

Date de dépôt: 11 novembre 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Jeannine de Haller, Anne Briol, Fabienne Bugnon, David Hiler, Bernard Clerc, Rémy Pagani, Gilles Godinat, Cécile Guendouz, Anita Cuénod, René Ecuyer, Jean Spielmann, Christian Ferrazino, Magdalena Filipowski, Christian Brunier, Dominique Hausser, Antonio Hodgers, Alberto Velasco, Pierre Vanek, Pierre Meyll, Jacques Boesch, Morgane Gauthier, Christian Grobet, Georges Krebs, Françoise Schenk-Gottret, Mireille Gossauer-Zurcher, Laurence Fehlmann Rielle, Erica Deuber Ziegler, Mariane Grobet-Wellner, Albert Rodrik, Marie-Paule Blanchard-Queloz, François Courvoisier, Charles Beer, Anita Frei et Roberto Broggin pour la suspension de toute expulsion des sans-papiers et leur régularisation collective

Rapporteur: M. Antoine Droin

Mesdames et

Messieurs les députés,

Lors des séances du 26 septembre et du 3 octobre 2002, la Commission des Droits Humains s'est penchée sur le texte de la motion 1432 chronologiquement sous la présidence de M^{me} Roth-Bernasconi et de M. Michel Halpérin. Les excellents procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Eliane Monnin que nous remercions vivement. M. Michael Flaks, directeur de la division de l'intérieur, a assisté à la séance du 26 septembre,

quant à M. Robert Cramer, conseiller d'Etat, il a assisté à la séance du 3 octobre.

D'emblée nous devons informer les lecteurs que la commission a décidé de traiter la motion 1432 simultanément avec la motion 1434 qui traite du même sujet, cette dernière faisant l'objet d'un rapport à part entière. Fidèles à eux-mêmes, les commissaires ont analysé les deux motions sous le regard des droits humains, en se posant la question de savoir si la commission était compétente pour traiter ces deux dossiers.

La commission a souhaité procéder à quelques auditions. Ont été invités :

- le Collectif de soutien aux sans-papiers représenté par M^{me} Marie Houriet et MM. Serge Ducrocq et Maurice Gardiol ;
- l'Office cantonal de la population représenté par MM. Bernard Ducrest (direction OCP) et Serge Gut (secrétaire général du DJPS) ;
- l'Organisation internationale des migrations (OIM) représenté par MM. Gervais Appave (directeur) et Jean Philippe Chauzy (directeur de l'information) ;
- le Bureau d'aide au départ de la Croix-Rouge genevoise représenté par M^{me} Félix Nieto ;
- le DJPS, représenté par M. Serge Gut, pour la présentation de sa politique à l'égard des sans-papiers.

Audition du Collectif de soutien aux sans-papiers

Les invités donnent la position du Collectif de soutien aux sans-papiers¹. Ils relèvent en particulier que l'option du cas par cas prônée par les autorités, et dont la motion 1434 demande en gros la poursuite, ne solutionne pas le problème car les permis dits humanitaires requièrent tellement de conditions cumulatives que seule une toute petite minorité de personnes a une chance de les réunir. De plus, de l'aveu même du personnel de l'Office de la population, il n'est pas rare que des dossiers présentés avec un préavis favorable de l'OCP genevoise soient refusés au niveau fédéral. Dans ce contexte, le canton n'a plus de marge de manœuvre juridique.

Depuis l'instauration des critères de la circulaire du 21 décembre de M^{me} Ruth Metzler – critères qui traitent aussi du permis humanitaire et qui sont repris dans la motion 1434 – les personnes régularisées en 6 mois à Genève sont au nombre de 152, et cela sur une population estimée de 5000 à

¹ Texte en annexe.

10 000 personnes. Ces chiffres démontrent que cette solution n'en est pas une. En outre, il convient de faire la différence entre les Droits de l'Homme et l'aspect humanitaire. La logique des Droits de l'Homme est une logique d'égalité alors que celle de l'humanitaire est une logique de « pitié ». Or, les travailleurs sans autorisation de séjour en Suisse méritent plutôt une logique de justice qui se réfère aux Droits de l'Homme. On pourrait considérer que la recherche de solutions au problème des sans-papiers est un complément à la politique sociale genevoise et qu'elle répond à l'intérêt public.

Un moratoire est une mesure transitoire qui doit permettre au Collectif de soutien aux sans-papiers de travailler au niveau cantonal. Il devrait aussi permettre aux cantons d'intervenir au niveau fédéral. La thèse² sur la question des Droits de l'Homme pour les sans-papiers du professeur Walter Kaëlin met clairement en évidence qu'une solution de type amnistie, pour certaines catégories de personnes, est une possibilité de soulager un problème urgent. Par contre, à long terme, la seule manière de le résoudre est de travailler au niveau des lois sur l'émigration afin d'éviter qu'elles ne produisent elles-mêmes un grand nombre de sans-papiers.

