

Date de dépôt : 17 mai 2021

Rapport

de la commission de contrôle de gestion sur l'office cantonal de la population et des migrations

Rapport de M. Thomas Bläsi

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lors de sa séance du 18 novembre 2019, la commission de contrôle de gestion, faisant suite à la réponse du Conseil d'Etat à la QUE 1138-A (annexe 1), a engagé la discussion quant à la création d'une sous-commission : Office cantonal de la population et des migrations (OCPM).

Dans le présent document, les expressions au masculin s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

Table des matières

Table des principales abréviations	4
1. Déroulement des travaux	5
2. Travaux préliminaires à la mise en place de la sous-commission	5
2.1 Audition du conseiller d'Etat chargé du DSES	5
2.2 Audition du service d'audit interne de l'Etat de Genève (SAI)	7
2.3 Résumé du rapport de la Cour des comptes n° 46 (14 décembre 2011)	8
2.4 Résumé de l'examen sommaire de la Cour des comptes auprès de l'office cantonal de la population et des migrations (4 juin 2015)	9
3. Adoption du mandat de la sous-commission	10
4. Composition de la sous-commission OCPM	11
5. Organisation des travaux et méthodologie	11
6. Conditions de travail particulières de la sous-commission	12
7. Procédure de naturalisation	14
8. Procédure de délivrance des permis de séjour	17
8.1 Secteur chancellerie	18
8.2 Secteur autorisations	20
8.3 Secteur chancellerie frontaliers	24
8.4 Secteur autorisations examinateurs	25
8.5 Traitement dédié aux multinationales	27
8.6 Direction de l'office cantonal de la population et des migrations	29
8.7 Secteur autorisations extra-Européens avec activités lucratives	30
9. Secteur protection	31
9.1 Direction opérationnelle protection asile et retour – secteur protection	31
10. Interventions de tiers dans les procédures	34
10.1 Procédure de naturalisation	34
10.1.1 Direction opérationnelle – service Suisses	34
10.1.2 Direction opérationnelle Suisses (magistrat actuel) – secteur naturalisations, direction	36

10.1.3	Direction opérationnelle Suisses (ancien magistrat) – secteur naturalisations, direction	38
10.1.4	Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations secrétariat	39
10.1.5	Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations enquêteur	41
10.1.6	Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations secrétariat	42
10.1.7	Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations secrétariat	43
10.1.8	Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations enquêteurs	45
10.1.9	Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations enquêteurs	46
10.2	Interventions sur les procédures de délivrance des permis de séjour	47
10.2.1	Direction opérationnelle étrangers	47
10.2.2	Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisation	48
10.2.3	Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisations examineur-auditeur	49
10.2.4	Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisations examineur-auditeur	50
10.2.5	Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisations collaborateur	52
10.2.6	Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisations examineur-auditeur	54
10.2.7	Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisations examineur-auditeur	55
10.3	Intervention du service protection	57
10.3.1	Direction opérationnelle protection asile et retour – secteur protection	57
11.	Résumé des travaux de la sous-commission OCPM	58
12.	Propositions de recommandations de la sous-commission à la commission plénière	63
	Table des annexes	65

Table des principales abréviations

DSES	Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé
ETP	Equivalent temps plein
GED	Gestion électronique des données
GEM	Groupement des entreprises multinationales
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LN	Loi sur la nationalité suisse
OCP	Office cantonal de la population (abréviation utilisée en 2011)
OCPM	Office cantonal de la population et des migrations
OCSIN	Office cantonal des systèmes d'information et du numérique
QUE	Question écrite urgente
SAI	Service d'audit interne de l'Etat
SCAD	Service du courrier et analyse des documents
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations

1. Déroulement des travaux

La sous-commission OCPM de la commission de contrôle de gestion s'est réunie à 13 reprises entre le 11 mai 2020 et le 29 mars 2021. Elle a été composée successivement de MM. Jean Rossiaud (président), Thomas Bläsi et Cyril Aellen (rapporteur), puis de MM. Pierre Eckert (président), Thomas Bläsi (rapporteur) et Alexis Barbey. Les partis PLR, Ve et UDC y étaient donc représentés.

Le rapporteur tient à remercier M^{me} Catherine Weber, secrétaire scientifique, pour son soutien sans faille et les procès-verbalistes qui ont œuvré successivement avec un égal professionnalisme : M^{mes} Barbara Lambert, Martine Bouilloux Levitre, Mariama Laura Diallo, Camille Zen-Ruffinen, Christelle Verhoeven et Mathilde Parisi ainsi que M. Emile Branca.

2. Travaux préliminaires à la mise en place de la sous-commission

Cette discussion s'est poursuivie durant la séance du 2 décembre 2019 par la présentation de différents éléments préoccupants relatifs à de supposées inégalités de traitement concernant des dossiers de naturalisation et différents permis délivrés par l'OCPM.

La dernière partie de la réponse du Conseil d'Etat à la QUE 1138-A (annexe 1) a plus particulièrement retenu l'attention des commissaires : « Pour le surplus, dès lors que la question se réfère à une partie à une procédure pénale en cours, le Conseil d'Etat n'entend pas procéder à une instruction parallèle, ni faire un quelconque commentaire à ce sujet. »

Une partie de la commission souhaitant rapporter les faits dénoncés au procureur général, il a finalement été décidé de procéder à l'audition du président du Conseil d'Etat (audition votée à l'unanimité), l'extrait cité de la réponse du Conseil d'Etat ne permettant pas d'affirmer avec certitude qu'une procédure pénale était en cours sur cet aspect-là.

2.1 Audition du conseiller d'Etat chargé du DSES^{1,2}

Le 17 février 2020, il a été procédé à l'audition du conseiller d'Etat chargé du DSES, en lieu et place du président du Conseil d'Etat initialement prévu par la commission, car il s'agissait du département rapporteur.

¹ L'OCPM a été inclus dans des départements présidés successivement par M. Pierre Maudet, jusqu'en janvier 2019, puis par M. Mauro Poggia.

² Pour toutes les auditions, ce rapport se limite à un verbatim anonymisé des propos tenus par les auditionnés.

A la question de savoir si les faits mentionnés dans la QUE 1138 faisaient l'objet d'une procédure pénale, le conseiller d'Etat a répondu par la négative.

Le conseiller d'Etat a précisé que « la QUE 1138 laissait entendre que son collègue aurait favorisé une personne dans le cadre d'une procédure de naturalisation ; le cas échéant, cela ferait partie de faits placés sous le coup d'une procédure pénale et qu'il n'a pas à faire d'instruction à ce sujet ».

A la demande d'un commissaire de savoir s'il y a eu une forme de retenue dans la réponse du Conseil d'Etat, il « assure que ce n'est pas le cas. Toutefois, il indique qu'au vu du retard endémique que l'OCPM a pris dans le traitement des dossiers, il peut arriver que des avocats interviennent pour des clients qui auraient demandé depuis une année un renouvellement de permis. Ce genre de demandes sont alors renvoyées au service qui traite les dossiers et il est probable que, face à des plaintes récurrentes, le dossier en question soit traité avec la diligence qui a manqué préalablement. »

Un commissaire relève qu'un conseiller d'Etat précédemment chargé du département a déclaré à la télévision qu'il était intervenu régulièrement sur des procédures de naturalisation pour les pousser, ceci dans l'intérêt supérieur du canton. Le commissaire s'est demandé qui évaluait l'intérêt supérieur du canton dans ce genre de cas.

Il lui a été répondu que « personnellement, il n'est jamais intervenu dans ce type de procédure, mais il est actuellement sollicité par Berne pour savoir s'il est possible d'accorder une naturalisation facilitée pour une personnalité qui a fait des choses remarquables en Suisse ; cette démarche sera bien entendu rendue publique si elle aboutit. Dans ce cas, l'intérêt supérieur de l'Etat serait de reconnaître l'attachement d'une personne pour la Suisse en lui délivrant la nationalité, avec l'aval de la Confédération. »

Le conseiller d'Etat précise que « pour lui, la question importante est de savoir si la loi a été violée ; or, il est certain que l'OCPM n'a jamais accordé de naturalisation à quelqu'un qui ne remplissait pas les conditions. Pour les cas éventuels où l'intérêt supérieur est invoqué et avéré, il se peut que le traitement d'un dossier soit facilité, mais cela ne retarde en aucun cas le traitement des autres dossiers ; cela peut par exemple arriver pour les permis humanitaires. »

Suite à cette audition, les membres de la commission de contrôle de gestion ont estimé que le périmètre de la QUE 1138 était trop limité et que d'autres personnalités du monde des finances ou des arts avaient pu bénéficier de procédures de naturalisation facilitées grâce à l'intervention de conseillers d'Etat. Il a finalement été décidé qu'il serait intéressant d'investiguer sur la mise en œuvre de ces pratiques facilitées pour certaines personnes.

Les retards pour l'obtention de permis de séjour étant énormes et les personnes n'ayant pas de moyens de pression pouvant se retrouver dans des situations très désagréables à cause de ces dysfonctionnements, un commissaire suggère de demander aux auditeurs du SAI s'ils se sont penchés sur ces retards scandaleux, puis d'aller ensuite seulement à l'OCPM pour connaître les raisons de ces dysfonctionnements.

Les commissaires sont d'accord de reprendre ce mandat à la lecture de l'audition du SAI prévue lors d'une séance ultérieure.

La présidente d'alors de la commission précise qu'il faudra ensuite formellement adopter le mandat de la sous-commission OCPM et désigner les commissaires qui siègeront dans celle-ci.

2.2 Audition du service d'audit interne de l'Etat de Genève (SAI)

La commission de contrôle de gestion, lors de sa séance du 24 février 2020, a procédé à l'audition du SAI sur un récent rapport d'audit traitant de la gestion des ressources humaines, ce qui a permis aux commissaires de revoir les tâches principales de l'OCPM, ainsi que de faire un point de situation.

Les différentes compétences de l'OCPM sont : la tenue à jour du registre des habitants, ainsi que du registre des étrangers ; la gestion des demandes de documents d'identité suisses ; la gestion des procédures de naturalisation ordinaire ; le traitement des dossiers des personnes relevant de l'asile ; la bonne exécution des décisions de renvoi ; la surveillance en matière d'état civil.

Au 31 octobre 2019, l'OCPM comptait 278 collaborateurs (253 ETP).

L'auditeur ajoute que l'augmentation continue de la population et l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions légales ont entraîné un surcroît de tâches ces dernières années.

Il précise que, néanmoins, les effectifs ont diminué et sont passés de 207,45 à 202,45 ETP entre 2015 et 2018.

Il rappelle par ailleurs que, selon les statistiques de l'OCPM, jusqu'à 20% des effectifs ont été composés d'auxiliaires ou de stagiaires qui sont, par nature, des ressources non pérennes induisant un turn-over rapide.

Dans la suite de son rapport, on voit que, malgré les développements informatiques en cours visant l'optimisation des prestations de l'OCPM (PL 11945) et les réorganisations, le SAI relève que la situation actuelle engendre toujours des retards dans le traitement des dossiers et un problème récurrent de temps d'attente aux guichets de l'OCPM.

Les autres éléments du rapport mentionnent que le taux d'absence pour maladie ou accident pour l'ensemble de l'office est de 8% pour la période de

janvier à août 2019, soit un taux largement supérieur à l'objectif global de l'Etat, dont la valeur cible définie par l'OPE est inférieure à 5%.

Le suivi de la satisfaction des collaborateurs et du bien-être au travail est devenu un élément important dans le management d'une entité, surtout lorsqu'elle présente un fort taux d'absentéisme.

