

Date de dépôt: 14 octobre 2005

Messagerie

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. David Hiler, Loly
Bolay, Gabriel Barrillier, Hugues Hiltbold, René Koechlin,
Edouard Cuendet, Pascal Pétroz, Jacques Baud, René Ecuyer,
Marie-Paule Blanchard-Queloz, Françoise Schenk-Gottret,
Alberto Velasco, Michèle Künzler concernant l'accueil et le
logement des requérants d'asile**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 28 avril 2005, 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:*
- les obligations relevant du droit fédéral en matière d'asile incombant aux cantons;*
 - la situation très tendue en matière de logements à Genève;*
 - la volonté du Grand Conseil d'accorder des conditions de logement décentes aux requérants d'asile;*
 - les deux procédures en APA, déclenchées par le DAEL, dans le souci de faire face à l'urgence, et qui ont provoqué le mécontentement des communes concernées;*
 - les inquiétudes et les tensions qui se cristallisent autour des centres d'accueil,*

invite le Conseil d'Etat

- à poursuivre une procédure de concertation entre le DAEL, l'Hospice général et les communes pour la définition de centre d'accueil d'une taille appropriée permettant une intégration et une participation culturelle;
- à prévoir, dans la mesure du possible, une répartition équilibrée des lieux d'accueil entre les différentes communes;
- à donner une meilleure information concernant la problématique de l'asile à Genève et l'action des pouvoirs publics à cet égard;
- à poursuivre ses efforts auprès de l'Office fédéral des réfugiés pour que la répartition des requérants entre les cantons suisses, en fonction de leur âge et de leur état civil, soit équitable.

Remarques liminaires

L'attribution des requérants aux cantons se fait par la Confédération selon une clé de répartition établie en fonction de la population résidente. C'est sur cette base que Genève accueille 5,2% des requérants arrivant en Suisse (8,4% pour Vaud et 17% pour Zurich). Ils représentent 1% de la population du canton.

L'accueil des requérants d'asile et personnes admises provisoirement dans le canton de Genève est placé sous la responsabilité de l'Aide aux requérants d'asile (ARA), un service de l'Hospice général. La mission de l'ARA consiste à accueillir, loger et assister ces personnes. L'accès aux soins est aussi garanti. Par ailleurs, l'Hospice général doit également favoriser l'insertion sociale des requérants et dispense des formations.

Il convient de préciser que le profil moyen du requérant est celui d'une personne jeune : plus de 2000 requérants ont moins de 20 ans, 58% sont des hommes. Les demandeurs viennent principalement de l'Afrique de l'Ouest et des Balkans (Kosovo).

L'ARA n'intervient pas directement dans le cadre de la procédure d'asile. C'est la Confédération, et plus précisément l'Office fédéral des migrations (anciennement ODR - Office fédéral des réfugiés), qui est chargé d'examiner si les motifs avancés par les personnes qui demandent l'asile correspondent aux exigences contenues dans la loi sur l'asile.

Première invite

Poursuivre une procédure de concertation entre le DAEL, l'Hospice général et les communes pour la définition de centre d'accueil d'une taille appropriée permettant une intégration et une participation culturelle.

Les requérants qui arrivent à Genève sont d'abord installés dans des logements collectifs (centres, pavillons ou abris de protection civile en cas de situation de crise). Dans ces lieux, les sanitaires, cuisines et souvent les chambres sont partagés. Seulement dans un deuxième temps, les personnes accueillies par l'ARA et dont l'insertion s'effectue dans de bonnes conditions déménagent dans des logements individuels (studios ou appartements – avec ou sans encadrement).

En janvier 2002, l'Hospice général a alerté le Conseil d'Etat en indiquant que des logements supplémentaires seraient nécessaires pour faire face à l'accroissement du nombre de requérants d'asile attribués au canton.

Confronté à l'urgence de la situation, le Conseil d'Etat a immédiatement mis à disposition de l'Hospice général deux abris de la protection civile ainsi que des baraquements militaires sis en zone aéroportuaire à la Voie-des-Traz, dans la commune du Grand-Saconnex.

Pour pallier le manque de place dans les structures de l'Hospice général et pour éviter le recours aux abris PC, jugés indignes, il a ensuite été décidé d'étudier la mise en place de pavillons modulaires destinés à accueillir les requérants.

Dans un premier temps et pour répondre rapidement à cette demande, l'action du Conseil d'Etat a privilégié une approche globale et transversale entre les divers services de l'administration et l'Hospice général.