Le soutien à un moratoire vis-à-vis des sans-papiers n'enlève rien à une réalité qui est l'expulsion. La « régularisation collective » donne lieu à un débat passionnel où l'on parle de délinquants d'un côté et de « tout le monde » de l'autre. Pour le Collectif, c'est un objectif de trouver des solutions « *collectives* » à un problème « *collectif* » et non pas un problème de l'ordre de l'individu qui a un souci ou un problème de santé. A cet égard, les critères dans les autres pays, France et Belgique notamment, sont beaucoup plus larges que ceux qui apparaissent dans la circulaire Metzler. Il faut donc sortir de l'idéologie et du passionnel pour entrer dans le concret en sachant aussi que l'on touche à l'économie et, partant, que l'on s'éloigne des Droits de l'Homme.

Une commissaire s'interroge sur le point de vue du Collectif sur « les mesures » qui créent spécifiquement des sans-papiers ainsi que leur position par rapport aux délinquants. Il est relevé la perte de permis de travail et le nonaccès au marché du travail. S'agissant du marché du travail, dès l'instant où celui-ci est fermé totalement à certaines personnes, non pas pour des raisons de capacité mais pour des critères nationaux et culturels, cela fait que cette situation est également une source de création de sans-papiers. On se heurte malheureusement à des situations individuelles dans lesquelles les membres du Collectif de soutien essaient de « sauver » ce qu'ils peuvent

² A disposition dans les archives de la commission.

dans des négociations au cas par cas avec la police, les syndicats, etc. Les requérants d'asile déboutés font précisément partie d'un des groupes cibles pour lequel il faudrait trouver une solution particulière.

Sur la question du nombre de sans-papiers il est répondu qu'il n'existe pas de véritables statistiques, sinon une compilation de diverses données obtenues auprès des syndicats, des systèmes judiciaire et scolaire. Le chiffre annoncé de 5000 à 10 000 personnes (du simple au double) est une fourchette qui semble correcte.

En conclusion, le Collectif de soutien aux sans-papiers invite la Commission des Droits de l'Homme à soutenir la motion 1432. Il demande un moratoire afin de négocier entre les partenaires concernés les modalités d'une régularisation. Ses membres sont convaincus que la défense des Droits de la Personne passe par-là et que la commission s'engagera dans ce sens qui est celui du courage et de la dignité.

Audition de l'Office cantonal de la population (OCP)

M. Ducrest souhaiterait parler de l'expérience quotidienne de l'OCP au regard des nombreuses situations de clandestins interpellés par la police. Il lui paraît important au préalable de s'entendre sur le terme de « clandestin ». Le vrai clandestin est celui qui n'est pas connu des autorités et que l'on aurait tendance à assimiler au mouvement des sans-papiers, soit des personnes connues des autorités, qui ont fait l'objet d'une décision de renvoi et qui, à un moment donné, se sont « évanouies dans la nature ». La procédure de l'OCP est différenciée d'une situation à l'autre. S'agissant des sans-papiers interpellés par la police, il faut savoir aussi qu'il existe actuellement des possibilités de régler quelques situations au regard d'une directive de l'Office fédéral des étrangers. Quant à la pratique sur le terrain, lorsqu'il y a interpellation par la police, de manière générale, les services de police essaient d'avoir un support technique de la part de l'OCP. Il convient ensuite d'apprécier la situation du clandestin, soit une personne de passage, démunie de moyens de séjour, dont il est clair que le renvoi sera quasi immédiat pour autant que les conditions techniques liées au retour soient réunies, disponibilités d'un vol aérien, papiers d'identité, situation stable dans le pays d'origine.

A cet égard, l'OCP est le mieux outillé pour apprécier un risque dans le pays de destination. S'agissant de situations de clandestinité avec séjour de plus d'une année, l'OCP dispose en général d'un point de chute, un employeur connu, par exemple. Il va se prononcer sur le délai de départ, de

1 jour à 30 jours plutôt que sur un renvoi immédiat. Pour ce faire, il doit se baser sur l'ordonnance et donner au moins la possibilité aux personnes renvoyées d'accepter de quitter le pays. L'OCP utilise la même procédure que celle liée aux requérants d'asile, c'est-à-dire d'inviter les gens à prendre contact s'ils le souhaitent, avec le Bureau d'aide au départ de la Croix-Rouge. Ce bureau fonctionne depuis 1986 et assiste les gens dans leurs formalités liées au départ, voire même participent à mettre une antenne dans le pays de destination. En ce qui concerne les situations avec enfants scolarisés, les délais sont en général plus longs dans la mesure où ils sont liés aux périodes scolaires. Le travail est mené en collaboration avec le DIP.

M. Ducrest insiste sur le fait que la directive du 21 décembre 2001 donne une latitude aux cantons d'agir de leur propre initiative pour soumettre les cas à l'autorité fédérale qui va se déterminer, non pas sur l'autorisation de séjour mais sur les conditions de l'expulsion. Il s'agit également d'examiner s'il convient de prendre une mesure d'exception tout en étant conscient que le rôle de l'OCP n'est pas de donner de faux espoirs. Sur le nombre d'expulsions M. Ducrest rend attentif au fait qu'il ne s'agit pas de faire d'amalgame. Quand on parle d'expulsion, il ne s'agit pas de clandestins mais de gens qui ont fait l'objet d'une décision qui émane du pouvoir judiciaire, voire du pouvoir administratif. « L'expulsion » a une connotation infamante, ce qui n'est pas le cas d'une décision de renvoi qui n'est que le corollaire du refus d'une demande d'autorisation de séjour.