L'OCPM n'a toutefois pas encore procédé à une démarche globale d'évaluation de la satisfaction et du bien-être de ses collaborateurs.

Les autres points saillants ressortant de l'audit sont : pilotage de la performance de la fonction RH ; pilotage de la performance au sein des secteurs de l'office ; satisfaction des collaborateurs ; gestion des présences ; taux d'absentéisme.

La volonté de l'auditeur est de recalculer l'efficacité pour voir ce qui peut être amélioré avant de dire qu'il faut des postes supplémentaires.

Une commissaire fait la remarque que cette analyse de la situation, avant de demander d'autres postes, devrait être automatisée.

Dans la mesure où l'OCPM gère des tâches régaliennes, un commissaire demande si une partie du personnel est assermentée ou surveillée.

L'auditeur indique que le juge est intervenu il y a quelques années à l'encontre d'un collaborateur qui se faisait payer pour faire accélérer certains dossiers. Aujourd'hui, des contrôles sont effectués pour s'assurer que ces risques importants sont gérés.

Il est encore demandé si le SAI a comparé la vitesse de traitement des dossiers à l'OCPM et dans les offices identiques d'autres cantons suisses.

Il lui est répondu par la négative.

Il est enfin précisé que seuls les cantons de Genève et de Bâle-Ville fonctionnent avec un office cantonal ; pour les autres cantons, le traitement de ces dossiers est géré au niveau communal.

2.3 Résumé du rapport de la Cour des comptes n° 46 (14 décembre 2011)

La Cour des comptes publie le 14 décembre 2011 un rapport intitulé « Office cantonal de la population (OCP) – Etat de Genève, Audit de légalité et de gestion relatif à la gestion électronique des dossiers ».

Il ressort de ce rapport les éléments suivants qui éclairent les travaux de la sous-commission sur les améliorations qui ont été tentées pour faciliter le travail de l'OCPM.

« Le 22 octobre 2004, le Grand Conseil adopte la loi 9332 qui vise, par l'introduction d'une gestion électronique des documents (GED) à l'Office cantonal de la population (OCP), notamment à améliorer la qualité et la rapidité du service à l'utilisateur, améliorer l'efficacité des collaborateurs de l'OCP dans leurs tâches courantes, et économiser les ressources humaines actuellement nécessaires à la gestion des dossiers ; et ce grâce à une organisation remaniée et un outil de gestion adapté (GED). Un crédit d'investissement de 2 602 827 Frs est ainsi voté. »

« Le 26 avril 2011, constatant que plus de six ans après l'adoption du projet de loi, l'outil mis à disposition n'était adapté ni aux besoins des collaborateurs ni aux besoins organisationnels de l'OCP, Madame Isabel Rochat, conseillère d'Etat en charge du Département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE), à la demande de la direction générale de l'OCP, a saisi la Cour des comptes d'une demande d'audit de la mise en œuvre du projet de loi 9332. »

« Ainsi, n'ayant pas amélioré l'efficacité ni l'organisation du travail des collaborateurs de l'OCP, la GED n'a de facto pas pu contribuer à une réduction des temps et délais d'attente des usagers comme prévu dans l'exposé des motifs de la loi. »

« Sur la base de ces constats, la Cour des comptes a émis 7 recommandations à la direction de l'OCP afin de prendre des dispositions immédiates et radicales pour sortir, après 8 ans de projet, d'une situation bloquée et ainsi doter l'office d'un outil adapté permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience de traitement des dossiers pour l'utilisateur. »

« Dès lors, les évolutions demandées ne devraient pas nécessiter de demande d'investissement complémentaire mais s'inscrire dans le budget de fonctionnement courant de l'OCP et du crédit de programme du CTI. Par ailleurs, il sera important de mettre en œuvre les recommandations proposées dans un délai court afin de s'assurer de l'adhésion des collaborateurs de l'OCP et d'avoir enfin un outil à la hauteur des prestations de cet office et des attentes des usagers. Enfin, une attention particulière devra être donnée à la composante organisationnelle et humaine d'un tel projet avec une refonte adaptée des processus et un accompagnement spécifique des utilisateurs. »

2.4 Résumé de l'examen sommaire de la Cour des comptes auprès de l'office cantonal de la population et des migrations (4 juin 2015)

Le 4 juin 2015, la Cour des comptes procède à un examen sommaire des délais de traitement des demandes de renouvellement de permis de séjour à l'OCPM.

« Suite à des contacts pris auprès la direction de l'OCPM, il apparaît que la problématique des délais de traitement de certaines demandes constitue un objectif prioritaire de l'OCPM et du département de la sécurité et de l'économie (DSE) depuis la fin de l'été 2014. En effet, le constat avait été fait que les prestations rendues ne répondaient plus à ce que les usagers étaient en droit d'attendre d'une administration publique moderne. Dès lors, un état de situation des délais de traitement a été établi dans les différents services concernés et des objectifs sectoriels ont été fixés pour permettre le retour à une situation normale dans tous les domaines d'activités touchés, d'ici à fin 2015. Ces objectifs ont été validés par le conseiller d'Etat concerné, à qui un tableau de bord mensuel est remis depuis la fin octobre 2014. A titre d'illustration, le tableau de synthèse en annexe détaille les objectifs fixés par l'OCPM pour les différents secteurs et leur degré d'atteinte à fin décembre 2014 (annexe 2).

Par ailleurs, nous portons à votre connaissance le fait que la Cour des comptes a réalisé en décembre 2011 un audit relatif à la mise en œuvre de la loi 9332 concernant la gestion électronique des dossiers (GED) au sein de l'OCPM. Celle-ci devait permettre d'améliorer la qualité et la rapidité du service à l'utilisateur, améliorer l'efficacité des collaborateurs de l'OCPM dans leurs tâches courantes, et économiser les ressources humaines actuellement nécessaires à la gestion des dossiers ; et ce grâce à une organisation remaniée et un outil de gestion adapté. Afin de se conformer aux recommandations émises par la Cour des comptes, l'OCPM a mis en place en 2012 une nouvelle organisation autour d'un projet spécifique baptisé SAPHIR (solution adaptée et performante pour l'harmonisation et d'indexation des références). Selon les prévisions de l'OCPM, ce projet devrait être finalisé en 2016. En conclusion, des travaux étant actuellement en cours au sein de l'OCPM afin de maîtriser les délais de traitement des dossiers et de résorber les retards, il nous paraît qu'un audit de la Cour des comptes sur ces questions n'apporterait aucune valeur ajoutée en l'état de la situation. Nous intégrons néanmoins votre communication dans l'analyse permanente des risques que réalise la Cour des comptes et ne manquerons pas de reconsidérer la question en fonction notamment de la suite qui sera donnée aux travaux actuellement en cours au sein de l'OCPM. Dans ce sens, la Cour des comptes effectuera un suivi de l'évolution de la situation à l'OCPM durant l'année 2015. »

3. Adoption du mandat de la sous-commission

Lors de sa séance du 2 mars 2020, une proposition de mandat pour une sous-commission OCPM est discutée, amendée, puis adoptée à l'unanimité (annexe 3).

4. Composition de la sous-commission OCPM

Conformément à la pratique prévalant au sein de la commission de contrôle de gestion, les trois blocs politiques seront représentés dans cette sous-commission : M. Aellen (PLR), M. Rossiaud (Ve) et M. Bläsi (UDC).

Lors de la première séance de la sous-commission du 2 mars 2020, M. Rossiaud est élu président (à l'unanimité) et M. Aellen rapporteur (à l'unanimité).

L'organisation d'une élection complémentaire au Conseil d'Etat en mars 2021 a entraîné, pour des raisons de conflits d'intérêts potentiels immédiatement annoncés par les sous-commissaires concernés, une reconfiguration de la composition de la sous-commission et des fonctions respectives de ses membres.

M. Aellen est remplacé par M. Barbey (PLR) et M. Rossiaud est remplacé par M. Eckert (Ve) en date du 21 décembre 2020.

M. Eckert est élu président (à l'unanimité) et M. Bläsi (UDC) est élu rapporteur (à l'unanimité) (séance de la sous-commission du 8 janvier 2021).

5. Organisation des travaux et méthodologie

Lors de sa séance constitutive, les membres de la sous-commission décident d'une liste de questions (annexe 4) à poser aux auditionnés sélectionnés dans l'organigramme de l'OCPM (annexe 5).

Le but est d'établir une systématique et de pouvoir ensuite produire une statistique pour pondérer les réponses et être en capacité de les analyser objectivement afin de répondre au plus près du mandat de la sous-commission.

Pour éviter un allongement excessif du temps consacré aux entretiens et ne pas se substituer au SAI ni à la Cour des comptes, la commission se concentrera sur les questions de la liste, sauf dans les entretiens avec le chef de l'office.

Un sous-commissaire ne souhaite pas demander aux personnes qui seront auditionnées de se prononcer sur l'égalité de traitement (question n° 8). La question est cependant maintenue, toutes les autres questions étant acceptées sans autres objections.

La période d'investigation retenue par la sous-commission s'étend de 2010 à 2020.

La liste des personnes à auditionner est ensuite établie, le nombre d'auditions à prévoir se situant dans la moyenne de la pratique d'une sous-commission de la commission de contrôle de gestion.

Par souci d'économiser le temps des collaborateurs auditionnés, la sous-commission décide de se rendre dans les locaux de l'OCPM pour procéder aux auditions, en consacrant quarante-cinq minutes à chacune d'elle. Une exhortation (annexe 6) sera lue en préambule de chaque audition et une explication sera donnée pour clarifier le but de ce questionnement des députés aux employés de l'office.

Les sous-commissaires estiment que le travail peut aller assez vite et espèrent conclure leur travail à la fin du mois de juin s'ils ne rencontrent pas de difficultés majeures.

Le travail de la sous-commission devrait normalement se conclure par la ré-audition du conseiller d'Etat chargé du département compétent, voire également de son prédécesseur si les circonstances le justifient.

Dans le cadre de ses travaux, la sous-commission s'est réunie 13 fois pour un total de plus de 27 heures. Elle a auditionné 23 personnes, certaines à deux reprises.

6. Conditions de travail particulières de la sous-commission

La sous-commission OCPM tient à rappeler au Conseil d'Etat que le parlement est le premier pouvoir de la République. La commission de contrôle de gestion est une entité qui permet au parlement d'exercer librement et collectivement sa mission de contrôle de l'action du Conseil d'Etat, de la fonction publique, ainsi que de l'administration du pouvoir judiciaire.

Pour pouvoir accomplir cette mission avec sérénité et efficience, la commission doit pouvoir compter sur une participation active du pouvoir exécutif, lequel ne doit en aucun cas faire obstruction à son travail.

Par cela, la sous-commission entend notamment que le Conseil d'Etat ne doit pas fournir de réponses volontairement tronquées ou erronées aux questions posées par les députés. Selon les réponses apportées par le Conseil d'Etat à ces questions – en particulier les questions écrites urgentes – elles peuvent constituer des déclencheurs au travail des commissions du parlement et en particulier de la commission de contrôle de gestion.

Dans le cas d'espèce, il est à relever que la réponse du Conseil d'Etat à la QUE 1138 ne mentionnait pas qu'un protagoniste de « l'affaire Maudet » avait fait l'objet d'une demande de naturalisation. Cela a induit un retard important des travaux de la commission de contrôle de gestion. En effet, les travaux préliminaires s'en sont trouvés considérablement augmentés pour s'assurer de la nécessité de mettre en place la présente sous-commission. L'audition du conseiller d'Etat (titre 2.1) a révélé que le Conseil d'Etat avait toute connaissance de la réponse complète et sincère à la question.

