

Date de dépôt : 6 octobre 2021

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de M. Boris Calame : Une meilleure accessibilité et lisibilité des arrêtés COVID du Conseil d'Etat devrait être possible; à quand la fin de l'état de nécessité ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 3 septembre 2021, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Depuis le début de la pandémie, le Conseil d'Etat décrète et publie régulièrement des arrêtés qui se fondent sur l'ordonnance [fédérale] sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (ordonnance COVID-19 situation particulière) (818.101.26)¹. Ces arrêtés ont pour but de mettre en œuvre localement le droit fédéral et de le rendre explicite. Ils sont le pendant des lois du parlement, mais peinent à être suivis, car ils sont le plus souvent des modifications aux arrêtés précédents et deviennent ainsi, sans un travail de recoupement sur l'ensemble des amendements précédents, globalement illisibles.

Certes, il existe des arrêtés consolidés (versions actualisées de l'arrêté d'origine), mais ceux-ci sont difficilement accessibles sur internet, publiés avec plusieurs jours de latence, reprennent l'historique des modifications et n'ont « pas de caractère officiel » selon l'entête de ceux-ci².

¹ L'ordonnance de la Confédération du 19 juin 2020 a été modifiée 27 fois, ceci jusqu'au 31 mai 2021. En date du 23 juin 2021, elle a été abrogée et remplacée par une nouvelle ordonnance de même type.

² Selon le texte d'entête des dits arrêtés consolidés : « La présente version consolidée n'a pas de caractère officiel. Seuls font foi les arrêtés publiés dans la Feuille d'avis officielle ».

Dans la mise à jour consolidée du 23 août 2021³ de l'arrêté du 5 août 2021 du Conseil d'Etat (ACE) modifiant celui du 1^{er} novembre 2020, le renvoi à la note de bas de page mentionne tous les ACE publiés jusqu'au jour considéré, soit les 16 arrêtés et 16 publications dans la FAO qui font foi.

Sur le site de l'Etat, sous la rubrique « Toutes les actualités COVID-19 », il n'existe malheureusement pas, contrairement aux lois votées par le Grand Conseil et promulguées par le Conseil d'Etat, une version simple et explicite, où seuls les éléments en vigueur et qui font foi sont publiés.

C'est seulement en consultant en ligne le registre systématique de la législation genevoise, sous la rubrique centrale « COVID-19 : Lois – Règlements – Arrêtés du Conseil d'Etat », sous l'onglet « Arrêtés », qu'il est possible d'accéder aux ACE COVID consolidés. Même si ceux-ci n'ont pas force de droit (cf. note 2 donnée ci-dessus), ils permettent à la population de savoir où en sont les mises à jour des ACE publiés.

Se pose également la question de savoir pourquoi les ACE consolidés n'ont pas de caractère officiel, alors même que pour la Confédération toutes les mises à jour des ordonnances COVID sont en ligne⁴, parfaitement explicites et exhaustives.

A noter enfin que le Conseil fédéral a décrété l'état de « situation extraordinaire » le 16 mars 2020⁵. Celle-ci a été convertie en « situation particulière » à la date du 19 juin 2020 avec transfert des dispositions de ses ordonnances dans le projet de « Loi fédérale [urgente] sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 » (818.102) (loi COVID-19).

Face à l'aggravation de la situation sanitaire à Genève, le Conseil d'Etat a décrété l'état de nécessité, selon l'article 113 de la constitution de la République et canton de Genève⁶, le 1^{er} novembre 2020. Aujourd'hui, malgré une évolution considérable de la situation, le Conseil d'Etat n'a pas levé

³ <https://www.ge.ch/document/version-consolidee-arrete-application-ordonnance-federale-mesures-destinees-lutter-contre-epidemie-covid-19-situation-particuliere-du-190620-mesures-protection-population-du-11120-etat-au-230821>

⁴ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/439/fr>

⁵ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78454.html>

⁶ Cst-GE (A 2 00) – Art. 113 Etat de nécessité : « 1 En cas de catastrophe ou d'autre situation extraordinaire, le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour protéger la population. Il en informe le Grand Conseil. » ; « 2 S'il peut se réunir, le Grand Conseil constate la situation extraordinaire. » ; « 3 Les mesures prises en état de nécessité restent valables lorsque le Grand Conseil les approuve. A défaut, elles cessent de porter effet après une année au plus tard. ».

« l'état de nécessité » (selon Cst-GE, art. 113), contrairement à d'autres cantons, depuis l'ACE du 1^{er} novembre 2020 (ACE COVID⁷, al. 1) qui abrogeait notamment l'ACE du 14 août 2020.