Concernant les mineurs, suite à une question d'une commissaire, M. Ducrest n'a pas connaissance d'arrivées massives de mineurs clandestins. En revanche, il peut confirmer une arrivée importante de mineurs dans le domaine de l'asile. Si l'OCP entend parler d'expulsion, ces situations seront signalées à l'Office de la jeunesse, service du tuteur. Dans ce cadre, il est vrai qu'il y a davantage de collaboration avec le DIP mais ce dernier ne va pas fournir sa base de données pour autant. Lorsqu'un mineur s'inscrit dans un établissement scolaire, le DIP doit identifier les parents. S'il ne peut pas fournir la référence de l'un ou l'autre parent, l'école a l'obligation de signaler le cas à la protection de la jeunesse. En revanche, la procédure de départ, si elle a lieu, va se dérouler à l'OCP qui fera en sorte que le mineur puisse être accueilli par ses parents dans le pays de destination.

Audition de l'Organisation internationale des migrations (OIM)

M. Appave rappelle que l'OIM a été fondée en 1951 avec un statut d'organisation internationale ayant pour mission initialement d'assurer la réinstallation des réfugiés, des migrants et d'autres personnes déplacées en

Europe. Elle a acquis aujourd'hui une vraie dimension internationale reflétant un large éventail d'activités dans le domaine des flux migratoires, qu'elle effectue sur tous les continents, dans plus de 100 pays.

S'agissant des deux motions sur lesquelles l'OIM est invitée à se prononcer, elles ont trait à la recherche de solutions pour les personnes qui se trouvent en situation irrégulière. La première réaction de l'OIM serait de dire que tous les pays de destination doivent y faire face. Pour être court, l'OIM pense que les solutions pour les personnes en situation irrégulière devraient se placer dans un cadre et une vision à long terme, c'est-à-dire faire la différence avec une solution de compassion, de type humanitaire. En d'autres termes, il conviendrait non pas de rechercher une solution ponctuelle à une situation qui est sans doute difficile mais de trouver une solution de gestion à un ensemble d'éléments, à une situation migratoire globale, européenne et à une situation suisse. Il faut séparer la question de la protection internationale de la migration économique et mettre en place des programmes et des politiques qui vont permettre de gérer des situations et se concentrer sur la protection internationale.

Un commissaire constate que l'OIM, de par son action, a une vision globale des problèmes. En revanche, la commission est réduite à travailler au plan cantonal et parfois de manière très ciblée. Lorsque l'OIM parle de migrants « économiques » n'a-t-elle que des réponses adaptées à des groupes d'individus qui vont s'inscrire dans une logique à moyen et à long terme ? M. Appave estime qu'il faut garder les deux options, y compris des réponses ponctuelles. Toutefois, ces dernières doivent s'inscrire dans un cadre à long terme. En effet, des exemples démontrent que les programmes de régularisation ne font qu'appeler d'autres programmes de régularisation.

M. Chauzy rappelle l'optique de l'Italie qui a procédé à des régularisations à trois reprises, à l'égard de 716 000 sans-papiers. La raison en est que très souvent ces régularisations sont un appel d'air. Concrètement, rien n'empêche une personne qui a travaillé de manière informelle pendant un certain temps et qui passe ensuite dans la légalité d'appeler un cousin dans son pays d'origine pour lui offrir la place qu'elle occupait précédemment.

M. Appave ajoute que le Portugal a également mis en œuvre une campagne de régularisation en 1992 et en 1996, soit 61 000 sans-papiers régularisés. 78 000 personnes ont connu le même traitement en France, entre 1997 et 1998. L'Italie conduit actuellement une toute dernière campagne et elle a déjà remis le formulaire de régularisation à plus d'un million de personnes. L'OIM est résolument en faveur de programmes de régularisation mais elle souhaite aussi des solutions viables. M. Chauzi décrit l'une d'entre

elle, qui a consisté, l'an dernier, à mettre sur pied un programme de migration du travail entre les autorités albanaises et l'Italie. Le Ministère du travail italien a identifié les secteurs de l'économie où il y avait un besoin de main-d'œuvre, dans le cas de figure, non qualifiée. Ce programme a permis à quelque 3000 personnes de venir travailler légalement plutôt que de dépenser inutilement de l'argent pour une traversée clandestine. Il convient de préciser que, lorsque l'OIM parle de régularisation, ce n'est pas du regroupement familial dont il s'agit mais de la personne qui obtient des papiers en règle.

Audition du Bureau d'aide au départ de la Croix Rouge genevoise

Un commissaire observe que 148 personnes, soit une cinquantaine par an, se sont adressées à la Croix-Rouge. Cela veut dire qu'un très grand nombre de gens qui quittent le pays n'ont pas recours au Bureau d'aide au départ. M^{me} Nieto explique que le Bureau d'aide au départ sélectionne les cas humanitaires et dans les cadres légaux uniquement. Il faut ensuite que la personne accorde sa confiance, qu'à travers les entretiens, le bureau puisse se faire une idée de la situation et qu'il puisse travailler avec elle sur un projet de retour. M^{me} Nieto rappelle que la Croix-Rouge travaille dans le respect des lois. Dans des situations particulières, elle s'efforce de rechercher avec les autorités un temps de respiration afin que les personnes concernées puissent élaborer un projet de retour. Le Bureau d'aide au départ travaille en lien étroit avec l'OCP où il a des interlocuteurs qu'il connaît depuis longtemps, dans le cadre notamment de la loi sur l'asile. Il peut affirmer que la communication est relativement ouverte avec les autorités. Les dossiers peuvent être présentés de manière très directe en faisant part de demandes précises qui rencontrent en général un accueil favorable.