La proposition de réponse préparée par l'office et dont la sous-commission a pu prendre connaissance par la suite a par ailleurs fait l'objet d'une censure inacceptable au regard des informations qu'elle aurait pu apporter à la commission de contrôle de gestion.

La sous-commission entend également que le Conseil d'Etat ne doit pas exercer de pression d'aucune sorte susceptible de modifier la perception que les agents de l'Etat auditionnés ont de leur obligation de fournir des réponses exactes et fiables à une commission parlementaire, en l'occurrence la commission de contrôle de gestion, et à laquelle ils ne peuvent opposer le secret de fonction.

Sur ce point, il convient de prendre connaissance d'une note écrite du conseiller d'Etat du 10 juin 2020 transmise à tous les collaborateurs de l'OCPM (annexe 7) :

« En vue de la prochaine audition par la sous-commission "OCPM" de la commission de contrôle de gestion, je tiens à vous rappeler que le Magistrat a formellement interdit que nous parlions de dossiers particuliers. »

Cette intervention a poussé les collaborateurs dans une position défensive et a constitué une obstruction aux travaux de la sous-commission qui risquait d'empêcher des réponses aux questions, ce qui violait les prérogatives de la commission de contrôle de gestion.

Il convient de préciser que la sous-commission a dû demander une note d'orientation (annexe 8) pour lever le doute sur ses compétences à poser tout type de questions et sur sa légitimité à en être récipiendaire.

Les premières auditions ont révélé que les fonctionnaires de l'OCPM craignaient d'importantes sanctions s'ils devaient confier qu'un dossier particulier avait bénéficié d'un traitement spécial sortant de l'ordinaire suite à des interventions extérieures illégitimes ou jugées comme telles.

L'attitude d'obstruction du Conseil d'Etat aura finalement pesé sur l'ensemble des travaux de la sous-commission.

L'intelligence, le courage et l'investissement des collaborateurs de l'OCPM à effectuer leur mission auront néanmoins permis aux sous-commissaires d'accomplir leur tâche.

Compte tenu de ce contexte particulier, et bien que ce soit la pratique habituelle, les sous-commissaires insistent sur le fait que les témoignages et réponses reçues sont et se doivent de rester anonymes.

7. Procédure de naturalisation

Le service Suisses de l'OCPM se compose de deux secteurs : naturalisations et passeports. Une direction opérationnelle chapeaute les deux directions responsables chacune d'un secteur.

En 2013, une procédure de naturalisation durait en moyenne entre 3 et 4 ans. Il y avait alors entre 8000 et 9000 dossiers en suspens. Des enquêteurs auxiliaires ont été engagés durant 1 à 2 ans pour aider au traitement des dossiers.

Depuis, la durée moyenne de traitement est passée à 14-15 mois, avec un objectif maximal de 18 mois fixé par le magistrat en charge à l'époque, le service traitant un stock d'environ 1000 dossiers en permanence.

Deux sections sont chargées de la procédure de naturalisation au sein du secteur naturalisations : secrétariat et enquêteurs.

Le secrétariat est composé de sept collaborateurs, qui réceptionnent les dossiers, les enregistrent sur la base de données, et les transfèrent ensuite aux coordinateurs des enquêteurs.

Une personne qui souhaite déposer une demande de naturalisation doit se présenter au guichet pour retirer un dossier en se légitimant au moyen de son titre de séjour. Les collaborateurs du secrétariat s'assurent de la recevabilité de la demande et indiquent au demandeur les pièces à fournir.

Après inscription, le candidat à la naturalisation sera convoqué pour effectuer un test de connaissances (un maximum de 5 fautes sur 45 questions est toléré), pour obtenir l'attestation de réussite. Attestation qui devra être jointe aux autres documents requis, notamment une attestation de non-poursuite, une attestation fiscale et un contrat de bail à loyer.

Une fois que le dossier est complet, le requérant se présente à nouveau au guichet et sa demande est inscrite dans la base de données. La procédure est alors engagée et un émolument est facturé au candidat ; cet émolument reste acquis à l'Etat quelle que soit la décision finale.

Une partie du secrétariat est chargée d'envoyer les dossiers complets à la police, au Tribunal des mineurs ou à l'Hospice général, par exemple, pour l'enquête administrative.

Une fois le dossier inscrit et numéroté, il est transmis au coordinateur des enquêtes pour la suite de la procédure.

Le dossier est ensuite attribué aléatoirement par le coordinateur à un enquêteur chargé de vérifier les éléments du dossier (casier judiciaire, domiciliation, intégration, etc.). L'enquêteur établit un pré-rapport puis convoque le candidat pour une audition.

Le travail des enquêteurs consiste à contrôler que les critères d'intégration sont remplis et que le candidat participe à la vie locale et civique de sa commune.

Le pré-rapport est un document interne principalement destiné à préparer l'audition et à servir de base au rapport final.

Dans la pratique, certains enquêteurs préfèrent établir un pré-rapport et se chargent de le compléter après l'audition. D'autres enquêteurs ne rédigent pas de pré-rapport, mais établissent un rapport final après avoir reçu le candidat.

Avant la nouvelle loi sur la nationalité suisse (LN, RS 141.0), les entretiens des mineurs ayant grandi en Suisse pouvaient être effectués par téléphone. Aujourd'hui, il n'y a plus de dossier sans entretien, excepté pour les mineurs de 9 à 12 ans.

Le rapport final est transmis au service de supervision, afin de vérifier que les éléments indiqués par l'enquêteur répondent aux conditions.

Le coordinateur des enquêtes fait le lien entre les enquêteurs. Il est aussi chargé de la supervision pour vérifier que le produit rendu est conforme.

Si c'est le cas, le rapport est signé et envoyé à la commune concernée pour un préavis.

Si le rapport de l'enquêteur n'est pas favorable, le dossier est suspendu jusqu'à ce que le point qui pose problème soit réglé ; cette suspension peut aller jusqu'à un maximum de 3 ans.

La commune rend à son tour un préavis – positif ou négatif –, puis le dossier est renvoyé au secteur naturalisations avant d'être transmis au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), à Berne. Avant la nouvelle loi sur la naturalisation, ces deux étapes étaient effectuées simultanément. Dans la mesure où ce n'est plus le cas, il est important que chaque acteur du processus respecte les délais de traitement. Une fois que la Confédération délivre l'autorisation fédérale, le dossier est renvoyé au secrétariat de l'OCPM.

La procédure s'arrête si le SEM ne délivre pas cette autorisation.

L'OCPM n'est donc pas le seul décideur dans cette procédure. Si la Confédération donne son aval, le dossier est envoyé au Conseil d'Etat pour la mise en œuvre de l'arrêté. Pour les demandeurs mineurs, cet arrêté fait foi. Pour les demandeurs majeurs, c'est la prestation de serment qui clôture la procédure. Une fois que l'arrêté du Conseil d'Etat a été délivré, le dossier revient au secrétariat et est archivé.

Une procédure de naturalisation nécessite en moyenne 3 mois pour l'examen par la commune, 3 mois pour l'examen par le SEM, et 8 mois dans l'idéal pour le processus cantonal. Mais il arrive que des procédures durent

plusieurs années en raison de mises en suspens. Ainsi, le délai de 14 à 15 mois prévaut uniquement pour les dossiers favorables.

Concernant plus spécifiquement le processus cantonal, la durée de traitement peut s'étaler sur 8 à 10 mois, mais il arrive aussi qu'elle se prolonge à près de 18 mois lorsqu'un dossier est « bloqué » à une étape ou une autre. S'agissant par exemple de la prestation de serment, il peut arriver que des contraintes diverses (disponibilité de la salle, agendas des magistrats, organisation de votations, etc.) retardent le processus.

Environ 3500 dossiers ont été traités en 2019.

Jusqu'à 5 à 6 personnes interviennent sur une procédure.

Sur 600 dossiers traités en moyenne par année par les enquêteurs, environ 60 dossiers sont mis en suspens, 2 à 3 dossiers étant définitivement refusés.

Il ressort des différentes auditions que la mise en application des recommandations de la Cour des comptes a globalement contribué à l'accélération de la procédure de naturalisation. Différentes directives ont été mises en place. L'amélioration du traitement des procédures au niveau des communes en est une illustration.

A contrario, la mise en place d'un tableau informatique de contrôle s'avère chronophage, un outil informatique obsolète rendant la procédure laborieuse.

Au vu de ce constat, la sous-commission recommande d'améliorer les outils informatiques à disposition de l'OCPM³.

La réalisation d'une nouvelle application informatique pour le service est également porteuse d'espoir pour maîtriser les délais des procédures.

Il convient de relever que le service a fourni un énorme travail pour combler les retards, pour qu'au final le délai de traitement passe de 2-3 ans à 18 mois.

Il est toutefois à craindre, avec la crise de la COVID-19, que ces chiffres doivent être temporairement revus à la hausse.

La COVID-19 a passablement ralenti les activités. Les entretiens avec les enquêteurs ne peuvent par exemple plus être organisés. La mise en place d'une solution a pris beaucoup de temps, contraignant les enquêteurs à accumuler un certain nombre de dossiers. La solution des visioconférences, via l'application WebEx, a cependant permis, même si elle a nécessité deux mois et demi de mise en place, de diminuer les délais de traitement.

³ Voir à ce propos le chapitre « Propositions de recommandations » à la fin du présent rapport.

8. Procédure de délivrance des permis de séjour

Le service étrangers de l'OCPM se compose de quatre secteurs : accueil, chancellerie, autorisations et livrets.

Une direction opérationnelle chapeaute les quatre directions responsables chacune d'un secteur.

Pour la délivrance des permis de séjour, les personnes intéressées doivent déposer leur demande auprès de la représentation suisse du pays dans lequel ils résident.

Des différentes auditions il ressort qu'à Genève, dans 60% des cas, ce principe n'est pas respecté.

La direction de l'office explique qu'il faudrait normalement faire ressortir ces personnes du pays, ce qu'ils ne font pas pour des raisons pragmatiques.

Il faut savoir que les cantons alémaniques refusent systématiquement les demandes déposées depuis la Suisse. Les cantons romands sont eux plus tolérants.

Aux sous-commissaires qui s'étonnent de ces pratiques, il est répondu que la loi fédérale prévoit des exceptions et que la pratique genevoise se fonde sur ces dernières. Il est également précisé que cette pratique prévaut depuis au moins 30 ans.

La direction de l'OCPM concède qu'une demande déposée via une représentation à l'étranger devrait être priorisée pour ne pas créer une inégalité de traitement vis-à-vis de celui qui respecterait le principe de la loi. Il est indiqué que l'office essaie de traiter avec célérité les demandes provenant d'une ambassade.

La question de l'égalité de traitement se pose également pour la complétude des dossiers, notamment s'agissant d'actes d'état civil difficilement délivrés dans certains pays.

De l'avis des collaborateurs auditionnés, contourner la loi permet de gagner une efficacité de 20% au moins. Ils ajoutent que le fait que des personnes soient présentes en Suisse permet d'éviter la production de certains documents (le visa suisse notamment).

Il ressort par ailleurs des auditions que la durée de traitement des demandes de permis de séjour peut varier en fonction de la typologie du dossier. Les procédures étant nombreuses, il ne peut pas être cité de chiffres quant à la durée moyenne d'une telle procédure.

Il convient en particulier de distinguer les procédures par type de permis et par nationalité (Européen/extra-Européen). On peut relever une bonne vingtaine de procédures différentes (permis B, C, L, G, etc.).