L'action gouvernementale s'est développée essentiellement de la manière suivante :

- Etroite collaboration entre les départements suivants : DJPS, DASS, DAEL essentiellement ainsi que le DIP pour ce qui concerne la scolarisation des enfants de réfugiés. Le DJPS assure la coordination en matière de police des étrangers, le DASS est chargé du suivi avec l'Hospice général dont il est le département de tutelle, le DAEL assurant, pour l'essentiel, les opérations de mise à disposition de pavillons provisoires pour les requérants d'asile.

Cette coordination se fait en prise directe avec les responsables gouvernementaux concernés au travers notamment de :

- la *Délégation du Conseil d'Etat aux réfugiés* qui réunit les conseillers d'Etat chargés des départements suivants : DJPS, DASS, DIP et quatre représentants des départements suivants : DJPS, DASS, DIP et DAEL;
- la *Commission consultative de la politique d'asile* qui regroupe de manière plus large tous les départements concernés par la problématique de l'asile : DJPS, DASS, DIP, DAEL, DIAE et DEEE, l'Hospice général, des représentants de l'Eglise protestante de Genève et de l'Eglise catholique romaine de Genève, de Caritas, de la Croix-Rouge genevoise, du Centre social protestant, du Syndicat interprofessionnel des travailleurs, de la SSP/VPOD ainsi que des HUG.

Mise sur pied de divers groupes opérationnels pour assurer la meilleure coordination possible, soit:

- *Comité de suivi « asile »*, piloté par le DASS et qui regroupe les responsables concernés des DASS, DAEL, DJPS, DIP ainsi que des représentants de la Croix-Rouge, des HUG et de l'Hospice général ;
- *Groupe de travail interdépartemental « Hébergement des requérants d'asile »* qui regroupe les responsables concernés des DASS, DAEL, DJPS ainsi que des représentants de l'Hospice général – Aide aux requérants d'asile (ARA).

Cellule « logement requérants d'asile » instituée au DAEL, chargée de coordonner en interne l'action des directions suivantes:

- direction de la police des constructions,
- direction des bâtiments,
- direction de l'aménagement,

la coordination de cette cellule étant assurée par le secrétariat général du département.

L'excellente collaboration entre toutes ces instances a permis une rapidité d'action dans la prise de décision ainsi que dans les actions concrètes entreprises sur le terrain. Au niveau des départements, il faut relever que les participants aux divers groupes de travail évoqués plus haut sont les mêmes, ce qui assure une parfaite connaissance de la situation dans le domaine de l'asile. Les contacts sont ainsi d'autant facilités entre les diverses instances.

Dans un deuxième temps, confronté à l'opposition des riverains et des communes concernées par l'implantation de pavillons modulaires, et au fait que les projets, autorisés par la voie de l'autorisation de construire par procédure accélérée (APA), ont donné lieu à des recours, le DAEL et l'Hospice général ont pris directement contact avec les Conseils administratifs des communes concernées, notamment Meyrin (projet de Feuillasse) et le Grand-Saconnex (projet du Bois-Brûlé), le projet à Carouge (Pinchat) ayant entre temps été abandonné.

Suite aux diverses remarques formulées par les communes, le DAEL a été amené à revoir à la baisse le dimensionnement des projets, qui sont passés d'une capacité maximale de 200 places à 160, voire 100 places. Pour sa part, l'Hospice général s'est engagé auprès des communes concernées à veiller à l'encadrement de ces centres et assurer également des programmes d'occupation pour les personnes logées dans ces structures collectives afin d'éviter le désœuvrement. Cette concertation a permis de rassurer et de lever les oppositions des communes concernées qui ont bien compris la nécessité de loger dignement ces personnes.

Le DAEL a ainsi pu délivrer l'autorisation de construire les pavillons modulaires du Bois-Brûlé, au Grand-Saconnex, qui sont aujourd'hui opérationnels. La concertation engagée avec la commune de Meyrin va se poursuivre, si la nécessité d'engager le projet de Feuillasse se faisait sentir. Ce projet est actuellement en attente vu la baisse notable du nombre de requérants attribués au canton à laquelle on assiste depuis avril 2004.

Seconde invite

Prévoir, dans la mesure du possible, une répartition équilibrée des lieux d'accueil entre les différentes communes.