Un commissaire souhaiterait connaître la position de la Croix-Rouge par rapport à la problématique des sans-papiers et plus particulièrement par rapport aux deux motions. A cela M^{me} Nieto rappelle que la Croix-Rouge est une organisation neutre et apolitique. Il ne s'agit pas de prendre position mais de se situer en accompagnement dans le cadre légal actuel.

Présentation de la politique menée par le DJPS

M. Gut souligne que le sujet interpelle à la lumière des dernières situations qui ont défrayé la chronique, à savoir des expulsions accompagnées de mesures contraignantes. Ces situations ont permis néanmoins de mener une réflexion en premier lieu à l'intérieur du

département, puis d'y associer d'autres départements, notamment le DIP lorsqu'il y a scolarisation d'enfants au niveau des sans-papiers

Il convient de rappeler que « sans-papiers » est une définition nouvelle. Le département a plutôt tendance à parler de clandestins, étant précisé que le sans-papiers est une victime alors que le clandestin est considéré comme un hors-la-loi. Le paradoxe du sans-papiers est qu'il est parfois en possession de papiers mais que ceux-ci ne permettent pas de séjourner en Suisse. Un deuxième paradoxe réside dans le fait qu'il a souvent une existence préalable en Suisse, soit avec une autorisation de séjour de la police des étrangers, soit au titre de requérant d'asile débouté dans un autre canton. La troisième situation, la plus difficile, est celle du domaine diplomatique. Un employé de maison peut se faire engager sous un statut qui échappe au droit ordinaire des étrangers mais il peut aussi se voir, du jour au lendemain, privé de rapports de travail.

Le droit des étrangers étant de compétence fédérale, mis à part certains aménagements, le canton n'a pas beaucoup de possibilités d'influencer le délai de départ. Il y a toutefois une nouveauté qui découle certainement du mouvement de solidarité en faveur des sans-papiers en Suisse et qui a poussé les offices fédéraux à élargir leurs critères de prise en considération de situations de détresse en permettant, notamment à des gens qui ont été déboutés définitivement, d'avoir quand même droit à une régularisation de séjour, étant entendu qu'un certain nombre de conditions ont été posées. A cet égard, il est intéressant de noter que le critère de la longueur du séjour, s'il était a priori essentiel, cède le pas au critère « interrogatoire ». Le département a d'ailleurs eu l'occasion de présenter, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, certaines situations à Berne où les gens n'avaient pas un séjour très long mais ils étaient bien intégrés dans la société locale. Ils avaient non seulement des enfants scolarisés depuis de nombreuses années mais ils s'étaient aussi eux-mêmes bâti une réputation de médiateur culturel indispensable dans cette problématique.

Cela étant précisé, une régularisation collective est difficile à envisager étant donné que les compétences n'existent pas actuellement en Suisse pour régler ce problème. Il y a également une composante essentielle qui est celle de l'emploi et c'est aussi parce que les instruments internationaux et leur déclinaison au niveau suisse ne permettent malheureusement plus la migration extra-européenne que cette voie est fermée.

Stratégies mises en place à l'OCP

Dans ce contexte, le Bureau d'aide au départ de la Croix-Rouge joue un rôle essentiel parce qu'il a acquis des compétences dans l'accompagnement des requérants d'asile. C'est sur l'intervention des autorités cantonales qu'un mandat a été confié au Bureau d'aide au départ pour un accompagnement des personnes démunies d'autorisation de séjour en Suisse et à Genève. L'OCP est en train de faire un premier bilan de ces expériences. Les situations ne sont pas légion dans la mesure où un clandestin, par définition, a peur de l'officialité d'une démarche. Le simple fait que l'OCP contacte le Bureau d'aide au départ de la Croix-Rouge est à mettre en lumière.

Une réflexion a été menée, notamment au niveau de la communication des propres services de l'OCP qui intervient dans cette problématique de deux manières, la première par interpellation qui découle des forces policières, la deuxième dans l'aménagement du renvoi. Le second aspect qui relève de la seule compétence de l'OCP l'a déterminé à mettre au point un système d'information qui force la police, lors d'interpellations, à lui annoncer le cas, cela pour deux raisons. La première est de s'assurer qu'une procédure a été menée au niveau de la personne concernée. La deuxième est le souci de tout le monde, à savoir l'existence d'enfants que la personne interpellée n'a pas forcément mentionnés pour des raisons de protection. Dans le but d'établir des passerelles et des garde-fous, le DIP a été contacté pour voir dans quelle mesure le service des classes d'accueil ne devait pas être interpellé pour éviter de renvoyer un adulte alors qu'un mineur resterait sur place. A cet égard, des témoignages sont terrifiants. Il suffit en effet qu'un enfant invité à un anniversaire ne retrouve pas son chemin pour que la police soit alertée et découvre une situation de clandestinité dans laquelle l'enfant en question porte un coup terrible.