Des retards sont enregistrés actuellement dans le traitement des demandes. Certains retards se comptent en mois, voire même en années.

Comme indiqué, les demandes sont déposées par le biais d'une représentation suisse à l'étranger ou directement à l'OCPM, office qui doit alors s'assurer que les dossiers soient complets. C'est ce point qui fait perdre énormément de temps à l'office.

La direction et les collaborateurs déplorent le fait que beaucoup de demandes s'avèrent incomplètes. Le manque d'effectifs fait que les dossiers s'accumulent. Certaines pièces doivent parfois être redemandées, leur durée de validité étant régulièrement plus courte que le temps de traitement de la demande.

Pour les frontaliers, la procédure va assez vite, mais il peut y avoir une différence pour les premières demandes de permis B. Le service livrets prend en direct les notifications dans le panier s'agissant des frontaliers. Les demandes de permis G concernent souvent des missions avec des contrats de placement. Ces demandes nécessitent plus de temps, car il faut vérifier les contrats. Quant aux regroupements familiaux, il faut compter au moins un mois pour qu'ils soient traités.

8.1 Secteur chancellerie

En octobre 2018, une réorganisation de l'OCPM a été engagée sous l'impulsion de la direction, conduisant à la création du secteur chancellerie.

Ce secteur est composé de 14 personnes, 3 auxiliaires et 3 personnes au chômage temporaire.

Le secteur ayant été créé suite à l'audit de la Cour des comptes, une réorganisation du service étrangers était de l'avis général devenue nécessaire.

Toutes les demandes de permis de séjour, avec ou sans activité lucrative, passent par la chancellerie. Certains dossiers, notamment ceux des Européens, sont traités par les collaborateurs avant d'être envoyés directement à la production. Quant aux dossiers plus complexes, pour lesquels des documents doivent être sollicités, ils sont transmis au secteur autorisations.

Toutes les demandes passant par le secteur chancellerie, la quantité de travail peut s'avérer problématique. Et quand bien même les collaborateurs de la chancellerie ne sont pas des examinateurs, ils doivent connaître la matière pour demander les documents pertinents.

Le service étrangers est composé de 4 secteurs : autorisations (demandes complexes), accueil, chancellerie et livrets (production).

L'idée de faire passer toutes les demandes par la chancellerie avait pour but que ses collaborateurs réalisent un pré-examen, procèdent à une complétude des dossiers, voire prennent déjà une décision pour les dossiers simples.

Une procédure simple peut prendre entre 20 et 30 minutes. Cela étant, si certains dossiers s'avèrent très simples à traiter, d'autres (regroupement familial, etc.) nécessitent plus de temps (examen du dossier).

Pour les permis de séjour avec activité par exemple, il faut compter 3-4 semaines pour les Européens, mais 2 semaines pour les frontaliers. Pour les dossiers avec examen de la demande, cela peut prendre quelques mois. Dans certains dossiers complexes, le dossier peut revenir s'il manque une pièce, par exemple.

Si le secteur était à jour, la durée de traitement serait plus rapide, mais responsables et collaborateurs admettent aujourd'hui avoir énormément de demandes en attente.

Le constat qui s'impose aux sous-commissaires, suite aux nombreuses auditions réalisées, est que cela a toujours été le cas. Les retards ayant au surplus tendance à augmenter, des actions sont mises en œuvre par les collaborateurs et la direction.

Malheureusement, le secteur étant récent, il s'est avéré nécessaire de former de nouveaux collaborateurs. La formation académique n'existant pas, c'est un travail qui ne peut s'acquérir que par la pratique, ce qui nécessite de disposer d'un personnel adapté prenant du temps pour la formation.

Le turn-over des auxiliaires, soit des personnes engagées d'année en année pour un maximum de 3 ans et des personnes au chômage, s'avère non négligeable. La motivation et le travail accompli par ces personnes ne sont pas sujets à polémique. Par contre, la pérennité et l'expérience des collaborateurs formés au sein du service posent problème de l'avis des sous-commissaires⁴. De fréquents changements d'auxiliaires induisent en effet une perte de compétence au sein de l'office et une certaine lassitude chez ceux qui sont chargés de les former.

La direction s'engage à poursuivre les efforts en matière de formation pour accélérer les choses. Les besoins en personnel peuvent être temporairement compensés par d'autres secteurs dont le personnel est disponible.

Les sous-commissaires se sont demandé si la création du secteur chancellerie n'avait pas finalement abouti à créer un goulet d'étranglement.

⁴ Voir à ce propos la 1^{re} recommandation dans le chapitre « Propositions de recommandations » à la fin du présent rapport.

La question s'avère toutefois complexe, car auparavant c'était le secteur séjour qui connaissait énormément d'attente. La création de la chancellerie avait pour objectif de pouvoir solliciter les documents manquants dans certains dossiers avant de transmettre ceux-ci au secteur compétent. Dans la pratique, le retard du secteur séjour s'est déplacé vers la chancellerie.

Le service transmet chaque mois des données à la direction de l'OCPM.

Les données sont communiquées par paliers (chaque palier étant une prestation différente). Ces retours de statistiques ont été mis en place pour obtenir une vision générale de la situation, mais ils n'ont pas été obtenus.

D'après les sous-commissaires, l'OCSIN devrait pouvoir développer un programme permettant de déterminer combien de temps un dossier reste dans quel service⁵.

8.2 Secteur autorisations

Ce service a entre autres pour mission de gérer les courriers électroniques arrivant de la chancellerie, de coordonner les rendez-vous avec les mandataires pour la consultation des dossiers et leurs questions. Le service gère également les échéanciers des dossiers physiques, ainsi que le personnel de la centrale d'appel. L'office d'appel créé au sein du service est géré par un service externe. Il s'agit d'étudiants de l'école de commerce qui répondent aux téléphones de la centrale d'appel. La formation et la supervision des étudiants sont à la charge du service informatique de la chancellerie.

Les courriers électroniques concernant les permis de séjour passent tous par la boîte électronique de ce service. La masse d'e-mails s'avère importante (40 000 e-mails en 2018).

Les sous-commissaires n'ont pas pu obtenir la moyenne de courriers électroniques par dossier.

Le traitement des courriers électroniques représente 3500 e-mails par mois environ. L'objectif qui est imparti aux collaborateurs est de gérer les e-mails dans les 24 heures. Ces courriers électroniques doivent être analysés, transférés, imprimés, triés, les réponses rédigées, classifiées par degrés de priorité et les statistiques établies dans un délai de 24 heures.

Le service entretient des contacts avec un grand nombre d'entités et d'administrations (ambassades, Secrétariat d'Etat aux migrations, Département fédéral de justice et police, Ministère public, etc.).

⁵ Voir à ce propos la 2^e recommandation dans le chapitre « Propositions de recommandations » à la fin du présent rapport.

Le service doit tenir les délais, mais dans les cas d'urgence il faut que cela soit plus rapide. Les conditions de travail actuelles sont compliquées, car tous les cas s'avèrent urgents. Le service doit faire face à une quantité importante de demandes et travailler en permanence dans l'urgence.

À la réception d'un courrier électronique, le service va vérifier le parcours du dossier. Si la demande est récente, des modèles d'e-mails formatés et adaptés à l'interlocuteur sont envoyés sous la forme d'accusés de réception automatiques.

Pour les dossiers en attente depuis plus de 6 mois, un e-mail est envoyé aux responsables du secteur chancellerie pour signaler, par le biais d'un e-mail type, que ces demandes sont en attente. Il s'agit de courriers électroniques préparés dans lesquels les collaborateurs insèrent l'identité des demandeurs, la date d'inscription au service, le support du dossier (dossier physique ou numérique), si le dossier a transité préalablement par d'autres services et le délai de latence global. C'est aux responsables d'estimer, en fonction du type de dossier, si le dossier doit être attribué pour traitement.

Il apparaît difficile pour les collaborateurs de se déterminer sur ce qui est complexe ou non. Leur travail consiste à traiter des situations humaines sachant que toutes les demandes revêtent un caractère urgent.

Le service travaille sur la base de dossiers hybrides, de dossiers papier et de paniers.

Dans les paniers arrivent des notifications informatiques dans le cadre de la gestion électronique des dossiers, notifications qui s'empilent à force ne pas être traitées.

Lorsqu'une demande papier arrive à l'office, elle transite par le service du SCAD (service du courrier et analyse des documents) qui scanne les pièces dans le système et qui oriente la notification vers tel ou tel service. La plupart des demandes arrivent depuis le service de la chancellerie, service qui s'avère également être « sous l'eau » selon les auditions menées.

La chancellerie transmet les notifications et des paniers qui explosent, les notifications étant déjà restées en suspens au préalable à la chancellerie.

Le service se retrouve donc avec des demandes déposées de longue date. Les collaborateurs sont confrontés à des situations dans lesquelles l'utilisateur adresse à l'OCPM un courrier ou un e-mail, alors que le dossier est en traitement depuis 6 ou 8 mois. Ainsi, certains dossiers sont bien notifiés dans les paniers du service, mais ils n'ont pas encore pu être distribués aux collaborateurs devant les traiter. Et les paniers sont censés être constitués de dossiers complets, ce qui n'est souvent pas le cas.

Le problème est que la chancellerie est composée de collaborateurs qui n'ont été que peu formés. Une formation a été mise en place en même temps que le processus s'enclenchait, tout a été fait en même temps, ce qui a créé une confusion.

Lorsqu'un e-mail est traité, une copie doit systématiquement être adressée à la boîte aux lettres « autorisations », étant précisé que tous les courriers électroniques sont répertoriés depuis 2011.

Seuls certains dossiers sont concernés. Le service envoie environ 5 à 10 e-mails par jour aux responsables pour qu'ils se déterminent quant à la suite à donner. Beaucoup de dossiers sont traités directement par le responsable du secteur autorisations ou un adjoint administratif, car ils ont une limite de dossiers à distribuer à leurs collaborateurs. Selon les témoignages recueillis par la sous-commission, la plupart de ces dossiers sont traités par eux directement, bien que ce ne soit pas leur mission initiale.

Il convient de relever que l'OCPM est très difficilement atteignable par téléphone, car la centrale d'appel fonctionne mal. A une époque, l'office ne répondait qu'à 5% des appels. De ce fait, lorsque les choses n'avancent pas, étant donné que les moyens de communication sont faibles, la majorité des demandeurs contactent l'office par courrier électronique. Les collaborateurs essaient d'être équitables entre les usagers virulents et les usagers lambda.

Les collaborateurs estiment que la population devrait être informée des délais de traitement. Ils souhaiteraient mettre en place un système transparent indiquant clairement le délai de traitement afin d'éviter que les demandeurs ne les contactent durant ce laps de temps.

Cette option de transparence a été soumise par plusieurs collaborateurs à la direction, qui ne souhaite cependant pas adresser un message vers l'extérieur de l'office qui laisserait apparaître de manière évidente ses difficultés.

Plusieurs collaborateurs ont indiqué avoir déjà remonté des propositions à la hiérarchie. En retour, ils ont compris que ce message ne serait pas digne d'une administration de service public à Genève.

Le canton de Genève est supposé disposer des moyens nécessaires pour que les procédures avancent dans des délais raisonnables, qui seraient de 2 à 3 mois au maximum.