Mes questions au Conseil d'Etat, que je remercie par avance pour ses réponses, sont les suivantes :

- 1) **Est-ce que le Conseil d'Etat et, le cas échéant, la chancellerie d'Etat pourraient publier en ligne, à chaque mise à jour de l'un de ces ACE, une version complète et consolidée, valide et actualisée, explicite et facilement accessible à tout un chacun, sans devoir passer par des recherches particulièrement fastidieuses ?**
- 2) **A quel moment et/ou sous quelles circonstances le Conseil d'Etat entend-il lever « l'état de nécessité » (Cst-GE, art. 113) et arrêter de gouverner par arrêté ?**

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Publication des versions consolidées

Une version consolidée de l'arrêté du 1^{er} novembre 2020 est toujours publiée sur le site internet de l'Etat, après chacune de ses modifications. Cette publication est effectuée le plus rapidement possible, en tenant compte de la durée des travaux de consolidation et de leur vérification, ainsi que du fait que la date d'entrée en vigueur de l'arrêté de modification est parfois très proche de la date d'adoption.

La mention de l'absence de caractère officiel sur la version consolidée a pour but de rappeler que, en cas de divergences de contenu entre l'arrêté de modification publié dans la Feuille d'avis officielle (FAO) et la version consolidée, le premier prime (publication FAO). On peut ainsi considérer que la version consolidée est valide mais qu'elle ne fait pas foi en cas de divergence avec le texte contenu dans les arrêtés publiés dans la FAO. Il s'agit d'ailleurs de la situation prévue pour le recueil systématique du droit genevois. Le système est également identique pour le droit fédéral, l'article 15 de la loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, LPubl) prévoyant que le texte publié au recueil officiel du droit fédéral, et non celui publié au recueil systématique du droit fédéral, fait foi.

⁷ <https://fao.ge.ch/avis-download/754717663763628260>

Les arrêtés et leurs éventuelles versions consolidées sont accessibles depuis le haut de la page d'accueil du site internet de l'Etat, en cliquant sur la rubrique « Covid-19 Toutes les infos, mesures et aides », ce qui permet d'accéder à la page dédiée au Covid-19. Sur le haut de celle-ci figurent trois liens permettant d'accéder aux lois, règlements et arrêtés en relation avec le Covid-19. Un lien direct sur les arrêtés a également été ajouté depuis la page d'accueil (voir « A votre service »). Enfin, les lois, règlements et arrêtés en lien avec le Covid-19 sont accessibles depuis la page d'accueil du site de la législation genevoise⁸.

Question de la levée de l'état de nécessité

La situation extraordinaire a été constatée par le Grand Conseil le 25 novembre 2020 dans le cadre de la résolution R 940.

La situation épidémiologique à Genève liée à la circulation du coronavirus (COVID-19) demeure fragile. Le 5 août 2021, le Conseil d'Etat a dû réagir face à un risque de contamination des personnes vulnérables et prononcer ainsi des mesures en vue de protéger les personnes prises en charge dans les établissements de soin. Par la résolution 975 du 3 septembre 2021, le Grand Conseil, partageant le même constat sur la fragilité de la situation, a demandé au Conseil d'Etat d'examiner l'extension de ces mesures à d'autres secteurs de l'activité étatique.

La rentrée 2021 est une période cruciale. Pour mémoire, en octobre 2020, la rentrée et la reprise des activités ainsi que la baisse des températures et la fréquentation accrue des espaces intérieurs avaient créé une flambée de contaminations et rendu nécessaires la fermeture des commerces et l'interdiction de certaines activités.

L'obligation du certificat COVID dans certains lieux et pour certains événements est une mesure importante de la lutte contre la pandémie, mais elle est nouvelle, récemment mise en vigueur et il convient encore d'en évaluer l'impact.

La situation n'est dès lors pas encore suffisamment stable et le risque existe que la situation sanitaire impose au Conseil d'Etat de protéger la population genevoise par des mesures plus intenses, similaires à celles prises le 1^{er} novembre 2020.

⁸ <https://www.ge.ch/legislation>

Dans ce cas, l'article 40 de la loi fédérale sur les épidémies (LEp; rs/CH 818.101), lié à l'article 121 de la loi sur la santé (LS ; rs/GE K 1 03), pourrait ne pas constituer une base juridique adaptée à ces mesures, dont l'intensité pourrait correspondre à l'état de nécessité visé à l'article 113 de la constitution genevoise.

Il apparaît ainsi, en regard de l'évolution de la situation sanitaire, que l'article 113 Cst-GE peut encore être une base légale adéquate pour d'éventuels arrêtés, qui seraient par ailleurs soumis à l'examen et à l'approbation du Grand Conseil.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Serge DAL BUSCO