Il convient d'apporter une petite nuance à une matière de compétence fédérale dans la mesure où le canton a une certaine latitude dans le délai d'exécution des mesures de renvoi. Cela lui permet d'aménager des conditions de départ qui permettent aux gens de se retourner, d'aviser des proches et de faire en sorte que l'adieu à l'école, s'il y a des enfants scolarisés, ne soit pas trop brutal. M. Gut tient également à préciser que le canton ne mène pas une chasse à la clandestinité. Il n'en a ni la volonté, ni les moyens. Quant à la source, celle qui est la mieux identifiée est celle de l'embauche.

Une commissaire se demande s'il ne vaudrait pas mieux transmettre les motions à la Commission de l'économie plutôt qu'à celle des Droits de l'Homme. En revanche, sous l'angle des Droits de l'Homme, on peut

effectivement s'interroger sur la régularisation collective, voire la proposer aux Chambres fédérales en faisant une initiative cantonale. M. Gut estime que les motions ont toujours leur raison d'être. La problématique n'a pas changé et les propositions qui sont faites dans l'une et l'autre motion pourraient être discutées, partant du constat que la première qui est la plus généreuse n'est pas applicable au niveau cantonal.

Un commissaire souhaiterait savoir s'il existe des indications sur la proportion des sans-papiers.

M. Gut a surtout connaissance de deux filières, celle de l'emploi et celle du requérant d'asile débouté. Dans ce dernier cas, le problème est lié au fait qu'il sort de la statistique fédérale. Quant à la régularisation collective, elle n'est pas possible au niveau cantonal. En revanche, le canton peut motiver un examen de situations individuelles selon un certain nombre de critères posés par l'administration fédérale.

Un commissaire arrive au constat que le problème de la migration va devenir très important pour les nouvelles générations. Plus il y aura un déséquilibre Nord/Sud, plus il y aura un problème de migration, d'autant plus que les populations les plus défavorisées représentent largement deux tiers de la population migrant à 70% dans les pays en développement. Tant qu'on ne favorisera pas une égalité au moins partielle entre les continents, on ne réglera pas le problème. Au contraire, il va s'amplifier jusqu'au moment où il deviendra ingérable. Il conviendrait dès lors de dépasser le « rôle de sparadrap » d'une instance cantonale. Même si les décisions se prennent au niveau fédéral, peut-être que les cantons peuvent aussi apporter leur réflexion par rapport à cette problématique.

M. Gut est parfaitement conscient que le canton est réduit à régler des situations individuelles dans un contexte qui est beaucoup plus complexe. Au niveau cantonal, les moyens d'agir existent néanmoins, en particulier chaque fois que le peuple est consulté lors d'une modification d'une loi-cadre. Est en révision actuellement la loi sur les étrangers qui consacre une fermeture totale contre laquelle le Conseil d'Etat genevois, voire d'autres gouvernements cantonaux et surtout romands ont fait la même objection. Une réflexion est donc menée, conduite à l'Office fédéral des étrangers et dans le cadre de commissions fédérales afin d'essayer de trouver une politique migratoire qui soit conforme aux réalités. La Suisse ne peut malheureusement pas régler cela à elle seule, notamment lorsqu'elle est à l'extérieur de l'Union européenne, partant du constat qu'un migrant qui n'arrive pas à entrer en Europe d'une manière légale a deux choix, l'Europe et subsidiairement la Suisse, et non pas la Suisse en premier. L'une des

perversités du système est le fait que la procédure d'asile est utilisée, faute d'autre chose, par des migrants qui n'ont pas forcément besoin de la protection telle qu'on l'entend au sens de la loi sur l'asile avec comme corollaire des chiffres disproportionnés par rapport aux voisins européens.

Conclusion de la commission

La motion 1432 est une invitation au Conseil d'Etat de suspendre toute expulsion des sans-papiers. Elle est relayée par le Collectif de soutien aux sans-papiers et d'autres instances. Elle demande également d'intervenir pour garantir les mêmes conditions de travail, de suspendre les expulsions, voire toute mesure qui crée de nouveaux sans-papiers, ces invites étant à transmettre à l'autorité fédérale.

La commission s'interroge sur le renvoi des motions devant la commission des Droits de l'Homme. Dès l'instant où la question est de savoir si la manière dont on procède aux expulsions est peut-être contraire à la Convention sur les Droits de l'Homme, on peut en effet se demander si une convention internationale de protection des citoyens migrants et des membres de leur famille appartient effectivement à la même famille des conventions dont la Commission est chargée de veiller à l'application.

On constate, sur la base des textes, qu'il existe effectivement un article 13 de la déclaration des Droits de l'Homme qui dit que *« toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat ; toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien et de revenir dans son pays »*. C'est la déclaration des Droits de l'Homme de 1948 dont on sait que c'est une résolution sans portée obligatoire. Le Pacte sur les droits civils et politiques qui est quant à lui plus directement juridique dit à son article 12 que *« quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence »*. Les instruments internationaux font donc la différence entre le séjour légal et le séjour illégal.