Le travail accompli sous pression permanente engendre un sentiment de démotivation chez les collaborateurs chargés d'examiner les demandes. Selon les propos recueillis, des interférences apparaissent dans le travail quotidien et des choses arrivent « de tous les côtés ». Des problèmes surviennent en bout de chaîne lorsqu'il s'agit d'assumer les conséquences de cette situation. Les

employés se montrent proactifs pour effectuer leur travail, mais, au vu du volume des demandes, cela ne s'avère pas possible pour tous.

La formation des examinateurs nécessite par ailleurs de nombreuses années, car ils traitent de procédures considérables et parfois complexes.

Il faut par exemple savoir qu'une décision de refus peut comprendre jusqu'à 10 pages. Il s'agit de procédures lourdes au niveau du traitement administratif.

Les examinateurs doivent rédiger des décisions, tout en recevant en parallèle d'autres dossiers et des courriers électroniques. Le service travaille ainsi dans l'urgence et du mieux qu'il peut. Il a fallu des années de lutte pour que 3 postes supplémentaires soient ouverts dans le service.

Certains examinateurs ont sollicité une réévaluation de leurs fonctions, ils estiment que les tâches qu'ils accomplissent ne sont pas compatibles avec leur cahier des charges et la pression qu'ils subissent.

Comme indiqué plus haut, la centrale d'appel n'est pas professionnalisée. Ce sont des étudiants qui répondent au téléphone, la centrale étant gérée par un dispositif de l'école de commerce, l'« Espace entreprise ». Ces jeunes étudiants sont « catapultés » à la centrale d'appel où ils doivent répondre à des questions multiples et complexes. Les collaborateurs de l'office n'estiment pas que ce soit leur rôle d'être en première ligne tout en reconnaissant à ces jeunes d'avoir du mérite pour accomplir cette tâche, étant précisé que ces jeunes ont entre 16 et 20 ans, et qu'ils sont parfois à peine sortis du cycle d'orientation. Pour les différents collaborateurs auditionnés, un système plus sérieux serait probablement un moyen de canaliser le flux, ce d'autant qu'il s'agit d'une administration publique. Des collaborateurs de l'office restent en soutien à ces jeunes en cas de besoin. De l'avis de plusieurs collaborateurs, ce programme ne produit pas de résultats satisfaisants. Le point positif relevé est budgétaire, car ces jeunes ne coûtent rien à l'OCPM.

La chancellerie a donc été créée pour désengorger le service examen, afin que les dossiers y arrivent complets et que les examinateurs puissent instruire directement les dossiers. Le problème est que les dossiers arrivent à la chancellerie et y demeurent. Les collaborateurs estiment qu'il était prévisible que ce service engendrerait encore plus de dysfonctionnements. Ils l'expliquent par l'absence de formation et une démotivation des équipes.

Il ressort des auditions un désir des collaborateurs que les choses soient reprises en main, que des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches leur soient fournis de manière à ce qu'ils puissent atteindre les objectifs fixés.

Parfois, un dossier peut demeurer 8 mois au sein de la chancellerie sans que rien ne se passe, les collaborateurs devant ensuite faire face à la pression et au mécontentement des usagers.

8.3 Secteur chancellerie frontaliers

Un dossier arrive par courrier au SCAD, avant de parvenir à la chancellerie. Les collaborateurs doivent étudier les demandes, vérifier qu'elles contiennent tous les documents requis, statuer sur les demandes et transmettre les dossiers à la production. Le traitement d'une demande prend une dizaine de minutes s'agissant des Européens et environ une quinzaine de minutes pour les extra-Européens. Les traitements s'avèrent rapides, mais le retard du service fait que le traitement complet du dossier prend du temps.

Tous les collaborateurs de la chancellerie sont à même de traiter les demandes de permis pour les frontaliers, un ou deux collaborateurs y sont exclusivement dédiés. Le service traite environ 60 demandes de permis par jour. Les dossiers sont traités par ordre d'ancienneté.

Les auditions font état de retards dans le service et d'absentéisme parmi les collaborateurs. Les collaborateurs confirment que la chancellerie constitue le premier goulet d'étranglement de l'office.

Les demandes provenant d'extra-Européens impliquent d'autres recherches, par exemple que l'employeur concerné a bien cherché préalablement un travailleur suisse. Cela peut prendre du temps, parfois 3 à 4 semaines. Dans certains cas, il faut adresser des demandes de documents aux entreprises.

Il faut savoir qu'un certain nombre de procédures, notamment au niveau des documents sollicités, ont été allégées.

Les demandes de permis frontaliers doivent arriver en production, mais s'il manque quelque chose le dossier retourne à la chancellerie. Les collaborateurs auditionnés relèvent un grand nombre d'allers-retours entre les deux services. Et, suite aux retards accumulés, la chancellerie finit par traiter les demandes et prendre les décisions à la place du secteur des autorisations, alors que ce n'était pas l'objectif initial.

Il ressort également des auditions que, l'ensemble du personnel n'ayant pas pu être formé à cette mission, le processus de traitement s'en trouve ralenti. De fait, les retards accumulés empêchent les collaborateurs de se former.

De l'avis de nombreux collaborateurs auditionnés, la création de la chancellerie constitue une erreur. La situation était en effet plus claire avant et les tâches de chacun apparaissaient mieux définies.

Les sous-commissaires notent que ce constat a été remonté de nombreuses fois par des collaborateurs à la direction de l'office. Les collaborateurs estiment cependant que la direction de l'OCPM ne veut pas revenir en arrière. Ils reconnaissent toutefois que certains changements peuvent amener des améliorations.

8.4 Secteur autorisations examinateurs

Une fois que le dossier est complet, il est attribué à un examinateur, qui doit l'instruire de manière poussée.

La durée moyenne d'une procédure d'examen ordinaire varie selon les catégories de permis. Il est difficile d'évaluer cette durée, car elle dépend de plusieurs facteurs différents. Il y a des catégories de demandes plus simples et d'autres plus complexes, mais un dossier a priori simple peut très bien s'avérer complexe à traiter en réalité. La situation apparaît très aléatoire.

Dans le secteur autorisations, certains dossiers peuvent rester stockés durant des années. Une fois que les dossiers arrivent dans ce secteur, ils sont entreposés dans des parois murales dans l'attente d'être distribués aux examinateurs. Chaque examinateur reçoit environ 5 nouveaux dossiers par jour. Chaque examinateur dispose dans son bureau d'un paquet de dossiers à traiter. Il est arrivé que certains examinateurs soient saisis de 250 à 300 dossiers, alors que de nouveaux dossiers arrivent quotidiennement.

Il convient de préciser qu'il n'y a pas de méthode indiquée pour gérer les dossiers. Chaque examinateur travaille comme il le souhaite. Pour le surplus, les examinateurs doivent gérer, outre les nouveaux dossiers, les dossiers complets reçus précédemment, ainsi que les retours de l'agenda.

Avant que la chancellerie ne soit instituée (2018), les dossiers étaient transmis directement du SCAD aux examinateurs, alors même qu'ils n'étaient pas toujours complets et qu'il fallait encore réclamer des pièces pour pouvoir prendre des décisions. Il arrivait aussi que des dossiers par ailleurs complets attendent plusieurs mois pour être traités en raison du temps passé à en compléter d'autres. Et certaines pièces figurant dans des dossiers complets n'étaient plus d'actualité au moment du traitement des dossiers. A cette époque, les examinateurs recevaient jusqu'à 25 dossiers par jour.

Le secteur compte normalement un effectif de 13 examinateurs. Il convient cependant de tenir compte des temps partiels, des absences, des congés maternité et d'autres raisons qui font que certains examinateurs ne reçoivent ponctuellement pas de dossiers. Les dossiers qui ne peuvent pas être distribués sont mis en attente. Couramment, lorsqu'un dossier est distribué, il peut déjà avoir été mis en attente pendant plusieurs mois. Il est arrivé, selon les

témoignages recueillis, que certains examinateurs reçoivent des dossiers qui étaient en attente dans leur secteur depuis environ 2 ans.

Il arrive qu'un examinateur sollicite du demandeur un document déjà fourni. Il peut même arriver qu'il demande plusieurs fois le même document, le document précédent n'étant plus actualisé. La situation peut parfois devenir très compliquée. Certains collaborateurs affirment même ne plus oser contacter le demandeur. Des insultes sont parfois proférées par téléphone ou par courrier électronique. Dans certains cas, un demandeur se rend au guichet pour demander des nouvelles de sa procédure. Le collaborateur du guichet, en regardant le dossier, croyant bien faire, se permet de réclamer des pièces afin que le dossier soit traité. Mais dans la réalité, le dossier n'a peut-être même pas encore été lu par le secteur des autorisations. Et une fois que le dossier est réellement en traitement, d'autres pièces sont réclamées au demandeur, plongeant celui-ci dans l'incompréhension.

Il faut relever qu'aucun examinateur ne peut se permettre d'en remplacer un autre, car chacun est déjà « sous l'eau ». Le turn-over est énorme dans ce secteur de l'office. Lorsqu'il y a un départ, le solde de dossiers reste en suspens jusqu'à ce qu'un demandeur ou son mandataire interpelle l'office.

Les personnes auditionnées par la sous-commission ont fait état de soucis de classement. Les dossiers sont classés chronologiquement, par type de demande ou par degré de complexité, de manière à ce que chaque examinateur bénéficie d'une charge de travail équitable.

La mise en place de nouvelles procédures et la survenance de changements, comme la création de la chancellerie, ont modifié le travail des examinateurs, qui n'étaient plus censés réclamer des pièces, même si dans les faits cela arrive toujours. De manière générale, les examinateurs ont constaté que les procédures étaient dorénavant plus rapides.

Dans la procédure de traitement d'un dossier, celui-ci arrive au SCAD et il est ensuite transmis à la chancellerie pour regrouper les pièces. Cette procédure a cependant induit son propre retard. Ainsi, la chancellerie s'est retrouvée en difficulté dès sa création. Raison pour laquelle les examinateurs doivent eux-mêmes régulièrement réclamer des pièces pour des dossiers incomplets, ce afin de ne pas surcharger leurs collègues.

De l'avis général, il est ici question d'une matière complexe et toujours en mouvement. Il s'avère compliqué de former d'emblée un collaborateur, chaque procédure apparaissant différente.

8.5 Traitement dédié aux multinationales

Un service de l'OCPM est spécifiquement dédié aux demandes de permis pour les Européens et les extra-Européens travaillant dans les sociétés multinationales implantées à Genève. Ce service assure tout le processus, mais ne produit pas les permis. A l'époque de la création de ce service dédié, il y avait une volonté politique du département de ne pas bloquer les personnes travaillant dans les multinationales.

Les multinationales disposent de formulaires spécifiques de manière à ce que leurs demandes soient directement traitées par ce service dédié. Ces formulaires sont accessibles sur le site internet de l'OCPM et sont renvoyés par les sociétés multinationales par courrier postal (de préférence) ou par courrier électronique (cas urgents).

A la réception d'un tel formulaire, le service « courrier » (SCAD) crée un dossier à l'attention du service précité afin qu'il puisse commencer l'examen de la demande. Ce tri offre un avantage, soit une première vérification des documents nécessaires.

Les multinationales concernées sont représentées par le Groupement des entreprises multinationales (GEM). Les sous-commissaires n'ont pas obtenu d'informations à propos d'éventuels accords discutés entre l'OCPM et ce groupement. Les entreprises qui ne sont pas membres du GEM ne profitent pas de ce service de l'OCPM.

La particularité de ce service dédié est qu'il doit être accessible par téléphone, sans horaires bloqués. Les appels téléphoniques facilitent le travail dans la mesure où les explications s'avèrent plus précises.

