ont les autorités d'agir en toute transparence et de garantir l'accès à l'information, en particulier pour la publication du corpus législatif, fondement de l'Etat de droit, et son accessibilité gratuite;*
- l'article 11, al. 2, de la constitution genevoise, qui stipule que « Les règles de droit sont publiées. Les directives s'y rapportant sont publiées, à moins qu'un intérêt public prépondérant ne s'y oppose. »;*
- l'article 28, al. 1 et 2, de la constitution genevoise, qui prévoit que « Le droit à l'information est garanti. » et que « Toute personne a le droit de prendre connaissance des informations et d'accéder aux documents officiels, à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose. »;*
- l'article 148, al. 2, de la constitution genevoise qui atteste que « L'Etat accomplit ses tâches avec diligence, efficacité et transparence. »;*
- que le site du recueil systématique genevois (rs/GE) ne dispose pas à ce jour d'un moteur de recherche performant ni de la possibilité de télécharger un acte législatif au format PDF, alors même que ces outils sont disponibles sur le site payant « silgeneve.ch »;*

- le nombre important de textes de niveau législatif qui ne sont pas accessibles gratuitement, à l'exemple des « prescriptions autonomes » qui traitent de nombres d'établissements publics ou en lien direct avec les collectivités publiques,

invite le Conseil d'Etat

- à assurer au public l'accès gratuit à l'entier du corpus législatif cantonal et communal, notamment aux « Prescriptions autonomes »;
- à moderniser la version en ligne et gratuite du recueil systématique genevois, en prévoyant notamment la création d'un moteur de recherche performant et la possibilité de télécharger les actes législatifs au format PDF;
- à envisager le remplacement du registre systématique genevois (rs/GE) par un accès gratuit à « silgeneve.ch » ou une fusion de ceux-ci;
- à évaluer les coûts et économies qui en découleraient.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La publication des règles de droit constitue incontestablement un élément essentiel d'un Etat de droit. Dans notre canton, le caractère officiel d'un texte résulte de sa publication dans la Feuille d'avis officielle (FAO), accessible gratuitement depuis janvier 2017 sur une plateforme Internet dédiée. Par ailleurs, l'article 18 de la loi sur la forme, la publication et la promulgation des actes officiels (LFPP), du 8 décembre 1956 (rs/GE; B 2 05), prévoit que le Conseil d'Etat, soit pour lui la chancellerie d'Etat, a le devoir de publier la législation genevoise au sein d'un « Recueil officiel systématique de la législation genevoise » (rs/GE). Ainsi, la chronologie des lois et règlements adoptés se trouve dans la FAO, alors que les textes législatifs consolidés figurent dans le rs/GE.

Accessibilité des règles de droit

Aujourd'hui, l'ensemble du corpus législatif cantonal consolidé (rs/GE), mis à jour en continu, est consultable en accès gratuit sur les pages « législation » du site Internet de l'Etat de Genève. Sont disponibles sur ces mêmes pages les accords internationaux et intercantonaux transmis à la direction des affaires juridiques de la chancellerie d'Etat et publiés en application de l'article 39 du règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève (RCE), du 25 août 2005 (rs/GE; B 1 15.03). Y figurent également, alors qu'aucune obligation légale ne l'impose, les tableaux historiques des textes du rs/GE, les modifications à venir du rs/GE, les projets de loi de portée générale à l'examen devant le Grand Conseil, les référendums cantonaux et les initiatives cantonales.

Concernant la publication des prescriptions autonomes des institutions de droit public, celle-ci est régie depuis le 1^{er} mai 2018, par l'article 12 de la loi sur les institutions de droit public (LOIDP), du 22 septembre 2017 (rs/GE; A 2 24), les institutions concernées disposant d'un délai de 6 mois après l'entrée en vigueur de ladite loi (1^{er} mai 2018) pour communiquer « au service de la législation de la chancellerie d'Etat leurs statuts et autres prescriptions autonomes » (art. 55, al. 2 LOIDP). A ce jour, le service de la législation met à disposition, sous l'onglet « Prescriptions autonomes » de ses pages Internet, l'ensemble des textes que les institutions de droit public lui ont fait parvenir depuis l'entrée en vigueur de la LOIDP¹. En outre, est

¹ Les modalités de publication des ces prescriptions autonomes par le service de la législation figurent à l'article 3 du règlement sur l'organisation des institutions de droit public (ROIDP), du 16 mai 2018 (rs/GE; A 2 24.01).

publiée sous ce même onglet la totalité des lois et statuts relatifs aux fondations communales de droit public, lesquels n'entrent pas dans le périmètre de la LOIDP mais sont soumis à approbation par le Grand Conseil en application de l'article 93 de la loi sur l'administration des communes (LAC), du 13 avril 1984 (rs/GE; B 6 05).

Pour ce qui est de la législation communale, aucune disposition légale ne prévoit que les règlements communaux et les conventions passées entre les communes devraient être transmis à la chancellerie d'Etat en vue de leur publication. En l'état actuel, il revient donc aux communes de rendre publiques leurs normes en application de l'article 11, alinéa 2, de la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE), du 14 octobre 2012 (rs/GE; A 2 00) et de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD), du 5 octobre 2001 (rs/GE; A 2 08).

Ainsi, le Conseil d'Etat estime qu'il respecte pleinement le principe de transparence relatif à la publication des règles de droit figurant à l'article 11, alinéa 2, de la constitution cantonale, pour ce qui relève de sa compétence.