Par conséquent,

- La commission arrive à la conclusion que la politique suisse d'immigration est réservée. En tant que telle on ne peut pas dire qu'elle est contraire aux textes des Droits de l'Homme, ce qu'aucun membre ne conteste.
- La commission constate que les deux premières invites ne sont pas de sa compétence. S'agissant de sa troisième invite, elle relèverait davantage de la Commission de l'économie et de la Commission des droits politiques.

- S’agissant de l’exposé des motifs, la commission marque le regret de la présentation d’un certain nombre de références non documentées qui ne facilitent pas son travail et ne contribuent pas à la solution des problèmes évoqués.

S’agissant des invites :

- La Commission des Droits de l’Homme n’est pas compétente pour inviter le Conseil d’Etat à suspendre les expulsions dans la mesure où le droit fédéral s’y opposerait.
- Une intervention dans le cadre du Collectif des sans-papiers est une question d’ordre politique et non pas de droit de l’homme.
- En ce qui concerne les conditions de travail, la Commission de l’économie est probablement plus compétente.

Proposition

Suite aux auditions et aux débats qui ont suivi, la commission propose (2 S, 1 PDC, 2 L) une réorientation de la motion à la commission de l’économie.

Annexe 1 : position du Collectif des sans-papiers

Annexe 2 : extrait de la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. N° 45/158 du 18.12.1990

Proposition de motion

(1432)

pour la suspension de toute expulsion des sans-papiers et leur régularisation collective

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

- la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, ainsi que les engagements de Genève et de la Suisse en faveur du respect et de la promotion des droits humains aux niveaux cantonal, national et international ;
- la situation mondiale actuelle qui oblige des millions de personnes à chercher en dehors des frontières de leur pays une solution aux graves problèmes économiques, sociaux ou sécuritaires qui les affectent ;
- l'existence, à Genève comme dans les autres cantons de Suisse, d'êtres humains qui vivent et travaillent dans des conditions de précarité dramatique, privés du « droit à l'existence » et soumis à des risques accrus d'abus et d'expulsion ;
- le fait que, quel que soit le statut d'une personne, elle a droit au même respect et à la même dignité, qu'elle puisse présenter ou non des papiers ;
- l'existence d'un mouvement cantonal et national demandant le respect des droits de ces personnes, ainsi que leur régularisation administrative ;
- le souhait, exprimé par le Collectif des sans-papiers de Genève, de rencontrer les autorités et en particulier le Conseil d'Etat pour les alerter sur leurs conditions de vie et trouver une solution décente et humaine concernant leur statut et le respect de leurs droits ;
- la certitude qu'aucune discussion ni aucune rencontre ne peut être menée de façon constructive sous la menace constante d'une arrestation ou d'une expulsion ;
- la nécessité de créer un climat de confiance et de respect pour garantir la recherche d'une solution respectueuse des droits humains ;
- que la mobilisation pour la revendication de leurs droits constitue un acte de participation démocratique et civique de la part des sans-papiers ;

invite le Conseil d'Etat

- à suspendre toute expulsion des sans-papiers ;
- à trouver avec le Collectif une solution de régularisation de l'ensemble des sans-papiers dans le respect des droits humains ;
- à intervenir pour garantir les mêmes conditions de travail, de salaire, d'apprentissage, de formation scolaire, de soins médicaux, d'assurances sociales et de logement pour toutes les personnes domiciliées sur le canton ;
- à intervenir auprès des autorités fédérales
 - pour demander la suspension de toute expulsion ;
 - pour demander la régularisation collective de l'ensemble des sans-papiers ;
 - pour que soient appliquées les mêmes conditions de travail, de salaire, d'apprentissage, de formation scolaire, de soins médicaux, d'assurances sociales et de logement pour toutes les personnes domiciliées sur le territoire de la Confédération ;
 - pour demander la suspension de toute mesure qui crée de nouveaux sans-papiers ;
 - pour que la Suisse ratifie au plus tôt la « Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille », adoptée par la résolution 45/158 de l'Assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 1990.

ANNEXE 1

Mesdames, Messieurs,

En tant que membres du Collectif de soutien aux Sans-Papiers, nous tenons en préambule à vous remercier de nous donner l'occasion d'exprimer notre point de vue concernant les deux motions soumises à votre examen.

Le fait que des motions concernant des questions de politique migratoire soient examinées par une commission des Droits de l'Homme est, à nos yeux, révélateurs. En effet, le réseau de loi qui régit actuellement l'immigration en Suisse est si serré, et si peu adapté à la réalité, qu'il ne permet plus à de nombreux travailleurs et travailleuses de ce pays de vivre dans la dignité. C'est bien la raison de votre présence ici aujourd'hui : voir si un quasi-statu quo (la motion 1434) serait satisfaisant sur le plan des Droits de l'Homme, et si la motion 1432 permettrait une amélioration à ce niveau.

La clandestinité est un terreau fertile pour les violations des DdH. Les trafiquants de toutes sortes en tirent profit avant même que leurs clients ne passent nos frontières, quand ils ne meurent pas en cours de route. Des personnes leur louent des espaces minuscules à des prix exorbitants, d'autres les emploient pour des salaires de misère quand ils ne refusent pas purement et simplement de les payer – à moins de revenir sur les conditions convenues au départ : moindre salaire-horaire, travail sur appel, etc. Les chantages ou la maltraitance ne sont pas rares non plus : qu'a-t-on à craindre d'un Sans-Papiers, vers qui irait-il ou elle faire valoir ses droits si cette démarche équivalait à un délai de départ ?