Ce service connaît également des retards de traitement, de l'ordre d'une dizaine de jours. Au regard de la situation prévalant dans les autres secteurs de l'office, la procédure apparaît plus rapide dans ce secteur-là.

Dans les cas simples, la durée moyenne d'une procédure est de 15-20 minutes si le dossier apparaît complet, étant précisé que les dossiers sont généralement plus complets dans ce service que dans d'autres secteurs. Ce sont les ressources humaines des multinationales qui se chargent de l'envoi des demandes. Elles connaissent les procédures et les dossiers arrivent ainsi à l'OCPM le plus souvent complets.

Dans les cas plus compliqués ou en cas de documents manquants, un échéancier est fixé et des échanges téléphoniques s'avèrent parfois nécessaires. Le temps de traitement augmente, de l'ordre de 30 minutes à 1 heure.

Sous réserve des collaborateurs absents, malades ou en vacances, ce service n'a jamais eu plus de 2 mois de retard.

Ce sont 30 à 40 dossiers qui arrivent chaque jour dans le panier du service. Plusieurs portes d'entrée sont possibles : la main-d'œuvre étrangère, le SCAD et le registre fédéral.

Les dossiers européens prennent moins de temps, car le service statue sur la demande, mais ne produit pas le permis. Quant aux dossiers extra-Européens, le service doit s'assurer de disposer de toutes les décisions de la main-d'œuvre étrangère et de l'autorité fédérale, rédiger le cas échéant des courriers, convoquer la personne concernée au guichet et produire l'autorisation d'entrée pour le visa. Cela prend donc plus de temps.

Ce service n'ayant pas de retard, le processus semble maîtrisé.

Les sous-commissaires se sont demandé si un demandeur souhaitant faire accélérer un dossier pourrait avoir intérêt à le faire traiter par ce service plutôt que par un autre. Selon les personnes auditionnées, ce serait matériellement possible, mais il a pu être établi que cela n'a jamais été le cas.

Bien que le service multinationales ne traite que les demandes des entreprises représentées par le GEM, il est arrivé que des collaborateurs de ce service aident en renfort d'autres services de l'office, en particulier le secteur autorisations auquel le service multinationales est rattaché, notamment pour traiter des demandes d'étudiants. Ils n'ont par contre jamais apporté d'aide à la chancellerie, secteur qui connaît pourtant le plus de retard.

Les sous-commissaires, au vu du fonctionnement optimal du service multinationales, visiblement à la satisfaction des usagers et des collaborateurs, se sont demandé si ses principes de fonctionnement ne pourraient pas être mis en place pour d'autres catégories d'usagers. Il s'avère toutefois tout simplement impossible d'être disponible toute la journée par téléphone pour l'ensemble de la population étrangère du canton de Genève, étant rappelé que la grande spécificité de ce service dédié est d'être atteignable toute la journée, mais uniquement pour les ressources humaines des multinationales.

Se pose également la question de savoir si les entreprises non-membres du GEM pourraient également bénéficier, ad minima, du même traitement. Ce serait envisageable, mais avec le postulat que les demandes de permis B devraient être effectuées par l'employeur lui-même, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

S'agissant des entreprises qui n'ont pas les caractéristiques multinationales, ce sont les employés eux-mêmes qui déposent les demandes. Il arrive souvent que les employeurs signent les formulaires de demande, mais que les démarches soient ensuite effectuées par les employés.

8.6 Direction de l'office cantonal de la population et des migrations

La direction constate qu'avec l'effectif à disposition, ils ne peuvent pas traiter la volumétrie.

Une augmentation de 12% des demandes a été enregistrée sur les cinq dernières années, avec en parallèle une complexification du droit fédéral. Le personnel a quant à lui diminué de 5%.

La principale problématique identifiée par la direction de l'OCPM est l'absence de filtre lors du dépôt des demandes.

Avec les ressources à disposition, la direction a mis en place le secteur de la chancellerie, dont la mission est d'effectuer un tri des demandes (renvoi des dossiers incomplets, traitements des autres dossiers par les secteurs concernés). Le nombre de procédures différentes menant à l'acquisition d'un permis de séjour et la spécialisation des qualifications nécessaires pour chacune a pour conséquence de transformer la chancellerie en un goulet d'étranglement. La situation est compliquée par le fait que ce secteur, dont le personnel est par ailleurs spécialisé dans un domaine, a hérité des nombreux dossiers déjà en attente de traitement dans l'ancien secteur séjour. Ce secteur n'est pas à même de remplir sa mission. Un projet est actuellement à l'étude, à savoir la mise en place d'un point d'entrée unique visant à ce que cet examen de complétude se fasse de manière mécanique (guide pour les demandeurs afin que les dossiers parviennent complets à l'OCPM).

Par ailleurs, le traitement des courriers par l'accueil (SCAD) et des courriers électroniques par la chancellerie engendre un va-et-vient entre les services et une perte d'efficacité supplémentaire, avec comme résultat l'existence de deux portes d'entrée.

Il convient de relever que des effectifs supplémentaires (10 ETP) ont été sollicités lors de la création de la chancellerie, de même qu'était prévu un outillage informatique pour accompagner la mesure. Le Conseil d'Etat n'a finalement pas attribué les postes sollicités et les outils informatiques n'ont jamais été priorisés, ni développés. Il faut également noter que la création du secteur chancellerie a permis de diminuer la pression sur les guichets.

Durant la première vague de la pandémie de COVID-19, la nécessité de limiter les contacts et le respect des règles sanitaires ont abouti à la création de formulaires pour les frontaliers. Ce formulaire étant à présent utilisé, il devrait être possible d'imaginer son adaptation aux autres demandes (permis B, F, etc.).

L'OCPM ayant été systématiquement dé-priorisé en matière de ressources humaines et de développement informatique, il semble difficile aujourd'hui de

tenir rigueur aux collaborateurs de ce service des retards importants et récurrents entachant la délivrance des différents permis de séjour.

Il n'existe pas de directive officielle du Conseil d'Etat fixant une durée de traitement maximale des demandes de permis de séjour. La directive en vigueur dans le domaine des naturalisations écourtant les délais de 36 à 18 mois ne peut être appliquée au domaine des permis de séjour, car il n'existe qu'une seule procédure de naturalisation, alors que les procédures pour obtenir un permis de séjour sont multiples.

Comme mentionné, la responsabilité des retards de traitement des demandes est imputable d'une part au grand nombre de demandes parvenant à l'OCPM, à leur complexité croissante, d'autre part aux ressources insuffisantes, tant en termes de collaborateurs que sur le plan informatique, étant encore précisé que les outils à disposition ne s'avèrent pas toujours efficaces. Il convient aussi de prendre en compte l'attractivité croissante de la Suisse, qui engendre une augmentation du nombre de demandes.

Lorsqu'une demande est acceptée, le permis est délivré. Dans le cas contraire, le permis est refusé, ce qui ouvre un droit de recours.

Les différentes sortes de permis (B, L, frontaliers) répondent à des procédures relevant de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI, RS 142.20). Il convient de préciser que, lorsque les Chambres fédérales ont modifié la législation fédérale en vigueur (passage de la LEtr à la LEI), la procédure s'est complexifiée. La loi est devenue plus stricte. A titre d'exemple, une personne bénéficiant de prestations complémentaires ne peut pas obtenir un regroupement familial. La loi précise par ailleurs que seules les personnes titulaires de permis C peuvent obtenir la naturalisation suisse (auparavant, il s'agissait des titulaires de permis F, B, L). L'office croule aujourd'hui sous les demandes de permis C.

Ainsi, le passage de la LEtr à la LEI a eu pour conséquence de péjorer les conditions de travail des collaborateurs de l'office, de durcir les conditions d'examen des demandes et de ralentir le traitement des dossiers. A titre d'exemple, un examinateur doit aujourd'hui traiter chacun des critères d'intégration.

Depuis 2018, les dossiers sont scannés et une notification apparaît dans le système Calvin 24 heures après. Certains dossiers papier peuvent par ailleurs être encore en cours de traitement.

8.7 Secteur autorisations extra-Européens avec activités lucratives

Bien que la grande majorité des dossiers passe par le Secrétariat d'Etat aux migrations et le service de la main-d'œuvre étrangère, l'OCPM s'occupe

également des extra-Européens avec activités lucratives (médecins extraordinaires, emplois de recherche à l'université, etc.). Ces cas-là relèvent de la compétence cantonale.

Les examinateurs traitent les demandes de permis de séjour sans activité lucrative (Européens ou extra-Européens) et les gestionnaires les demandes de permis de séjour avec activités lucratives (extra-Européens).

Les demandes de permis proviennent de grandes entreprises, hors multinationales. Pour ces dernières, les demandes sont traitées par des gestionnaires experts qui ne prennent pas de décision de renvoi, ce que font par contre les gestionnaires polyvalents.

Un gestionnaire peut prendre une décision de renvoi par jour, avec les responsabilités que cela implique. Les emplois non qualifiés constituent un motif de refus qui revient souvent. Actuellement, un grand nombre de ressortissants de la République du Kosovo déposent des demandes pour activités lucratives sans les préciser, impliquant le refus de leurs demandes.

La durée moyenne d'une procédure normale est assez courte. Une fois les documents reçus de l'employeur, le dossier est transféré au service de la main-d'œuvre étrangère, qui peut à son tour transmettre le dossier à un autre service. La demande revient ensuite à l'office. Si les décisions sont positives, une assurance d'entrée est établie et un courrier énumérant les documents manquants est adressé au demandeur. Puis, le secteur livrets donne l'impulsion à la boîte externe pour le permis d'établissement.

Il arrive souvent que l'Université de Genève souhaite faire venir un éminent professeur pour une courte durée ; ce type de demande est exclusivement de la compétence du secteur autorisations. Si la demande est complète, elle est traitée en 2-3 semaines. Le service est en contact direct avec les ressources humaines de l'Université, ce qui n'empêche pas des pièces de manquer dans certains dossiers.

9. Secteur protection

9.1 Direction opérationnelle protection asile et retour – secteur protection

Le secteur protection a été créé en 2019. Sa mise en place s'est effectuée en plusieurs étapes.

Ce secteur était géré à l'origine par une taskforce « Papyrus », composée d'un examinateur et de 4 étudiants en droit. La direction de ce secteur a été confiée au début au directeur d'un autre service. Finalement, un directeur affecté à ce secteur a été nommé en juillet 2019.

Les gestionnaires de la taskforce ont été un peu livrés à eux-mêmes avant l'arrivée de son directeur. L'équipe s'est rapidement retrouvée à bout de souffle et démotivée, sans grande compréhension des objectifs poursuivis. Les dossiers étaient traités, parfois sans que toutes les questions trouvent réponses. Les principaux problèmes faisaient l'objet de discussions entre l'OCPM, le SEM et les syndicats.

Le secteur protection est compétent pour les cas de rigueur demandant un changement de leur permis F en B ou de l'art. 14 al. 2 de la loi sur l'asile, soit une reconnaissance de cas de rigueur qui donne lieu à un permis B.

Le cas de rigueur étant très variable, l'idée de Papyrus était de poser les critères de cas de rigueur de manière objective (les critères de la jurisprudence).

L'idée étant de faire une opération d'exception tout en se réservant le droit de revenir sur ces critères par la suite si nécessaires.

Lorsque des personnes issues de l'asile sont déboutées (cela n'a rien à voir avec Papyrus), on leur octroie un permis F. Le secteur protection prend en compte les permis F qui demandent la transformation en permis B. Il traite ces demandes, soit de longs séjours. Les collaborateurs indiquent que, pour Papyrus, le séjour doit être de 10 ans, pour les cas de F en B, de 5 ans (dans le pays, annoncé, en attente de procédure, donc des personnes qui ont fait valoir leur présence en arrivant).