L'application « silgeneve.ch »

Parallèlement aux pages « législation » du site Internet de l'Etat de Genève dont le contenu a été détaillé ci-dessus, la chancellerie d'Etat propose l'application payante « silgeneve.ch ». Cette plateforme – développée depuis 1997 notamment grâce aux recettes générées par les abonnements – est dotée d'un moteur de recherche performant et propose un contenu plus riche que celui disponible sur le site de l'Etat. Ainsi, l'application « silgeneve.ch » contient notamment le droit fédéral interne et international, des liens vers la législation de plusieurs cantons romands et vers les CCT en vigueur, de même que de la jurisprudence (arrêts du TF, Semaine judiciaire, Revue jurassienne de jurisprudence et table de concordance ATF-SJ-JT-RDAF). Concernant les normes législatives genevoises, « silgeneve.ch » propose des compléments aux textes du rs/GE (notamment tableaux historiques détaillés, doctrine et version antérieure), ainsi que des contenus spécifiques, tels que les groupes « Ancien Droit Genevois », « Textes abrogés du rs/GE », « Législation communale », « Recueil des lois (ROLG) », etc. Depuis sa création, l'application « silgeneve.ch », accessible gratuitement pour le personnel du petit Etat, a su intéresser et séduire un public constitué notamment de professionnels du droit (avocats, notaires, etc.) qui y ont souscrit un abonnement payant.

Modernisation des pages « législation » du site de l'Etat

Indéniablement, tant la présentation que, dans une moindre mesure, le contenu des pages « législation » du site Internet de l'Etat de Genève (ci-après : site de la législation) mériteraient d'être revus. Le service de la législation de la chancellerie d'Etat a entrepris il y a de cela plusieurs mois de moderniser l'aspect visuel de ce site. Cette volonté s'est cependant rapidement heurtée aux limites techniques d'un site dont la structure a été élaborée il y a près de vingt ans et est aujourd'hui largement obsolète. Ainsi, le site de la législation ne dispose pas d'un moteur de recherche performant et, en raison du poids trop important des fichiers, les versions PDF des textes du rs/GE n'y sont pas proposées.

Au vu de cette situation, la chancellerie d'Etat envisage à terme une refonte complète du site de la législation, dans lequel figureraient, comme c'est déjà le cas actuellement, les groupes suivants :

- le recueil systématique genevois (rs/GE);
- la table systématique des matières;
- la table des abréviations cantonales;
- les tableaux historiques retraçant toutes les modifications des textes en vigueur;
- les modifications à venir composées des textes législatifs de portée générale non encore entrés en vigueur;
- les projets de loi de portée générale à l'examen devant le Grand Conseil;
- la liste des référendums cantonaux en cours ainsi que des référendums complètement traités;
- la liste des initiatives cantonales en cours ainsi que des initiatives complètement traitées;
- les accords internationaux et intercantonaux auxquels le canton de Genève est partie prenante;
- les prescriptions autonomes;
- les directives transversales émises par la direction des affaires juridiques de la chancellerie d'Etat;
- le guide de rédaction législative élaboré par le service de la législation;
- le groupe Informations.

A cette liste s'ajouterait la législation des 45 communes spécifiquement demandée lors des débats de la commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil sur la motion 2484. Pour chacune de ces 45 communes serait proposée une table des matières composée des normes communales répertoriées de façon systématique, signalées par une référence attribuée par le service de la législation. La publication centralisée sur le site de la législation des normes communales pourrait se heurter sans doute à des problèmes d'exhaustivité et d'exactitude, lesquels ne pourraient être potentiellement résolus que par l'adoption d'une disposition légale contraignant les communes à transmettre leurs normes à la chancellerie d'Etat².

De plus, toujours selon les invites de la motion, il serait possible d'utiliser la version PDF de chacun des textes en vigueur du rs/GE. Ainsi, des transferts d'information entre internautes pourraient être effectués par l'entremise de fichiers PDF.

Enfin, le système de recherche générale qui serait intégré dans les nouvelles pages du site de la législation permettrait une recherche dans tous les groupes cités ci-dessus. De plus, cette recherche générale pourrait être effectuée soit dans le texte entier, soit dans l'ensemble des titres des textes disponibles. Parallèlement à cette recherche générale, serait intégrée une recherche spécifique à l'intérieur de chaque texte visualisé par l'internaute.

Pour terminer, les occurrences répertoriées par l'une des 2 recherches mentionnées ci-dessus seraient signalées en surbrillance.

Concrètement, le nouveau site de la législation pourrait être réalisé par le biais d'une mise à disposition d'une version gratuite dans une visualisation se rapprochant de celle connue par les utilisateurs de « silgeneve.ch ».

Cette réalisation pourrait déjà être mise à disposition des internautes dès le milieu de l'année 2020. Quant aux coûts engendrés, ceux-ci pourront être précisés lors des retours de devis, mais ne devraient pas s'élever au-dessus de la somme unique de 100'000 à 120'000 francs.

² Pour ce faire, une modification de la LAC – sur le modèle de l'article 12 LOIDP – et/ou de son règlement d'application pourrait à terme être envisagée, après consultation et avec l'accord préalable des communes et de l'Association des communes genevoises (ACG).

Conclusion

Le Conseil d'Etat partage pleinement les préoccupations du Grand Conseil relatives à l'accessibilité des règles de droit et entend continuer à agir dans ce sens. Comme précédemment indiqué, les invites de la motion 2484 rejoignent entièrement les réflexions menées actuellement par la chancellerie d'Etat, lesquelles devraient conduire à brève échéance à la modernisation de la publication de la législation genevoise sur Internet.

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

Le président :
Antonio HODGERS