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de **vue les raisons qui poussent de personnes à venir** s'installer en Suisse clandestinement. On entend dire quelquefois qu'on ne peut pas récompenser par la régularisation des gens qui sont dans l'illégalité, car ce serait leur permettre de profiter de l'illégalité. Il faut se demander sérieusement **qui profite** du phénomène d'illégalité : les travailleurs Sans-Papiers ou ceux qui les emploient parfois dans des conditions scandaleuses ? En outre, il ne faut pas oublier que beaucoup de personnes viennent parce qu'elles n'ont pas d'autres solutions pour s'assurer une vie digne (à elles et à leurs proches) : on rejoint l'**état de nécessité**, une notion comprise dans notre système juridique, qui admet qu'on doive sortir de la stricte légalité dans des cas de force majeure.

Il y a aussi de nombreux employeurs de bonne foi, bien intentionnés, qui cherchent à offrir des conditions décentes aux personnes qui s'occupent de leur ménage, de leurs enfants, qui collaborent au bon fonctionnement d'une entreprise familiale. A eux comme à leurs employés, **la politique migratoire ne permet pas de s'inscrire dans le respect de la loi.**

L'option du cas par cas prônée par nos autorités, et dont la motion 1434 demande en gros la poursuite, ne solutionne pas le problème : les permis dit humanitaires requièrent tant de conditions cumulatives que seule une toute petite minorité a une chance de les réunir. Donnons quelques exemples de ces conditions :

- la notion de détresse personnelle ne peut être invoquée que si le renvoi devrait avoir de graves conséquences sur les conditions de vie du demandeur, les rendant plus difficiles que celles des habitants du pays d'origine
 - sauf exception, le séjour en Suisse doit avoir duré au moins 4 ans. Le Sans-Papiers doit apporter la preuve de cette durée, ce qui passe parfois par une déclaration de ses employeurs (on mesure les chances du clandestin d'obtenir ce document qui représente un risque pour l'employeur?)
 - le demandeur doit démontrer qu'il a un emploi stable
- aucune mesure administrative (interdiction d'entrée, décision de renvoi, amende,...) ne doit avoir été prononcée. Si c'était le cas, seuls de nouveaux éléments pourrait entraîner son réexamen.

- s'il y a des enfants, ceux-ci doivent avoir fréquenté l'école durant plusieurs années, avec de bons résultats
- une bonne maîtrise d'une des langues nationales est exigée
- les personnes ne doivent pas dépendre de l'assistance publique, il ne doit y avoir ni dette, ni poursuite, ni acte de défaut de biens

Ces trois dernières conditions, même si elles ont une certaine logique, montrent que l'on attend du Sans-Papiers d'être un modèle d'intégration, alors même qu'il vit dans une situation qui ne contribue en rien à l'intégrer (danger de trop sortir de chez lui, petits boulots ne favorisant souvent pas l'apprentissage de la langue, etc.)

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que **la décision finale d'octroi des permis humanitaire relève de Berne**. Or, de l'aveu même du personnel de l'Office de la Population, il n'est pas rare que des dossiers présentés avec un préavis favorable de l'OCP genevoise soient refusés au niveau fédéral.

Dans ce contexte, notre canton n'a plus de marge de manœuvre juridique. La seule possibilité à sa portée est un acte de type politique, de même nature que lorsque le Conseil d'État avait décrété en 1991 l'ouverture des écoles genevoises aux enfants clandestins. En bref, un **moratoire**. Un moratoire permettra aux différents acteurs impliqués de s'asseoir autour d'une table dans la sérénité et de chercher ensemble des solutions.

Mme Spoerri, Conseillère d'État, a expressément annoncé qu'elle entendait avoir des directives claires du Grand Conseil concernant la ligne à tenir sur le dossier des Sans-Papiers. En tant que Commission des Droits de l'Homme, nous pensons que vous pouvez appuyer l'idée d'un moratoire : une mesure qui mettra un terme à l'insécurité dans laquelle vivent des milliers de travailleurs clandestins. Qui permettra à ceux d'entre eux qui sont victimes d'abus graves de faire enfin valoir leurs droits en portant plainte. Qui limitera considérablement le risque d'abus pour tous en attendant que leur situation trouve une solution négociée.

Le rôle d'un État est, parmi tant d'autres, de protéger les personnes les plus vulnérables d'actes malveillants. Il est indispensable que des solutions raisonnables et humaines soient proposées pour **sortir de l'illégalité des milliers d'hommes et de femmes** qui vivent dans la peur tout en contribuant à notre bien-être économique (ce sont eux qui sont victimes de l'insécurité, ne l'oublions pas). Que des solutions raisonnables et humaines soient proposées pour **sortir de l'illégalité les milliers de Suisses et de Suissesses qui les emploient**.