Les personnes enrôlées dans Papyrus viennent principalement de quelques pays spécifiques (Kosovo, Serbie, Monténégro, Brésil, Bolivie, Colombie et Philippines) et travaillent usuellement comme personnel de maison ou dans le bâtiment.

Certains dossiers se sont avérés simples, mais pas tous. Une filière de faux dossiers a été découverte et dénoncée au Ministère public.

Le secteur a fait l'objet d'une réorganisation et une équipe conséquente a été mise en place. Le service traite désormais en 6 mois l'équivalent de ce qui était traité en deux ans à l'époque.

Les collaborateurs soulignent que l'actuel conseiller d'Etat⁶ du département de tutelle a rapidement saisi les enjeux et a su mettre les moyens qui manquaient.

Les dossiers sont présentés par le demandeur seul ou par un mandataire (UNIA, CSP, Caritas, spécialistes en droit de l'immigration, avocats, anciens collaborateurs de l'OCPM, etc.). Les dossiers présentés par un mandataire sont

⁶ M. Mauro Poggia.

censés être complets, alors que pour les dossiers déposés par le demandeur les collaborateurs se montrent moins exigeants.

Chaque dossier passe par une phase de numérisation, le chef de secteur attribue ensuite le dossier à un gestionnaire, qui l'instruit. Aujourd'hui, si le dossier ne remplit pas les conditions requises, un refus est prononcé, alors qu'auparavant l'objectif était d'instruire le dossier au maximum.

Le délai pour la remise des documents est fixé à 30 jours. Cette durée peut être prolongée sur demande motivée.

Une fois que le dossier s'avère complet, soit les collaborateurs s'acheminent vers un refus (possibilité de recours), soit la demande est acceptée et le dossier est transmis au SEM à Berne avec un préavis. Si la décision fédérale est positive, le canton émet le permis.

De l'avis des personnes auditionnées, les délais de traitement sont trop longs. Certains dossiers ressortent des tiroirs d'autres secteurs (notamment du secteur autorisations). Des dossiers déposés en 2017, voire avant, ne sont pas rares. D'autres dossiers ont tout simplement été oubliés, vu la surcharge de travail. Le secteur protection est chargé de purger les cas de rigueur.

Il convient de préciser que l'opération Papyrus devait constituer une sous-catégorie de ce que la loi prévoit pour les cas de rigueur, avec des critères plus précis. Les cas de rigueur sont des situations de grande gravité, où les retours vers le pays d'origine apparaissent trop compliqués (mise en danger, persécution, situation médicale sans traitement possible dans le pays de retour, etc.). Le service évalue le niveau d'intégration en Suisse. Il a repris les cas de rigueur du secteur étrangers. Le service a également repris tous les dossiers avec un permis octroyé dans le cadre de l'opération Papyrus.

Entre 65 et 80 dossiers problématiques déjà octroyés ont ainsi pu être détectés. Sur les 3000 dossiers déposés, cette fourchette n'est pas énorme, mais elle a permis de confirmer la fraude que soupçonnaient les collaborateurs. Le problème a essentiellement été le temps nécessaire à la détection de la fraude par insuffisance des contrôles en amont. Ces 65 à 80 dossiers problématiques ont été dénoncés au Ministère public. Dans ces cas, les permis avaient déjà été octroyés. Dans d'autres cas, environ 300 dossiers, ils étaient encore en traitement au sein de l'OCPM et ont également fait l'objet d'une dénonciation au pouvoir judiciaire.

Pour un total d'environ 350 dossiers dénoncés, soit 9,1% du total des demandes, il n'a pas pu être établi de lien entre le fait que certains ex-collaborateurs de l'OCPM soient devenus des spécialistes en conseil et les filières de fraude. Cependant, le constat a été fait que des mandataires ex-OCPM ont représenté beaucoup de gens qui ont été dénoncés. S'il ne peut

pas être établi un lien direct, les anciens collaborateurs connaissent le retard de l'entité qui constitue une aubaine pour les cas de rigueur. La pratique de l'OCPM ne reprochant pas le retard de son entité au demandeur, c'est toutefois un facteur qui a changé dans l'appréciation des dossiers.

Aujourd'hui pour les cas post-Papyrus, la question est de savoir quels sont les critères qui restent. Le SEM a changé de direction, durcit les critères, ce qui met le secteur protection dans le flou. Les collaborateurs font le constat d'un retour en arrière avec des critères gardés de Papyrus qui étaient des vraies avancées.

En la matière, la compétence est à Berne, c'est le SEM qui a la compétence finale. Les collaborateurs de l'OCPM ne font que des préavis, instructions et propositions. Ils peuvent suivre la ligne genevoise, mais c'est Berne qui décide. Bien que la collaboration avec Berne soit bonne, les collaborateurs du secteur souhaitent voir dans quelle mesure ils peuvent se mettre d'accord avec le SEM.

L'enjeu étant de ne pas avoir des retours de dossiers systématiques, ils veulent l'anticiper et l'encadrer par une étroite collaboration. L'OCPM est compétente pour cela, sous la direction de son directeur général.

L'OCPM et la direction du secteur protection se concentrent sur l'aspect technique permettant de rapprocher les critères du SEM de la pratique genevoise pour minimiser les refus de dossier à l'avenir.

Sur la question politique, la situation se complique quand les associations de défense s'opposent à un critère de sélection. Ce n'est alors plus le rôle du secteur de répondre. C'est la direction de l'office qui fait le lien avec l'administration, les associations sont envoyées vers le Conseil d'Etat. Un des principaux problèmes de Papyrus est que les lignes ont été floutées. La politique s'est mêlée du terrain.

10. Interventions de tiers dans les procédures

10.1 Procédure de naturalisation

10.1.1 Direction opérationnelle – service Suisses

En date du 11/06/2020, la direction du service Suisses a informé la sous-commission que la question des auditions du personnel de l'office a été évoquée en séance de direction. Les collaborateurs ont été informés qu'ils ne devaient pas s'exprimer devant la sous-commission à propos de procédures en cours ou de dossiers individuels.

Les sous-commissaires précisent ne pas avoir reçu l'autorisation de consulter eux-mêmes les documents afin de préserver la confidentialité des

dossiers. Ils ont néanmoins pu poser des questions concernant des cas particuliers.

La direction du service s'est étonnée que la sous-commission se focalise sur les procédures de naturalisation, se demandant si des anomalies avaient été détectées dans les procédures.

Selon la direction du service, il n'y a pas eu de requêtes directes pour accélérer le traitement de tel ou tel dossier, mais plutôt des requêtes pour connaître le degré d'avancement de telle ou telle procédure. Ces requêtes pouvant émaner aussi bien de particuliers, ou de leurs mandataires, que de députés ou de magistrats, par exemple pour des sportifs d'élite. Il est précisé que ces requêtes peuvent avoir une incidence selon le degré d'avancement du dossier. Pour un dossier qui viendrait d'être inscrit dans la base de données, il n'est pas possible d'accélérer la procédure, mais si le dossier se situe dans une pile, au point mort, et qu'il fait l'objet d'une requête, il sera peut-être traité à ce moment-là. Pour la direction, cela n'a aucun lien avec la personne qui transmet la requête. Et elle ne constate pas un nombre supérieur de requêtes provenant d'un magistrat en particulier.

La sous-commission a identifié un dossier pour lequel le demandeur (Monsieur A) a pu bénéficier d'une procédure particulière. Interpellée à ce sujet, la direction a indiqué ne pas se souvenir de ce dossier. Il convient de préciser que Monsieur A aurait pu participer à l'organisation – jugée problématique par la justice – du voyage d'un conseiller d'Etat à Abou Dhabi.

La sous-commission a pu constater qu'aucun autre dossier n'a retenu l'attention de la direction du secteur.

A la demande d'un commissaire de savoir si « s'informer sur l'état d'avancement d'un dossier » ne serait pas une sorte de formule générique utilisée par des magistrats ou d'autres intervenants pour faire comprendre aux collaborateurs qu'un dossier doit être traité plus vite que les autres, il est répondu par la négative, avec la précision que les personnes transmettant une requête ne font que s'enquérir du degré d'avancement d'un dossier et ne demandent rien d'autre.

Il est également précisé que les requêtes n'arrivent jamais directement à la direction du service des naturalisations, mais sont toujours transmises par la direction de l'office.

Il est admis par la direction qu'il y a un peu plus de 10 requêtes de ce type par mois, dont 1 ou 2 émanent du Conseil d'Etat. La majorité des requêtes proviennent des personnes concernées et/ou de leurs mandataires.

La sous-commission a identifié un deuxième dossier pour lequel le demandeur (Monsieur B) a pu bénéficier d'une procédure particulière dans le cadre de la promotion économique.

Le dossier de Monsieur B n'évoque aucun souvenir à la direction, étant rappelé que ces requêtes ne cherchent pas à faire avancer le traitement d'un dossier.

A la question de savoir si de telles requêtes émanent aussi de tiers, la direction répond par la négative, en précisant que le service n'est de toute façon pas habilité à répondre aux tiers.

A la question de savoir en quoi un conseiller d'Etat serait habilité à intervenir, la direction explique qu'un conseiller d'Etat peut solliciter un collaborateur en sa qualité de chef du département, au même titre que la direction de l'office en sa qualité de responsable de ce dernier. La direction ajoute qu'un magistrat ou un chef de service n'a pas à donner d'explications lorsqu'il formule une requête auprès d'un collaborateur.

10.1.2 Direction opérationnelle Suisses (magistrat actuel) – secteur naturalisations, direction

La direction du secteur naturalisations confirme que ce type d'interventions se produit et que ces dernières peuvent émaner de particuliers, comme de députés ou de conseillers d'Etat. Leur nombre est évalué à 3 à 5 requêtes par année.

Il est précisé toutefois que ces personnes ne demandent pas d'accélérer la procédure, mais cherchent plutôt à connaître le degré d'avancement de tel ou tel dossier. Ces requêtes sont le plus souvent adressées à la hiérarchie, qui relaie ensuite les demandes aux collaborateurs.

L'application informatique utilisée pour les procédures de naturalisation est qualifiée de désuète et ne permet pas de mettre en place un échéancier. Il peut donc arriver que des dossiers soient « oubliés ». Ces interventions permettent alors de ressortir le dossier et de rattraper le retard pris dans le traitement de la demande de naturalisation.

A la question de savoir si Monsieur A ou Monsieur B ont fait l'objet de demandes de traitement particulier, la direction du service précise que ces noms n'évoquent rien.

A la question de savoir si d'autres dossiers auraient été traités plus rapidement grâce à l'intervention d'un conseiller d'Etat, il est également répondu par la négative, la direction partant toutefois du postulat que, lorsque le département intervient, c'est toujours en raison d'un intérêt public.

A la question de savoir si des intervenants tiers requièrent des informations, hormis les demandeurs et leurs mandataires, il est précisé qu'il arrive que des associations interviennent, aucune information ne leur étant toutefois communiquée.

En général, les requêtes proviennent du département, mais il ne s'agit jamais de demandes d'accélération de procédures. Il ressort des auditions que de telles demandes ne gêneraient pas la direction, car le département et le chef de l'office sont leurs employeurs. La direction estime que ces requêtes ne constituent pas une pression.