En ce qui concerne l'implantation des pavillons modulaires, la cellule de crise mise sur pied au DAEL (cellule « Logements requérants d'asile ») s'est immédiatement mise à la tâche pour trouver des terrains disponibles pour ce type d'implantation. Les indications fournies à l'époque par l'Hospice général faisaient état de la nécessité de trouver environ 720 places en hébergement collectif.

Les critères déterminants pour le choix des divers sites ont été les suivants:

- terrains non bâtis propriété de l'Etat ou de collectivités publiques;
- terrains si possible équipés et bien desservis par les transports en commun.

L'exiguïté du territoire cantonal n'a pas facilité la recherche de terrains disponibles. Le département s'est aussi heurté à la problématique de l'affectation des zones. Ont notamment été écartés tous les terrains sis en zone industrielle car, même s'il était concevable d'y implanter des pavillons provisoires, l'affectation de cette zone, clairement définie dans la loi générale sur les zones de développement industriel (LGZDI), ne permettait pas au département d'y envisager l'implantation de pavillons modulaires. Inévitablement, en cas de recours, la Commission de recours en matière de constructions (CRLCI), de même que le Tribunal administratif, n'auraient pu que confirmer l'impossibilité de construire des logements, même provisoires, en zone industrielle.

Pour ces mêmes raisons évidentes d'affectation, les terrains de l'Etat ou de collectivités publiques sis dans la zone agricole n'ont également pu être pris en considération.

Ces obstacles ont donc fortement limité l'action du gouvernement en vue d'une répartition équilibrée des lieux d'accueil entre les différentes communes.

Nonobstant cela, le département a trouvé une dizaine de sites possibles. Une rapide analyse a permis d'en retenir cinq au final. Les études ont été entreprises et les premières autorisations de construire délivrées. Comme évoqué plus haut, c'est confronté aux nombreux recours émanant d'associations de quartier et de voisins que le DAEL a abandonné certains sites et engagé, en y associant des représentants de l'Hospice général, une étroite concertation avec les communes concernées.

Par ailleurs, dès avril 2003, la délégation du Conseil d'Etat aux réfugiés a entrepris une série d'actions auprès des communes en les invitant dans un premier temps à lui désigner des terrains disponibles pour la réalisation de logements collectifs et dans un deuxième temps, en mettant à disposition des appartements pour permettre de débloquer le système d'hébergement. En effet, en raison de la crise du logement, de nombreuses personnes ayant atteint le degré d'autonomie requis pour passer en logement individuel ne peuvent quitter leur logement collectif, aucun appartement n'étant à disposition, ce qui contribue au blocage du système d'hébergement.

Cette action n'a malheureusement donné que peu de résultats.

Troisième invite

Donner une meilleure information concernant la problématique de l'asile à Genève et l'action des pouvoirs publics à cet égard.

Depuis quelques années, un effort est fait dans ce sens. Des stands d'informations à la Fête de l'espoir et dans d'autres fêtes communales (par exemples Anières, fête des promotions à Corsier, fête de quartier à Plainpalais) sont l'occasion de rencontrer un large public et d'informer la population sur l'action des pouvoirs publics concernant les différentes activités proposées aux requérants d'asile.

L'édition de *Voix d'Exils*, journal bimestriel d'information sur l'asile édité conjointement par l'Hospice général et la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS), représente un atout majeur dans ce travail de relations publiques. *Voix d'Exils* est réalisé par des requérants à l'intention de leur propre communauté et de la communauté genevoise. Six numéros de 24 pages, tirés à 4000 exemplaires, paraissent chaque année, dans le respect d'une charte éditoriale ratifiée par tous les participants.

A titre d'exemple d'actions des pouvoirs publics, le Département de l'action sociale et de la santé (DASS), dans ses activités liées à l'asile, soutient et coordonne différents programmes d'occupation et de formation pour les requérants d'asile en lien avec Genève Roule, Camarada et les ateliers de formation de l'Hospice général. La participation de la presse lors de diverses manifestations (Fête de l'espoir, semaine de la mobilité) a permis d'obtenir des retombées médiatiques importantes, ainsi qu'une augmentation du degré de connaissance du programme cantonal, confortant ce qui avait déjà été réalisé en 2004.

L'objectif primordial fixé pour 2005 était de mieux faire connaître les requérants d'asile auprès de la population et du monde politique. Pour cela, plusieurs manifestations de grande envergure ont été organisées à Genève (Fête de l'espoir, semaine de la mobilité). L'Hospice général a invité des personnalités politiques à visiter les lieux de formation afin de mettre en valeur les efforts déployés par les requérants d'asile pour s'intégrer à la population locale et favoriser une plus grande compréhension mutuelle.