C'est pourquoi nous vous demandons d'aller plus loin que ce que propose le texte de la motion 1434, qui encore une fois se tient au statu quo. L'examen au cas par cas ne cesse de révéler ses limites :

- risques d'arbitraire
- exigences trop importantes, ne permettant pas de régler la situation pour la plupart des concernés
- refus de Berne malgré des demandes avec préavis favorable de l'OCP genevois

Par ailleurs, offrir comme seule réponse aux Sans-Papiers "d'humaniser" leur expulsion ne peut être satisfaisant au niveau des Droits de l'Homme. Ces personnes, par nécessité et impossibilité de faire vivre leur famille dans leur pays d'origine, sont venues en Suisse, et n'ont rien fait d'autre que de travailler dans des secteurs en manque de main d'oeuvre, à des conditions peu favorables, dans la peur permanente du contrôle de police et l'impossibilité de faire des projets. Le respect de leurs droits en tant que personnes mérite autre chose que d'organiser un renvoi dans des conditions "humaines".

C'est pourquoi nous invitons votre Commission à soutenir la motion 1432. Demander un moratoire afin de négocier entre les partenaires concernés les modalités d'une régularisation est l'option à prendre pour sortir de l'impasse actuelle. Nous sommes convaincus que la défense des Droits de la Personne passe par là, et espérons que vous vous engagerez dans ce sens, car c'est celui du courage (le courage de la remise en question) et de la dignité.

Merci de votre attention.

Collectif de soutien aux Sans-Papiers

ANNEXE 2

HAUT COMMISSARIAT AUX
DROITS DE L'HOMMEConvention 45/158
du 18/12/1990Article 22

1. Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ne peuvent faire l'objet de mesures d'expulsion collective. Chaque cas d'expulsion doit être examiné et tranché sur une base individuelle.
2. Les travailleurs migrants et les membres de leur famille ne peuvent être expulsés du territoire d'un Etat partie qu'en application d'une décision prise par l'autorité compétente conformément à la loi.
3. La décision doit être notifiée aux intéressés dans une langue qu'ils comprennent. Sur leur demande, lorsque ce n'est pas obligatoire, la décision leur est notifiée par écrit et, sauf circonstances exceptionnelles justifiées par la sécurité nationale, elle est également dûment motivée. Les intéressés sont informés de ces droits avant que la décision soit prise, ou au plus tard au moment où elle est prise.
4. En dehors des cas où la décision finale est prononcée par une autorité judiciaire, les intéressés ont le droit de faire valoir les raisons de ne pas les expulser et de faire examiner leur cas par l'autorité compétente, à moins que des raisons impératives de sécurité nationale n'exigent qu'il n'en soit autrement. En attendant cet examen, les intéressés ont le droit de demander la suspension de la décision d'expulsion.
5. Si une décision d'expulsion déjà exécutée est par la suite annulée, les intéressés ont le droit de demander des réparations conformément à la loi et la décision antérieure n'est pas invoquée pour les empêcher de revenir dans l'Etat concerné.
6. En cas d'expulsion, les intéressés doivent avoir une possibilité raisonnable, avant ou après leur départ, de se faire verser tous salaires ou autres prestations qui leur sont éventuellement dus et de régler toute obligation en suspens.
7. Sans préjudice de l'exécution d'une décision d'expulsion, les travailleurs migrants ou les membres de leur famille qui font l'objet d'une telle décision peuvent demander à être admis dans un Etat autre que leur Etat d'origine.
8. En cas d'expulsion de travailleurs migrants ou de membres de leur famille, les frais d'expulsion ne sont pas à leur charge. Les intéressés peuvent être astreints à payer leurs frais de voyage.
9. En elle-même, l'expulsion de l'Etat d'emploi ne porte atteinte à aucun des droits acquis, conformément à la législation de cet Etat, par les travailleurs migrants ou les membres de leur famille, y compris le droit de percevoir les

Article 35

Aucune disposition de la présente partie de la Convention ne peut être interprétée comme impliquant la régularisation de la situation des travailleurs migrants ou des membres de leur famille dépourvus de documents ou en situation irrégulière, ni un droit quelconque à cette régularisation de leur situation, ni comme affectant les mesures visant à assurer des conditions saines et équitables pour les migrations internationales, prévues dans la

6^{ème} partie de la Convention

http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/m_mwc_p3_fr.htm

04/10/2002

Article 56

1. Les travailleurs migrants et les membres de leur famille visés dans la présente partie de la Convention ne peuvent être expulsés de l'Etat d'emploi que pour des raisons définies dans la législation nationale dudit Etat, et sous réserve des garanties prévues dans la troisième partie.

2. L'expulsion ne doit pas être utilisée dans le but de priver les travailleurs migrants ou des membres de leur famille des droits découlant de l'autorisation de séjour et du permis de travail.

3. Lorsqu'on envisage d'expulser un travailleur migrant ou un membre de sa famille, il faudrait tenir compte de considérations humanitaires et du temps pendant lequel l'intéressé a déjà séjourné dans l'Etat d'emploi.

© **Haut-Commissariat des Nations Unies**
aux droits de l'homme
Genève, Suisse

OHCHR-UNOG
8-14 Avenue de la Paix
1211 Genève 10, Suisse
Numéro de Téléphone (41-22) 917-9000

Adressez vos commentaires et suggestions à:
webadmin.hchr@unog.ch