Par ailleurs, plusieurs séances d'information ont été organisées avec les œuvres d'entraide et la plateforme contre l'exclusion afin d'établir une meilleure coordination entre les divers organismes concernés par la problématique de l'asile.

A noter qu'en matière d'information sur le nombre d'arrivées, et de l'avis même de l'Office fédéral des migrations (ODM) les prévisions sur le long terme sont difficiles à établir car elles dépendent de divers facteurs tels que les variations saisonnières, les politiques d'accueil dans les divers pays de l'Europe occidentale ainsi que les cas de conflits dans les diverses zones du globe.

Néanmoins, différents chiffres pour l'année 2004 relatifs à la population étrangère relevant de l'admission provisoire ou du droit de l'asile sont disponibles sur le site internet de l'Office cantonal de la population (OCP).

Quatrième invite

Poursuivre ses efforts auprès de l'Office fédéral des réfugiés pour que la répartition des requérants entre les cantons suisses, en fonction de leur âge et de leur état civil, soit équitable.

La délégation du Conseil d'Etat aux réfugiés s'est employée à intervenir dans ce sens, à de nombreuses reprises, auprès des autorités fédérales.

Plusieurs demandes ont été faites notamment auprès de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) afin que le canton de Genève puisse obtenir des informations régulières concernant la répartition des requérants d'asile entre les cantons suisses. Des chiffres sont maintenant disponibles, suite à l'intervention du représentant du canton de Genève, qui a insisté lors du séminaire des coordinateurs suisses en matière d'asile en 2004, sur le besoin de plus de transparence sur les attributions. Ainsi, les statistiques mensuelles qui se trouvent sur le site officiel de l'Office fédéral des migrations (ODM) fournissent régulièrement les données concernant le nombre d'arrivées en Suisse, les pays de provenance, les statuts dont bénéficient les personnes du domaine de l'asile.

La répartition des requérants d'asile dans les cantons est soumise à l'article 21 OA1. Le canton de Genève reçoit, comme indiqué précédemment, selon la clé de répartition prévue, 5,2% des requérants d'asile attribués aux cantons suisses. Selon l'ODM, pour ce qui concerne la composition de la population attribuée aux cantons, elle est dépendante de la composition démographique des arrivants et de la prédominance des pays de provenance. Du temps de la guerre au Kosovo et en Ex-Yougoslavie, il s'agissait surtout de familles qui avaient déposé des demandes d'asile en Suisse et avaient été attribuées dans les différents cantons. Ce qui n'avait pas été sans poser des problèmes d'organisation dans certaines structures.

Lorsque les cantons romands, et plus particulièrement Genève, se sont plaints auprès de l'ODM de recevoir une part trop importante de ressortissants de l'Afrique de l'Ouest dont le retour est particulièrement difficile, un effort a été consenti pour que la répartition soit plus égale entre les différentes régions de Suisse. L'ODM signale que la répartition des cas difficiles ou des personnes vulnérables n'est soumise à aucune règle. Toutefois, selon l'Office, chaque canton fait sa part dans ce domaine. La répartition dans les cantons est donc dépendante du flux des demandes déposées, de la composition démographique et de la provenance des requérants d'asile.

Genève rappelle notamment, par le biais de la CCDJP et des réunions des coordinateurs latins, qu'une transparence totale est attendue de l'ODM, et que les zones d'ombre en la matière entretiennent un flou inutile.

Par ailleurs, la délégation du Conseil d'Etat aux réfugiés reçoit chaque mois un extrait de la statistique éditée par l'ODM, la statistique mensuelle de la Direction générale de l'action sociale (DGAS) et, tous les trois mois, le tableau de bord sur les arrivées et les pays de provenance. Ces trois statistiques permettent à la délégation du Conseil d'Etat aux réfugiés d'avoir une vision globale et de la comparer avec les données fournies par l'ODM.

Conclusion

Malgré le fait que l'on assiste depuis avril 2004 à une baisse significative du nombre de requérants d'asile attribués au canton, la concertation engagée avec les communes concernées par l'implantation de pavillons modulaires sur leur territoire va se poursuivre, en étroite association avec l'Hospice général.

Cette concertation, notamment dans le cas du centre du Bois-Brulé au Grand-Saconnex, a permis de régler divers problèmes (voirie – levée des ordures) consécutifs à l'ouverture de ce centre, aujourd'hui opérationnel.

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

Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Martine Brunschwig Graf