Ces interventions extérieures pouvant toutefois aboutir à faire remonter un dossier du bas au sommet de la pile, la direction tient à rappeler qu'au niveau du droit fédéral, une disposition du droit des étrangers (auquel le droit de la nationalité est lié) prévoit expressément la possibilité de tenir compte, outre de cas personnels d'une extrême gravité, d'intérêts publics majeurs (tels que les intérêts fiscaux, culturels ou sportifs).

Selon la direction des naturalisations, il n'arrive jamais que le Conseil d'Etat demande d'accélérer une procédure, pas plus qu'il ne demande d'aller de l'avant si un dossier n'apparaît pas complet ou ne remplit pas toutes les conditions.

En revanche, il y a des cas spécifiques : les aspirants policiers, par exemple, peuvent commencer leur formation avec un permis C, mais ils doivent avoir acquis la nationalité suisse avant l'examen final de leur diplôme. Il y a donc un intérêt public majeur à ce que ces derniers soient naturalisés au terme de leur formation. Cela étant, compte tenu de la durée de la procédure de naturalisation et de certains délais incompressibles, le centre de formation de la police demande aux aspirants policiers de déposer leur demande de naturalisation avant leur entrée à l'école de police afin que la procédure puisse être achevée dans les délais. De même, de futurs espoirs du football ou du hockey sur glace peuvent bénéficier d'un traitement plus rapide de leurs dossiers.

Cela étant, dans la mesure où il y a des étapes incompressibles dans la procédure de naturalisation, la durée de traitement de ces dossiers reste proche de la moyenne de 14 à 16 mois.

Entre 2014 et 2020, plus de 24 000 dossiers de naturalisation ont été traités. Parmi ceux-ci 116, soit 0,48%, ont été traités en moins de 9 mois.

Selon le conseiller d'Etat, M. Mauro Poggia, auditionné par la commission le 15 mars 2021, ces cas spécifiques relèvent la plupart du temps de la prise en compte des intérêts publics majeurs figurant expressément dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration. Ils ne constituent donc en principe pas un

passé-droit. La commission n'a toutefois pas eu le temps de s'occuper de l'ensemble de ces cas. Le cas de Monsieur A est toutefois très spécifique non seulement par la durée, mais aussi par la façon dont il a été traité.

10.1.3 Direction opérationnelle Suisses (ancien magistrat) – secteur naturalisations, direction

A la question de savoir si les noms de Monsieur A ou de Monsieur B sont parvenus à la direction dans le cadre des procédures de naturalisation, l'ancienne direction se rappelle très clairement le nom de Monsieur A. Le nom de Monsieur B lui rappelle également quelque chose, probablement dans le cadre de la promotion économique, mais sans plus de précision.

Il est rappelé à la sous-commission que les fonctionnaires, actuels ou anciens, n'ont pas l'autorisation de parler de cas individuels. Les sous-commissaires indiquent être informés du courrier électronique du département à ce sujet, avec la précision que cela ne concerne que le contenu des dossiers et que les collaborateurs restent libres de s'exprimer sur les processus interventionnels.

Il est indiqué que la demande concernant Monsieur A émanait du département. Cette personne résidait alors en Suisse alémanique, dans un canton où il fallait un séjour cantonal de 5 ans, alors qu'il faut une année de séjour continu à Genève, en plus des conditions fédérales, pour pouvoir déposer une demande de naturalisation. Les autres conditions formelles étaient toutefois remplies. Le département a alors demandé à l'ancien directeur d'informer Monsieur A à propos des pièces à réunir pour le dossier, puis de le recevoir en vue du dépôt de la demande.

A la demande de savoir si cette intervention a induit une accélération de la procédure, il est répondu par l'affirmative. A la demande de savoir s'il s'agissait d'un cas d'intérêt prépondérant pour le canton⁷, il est également répondu par l'affirmative. Le dossier a ensuite été transmis au coordinateur des enquêtes pour qu'il le traite ou le fasse traiter, avec la précision que cette demande émanait du département. Il est admis que le dossier de Monsieur A a été traité plus rapidement, comme tous les dossiers faisant l'objet d'une interpellation.

L'archivage de ce dossier n'a fait l'objet d'aucune précaution particulière, ce qui empêche de ségréguer les cas d'intérêt prépondérant des autres⁸.

⁷ Par exemple un sportif d'élite ou un chef d'entreprise susceptible de créer des emplois dans le canton.

⁸ Voir à ce propos la recommandation 10 en fin de ce rapport.

A la question de savoir si d'autres cas semblables à celui de Monsieur A sont connus, il est répondu par la négative. Il est toutefois arrivé que des informations soient sollicitées sur le degré d'avancement d'un dossier sans que la direction ait à recevoir le demandeur. Il est aussi arrivé que le service réponde qu'il ne pouvait rien faire.

La sous-commission demande confirmation qu'aucun passe-droit n'a été octroyé. Il est indiqué qu'il y a eu des accélérations possibles, et cela peu importe le statut de la personne, mais il est confirmé qu'il n'y a pas eu de passe-droit sur le fond des dossiers, du moins pas à la connaissance des collaborateurs.

10.1.4 Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations secrétariat

En préambule, les collaborateurs auditionnés indiquent tous avoir reçu de leur hiérarchie la directive de ne pas s'exprimer sur des dossiers individuels. La sous-commission les informe que les députés ont demandé une note d'orientation à ce sujet. Il en ressort que les sous-commissaires n'ont pas accès au contenu des dossiers sans autorisation formelle, mais qu'il est possible d'aborder avec les auditionnés des questions en lien avec les processus interventionnels.

Les personnes auditionnées expliquent que les communes n'interviennent pas. Le SEM demande parfois un complément d'information. Les dossiers ne sont pas traités par une seule personne de bout en bout. Ainsi, chaque collaborateur est à même de donner des renseignements sur une procédure.

Certaines requêtes émanent de la hiérarchie. Lorsqu'une requête émane du département, c'est le chef de secteur qui la relaie auprès des collaborateurs du secrétariat. Ce sont des demandes de renseignements sur le degré d'avancement de tel ou tel dossier et sur les raisons du retard de traitement.

Il est admis que, si le dossier en question se situe à une étape de traitement où le secrétariat peut agir, l'effet de la requête peut être de faire passer ce dossier du bas de la pile sur le dessus.

Concernant les dossiers de Monsieur A et de Monsieur B, il est rappelé que les collaborateurs ne sont pas autorisés à évoquer des dossiers individuels. Bien que les sous-commissaires expliquent ne s'intéresser qu'aux processus interventionnels, les personnes auditionnées estiment qu'il s'agit tout de même d'une information nominative et refusent en conséquence de répondre.

Il est confirmé que, dans certains cas, la requête sous-entend qu'il ne faut pas laisser traîner le dossier.

Les personnes auditionnées affirment n'avoir jamais de contact avec des intervenants externes et ne pensent pas que ce soit le cas de leurs autres collègues du secrétariat. Les députés⁹ ou les conseillers d'Etat passent par la hiérarchie pour ce type de demande. Ils précisent cependant que, de manière générale, il s'avère très difficile de faire vraiment accélérer une procédure, sachant que les dossiers sont soumis à différents intervenants. Il est confirmé l'existence d'une procédure particulière pour les policiers en formation et les sportifs d'élite. Dans ces cas-là, le délai de traitement passe à 12-13 mois. Toutefois, de nombreux autres dossiers prennent autant de temps sans avoir bénéficié d'un traitement particulier.

Il est confirmé que les aspirants policiers ont le droit de s'inscrire à l'école de police avec un permis C, mais ils doivent être titulaires d'un passeport suisse au moment de l'obtention de leur diplôme. Il est donc demandé aux personnes concernées de déposer leur demande de naturalisation dès leur entrée à l'école de police, afin que la fin de leurs études coïncide avec l'obtention du passeport. Au niveau du secrétariat, ces situations sont signalées dès l'inscription du dossier, afin que la demande soit traitée dans les meilleurs délais. Les dossiers des aspirants policiers ou des sportifs d'élite sont clairement identifiables tout au long de la procédure par l'ensemble des collaborateurs.

Les collaborateurs auditionnés imaginent qu'une procédure particulière pourrait s'appliquer aux personnes apportant un avantage économique ou culturel au canton. Ces dossiers-là ne sont pas identifiables au niveau du secrétariat et les collaborateurs auditionnés assurent que personne ne se présente au guichet en expliquant présenter un intérêt particulier pour le canton. C'est au cours de la procédure qu'il arrive qu'un responsable vienne demander où en est tel ou tel dossier, avec la précision que le secrétariat ne reçoit aucun courrier informatif de la part de l'administration fiscale cantonale.

Les collaborateurs auditionnés ne savent pas d'où proviennent ces requêtes. Celles-ci sont relayées par la hiérarchie, soit la direction du secteur naturalisations (nouvelle et ancienne), qui les reçoit directement du département et/ou parfois de la direction opérationnelle Suisses de l'office.

A la question de savoir si une pression pourrait être exercée par des députés du Grand Conseil, les collaborateurs auditionnés ne parleraient pas de pression, mais de soutien d'une demande. Il convient de préciser que le secteur naturalisations demande à ce que chaque candidat mentionne 5 personnes de référence qui peuvent le recommander et appuyer sa demande de

⁹ Comme mentionné plus haut, il s'agit d'un nombre restreint de députés qui sont intervenus de manière ponctuelle entre trois et cinq fois en tout. L'un d'entre eux est intervenu à plusieurs reprises.

naturalisation. Il peut alors arriver que certaines personnes soutiennent un candidat de manière plus assidue. Les collaborateurs auditionnés considèrent cela comme une manière indirecte de montrer que certains candidats méritent plus que d'autres d'être naturalisés. Certains pensent que la notoriété des personnes de référence va faire accélérer la procédure.

La plupart des dossiers sont traités en un an, mais si une commune renvoie un dossier en 3 semaines, par exemple, cela aura forcément un impact sur la suite de la procédure.

Les collaborateurs auditionnés admettent qu'il est possible que, si une personne dispose de connaissances, hiérarchiquement bien placées, susceptibles de faire pression sur un dossier, cette pression puisse s'exercer à différentes étapes de la procédure. Dans les cas où la hiérarchie relaie une requête du département, la demande n'est jamais formulée en termes d'accélération de la procédure, mais plutôt comme une demande de faire avancer le dossier dans les meilleurs délais.

10.1.5 Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations enquêteur

Le collaborateur auditionné estime avoir en permanence entre 80 et 100 dossiers dans sa pile en attente. Il arrive parfois que des requêtes concernent des cas plus politiques que d'autres en raison d'un intérêt prépondérant pour le canton, tout en précisant que ce genre de cas ne lui sont toutefois pas présentés sous cet angle. Par contre, il ne lui est pas arrivé que des personnes ou des entités extérieures au service interviennent pour demander d'accélérer un dossier.

Il explique que, lorsqu'un collaborateur fait l'objet d'une intervention de la hiérarchie pour un dossier particulier, celui-ci sort alors le dossier de la pile et ce dossier va se retrouver, par la force des choses, sur le dessus de la pile.

Questionné sur d'éventuelles interventions de sa hiérarchie concernant les dossiers de Monsieur A et de Monsieur B, il indique avoir reçu un courrier électronique de sa hiérarchie lui demandant de ne pas évoquer de dossiers individuels avec la sous-commission.

Les sous-commissaires précisent que leur question porte sur les processus interventionnels et non sur le contenu des dossiers.

Le collaborateur indique que le nom de Monsieur A lui dit quelque chose. Il n'y a pas eu d'intervention écrite ni directe du magistrat alors en exercice, mais on lui a demandé de recevoir Monsieur A. Il estime toutefois ne pas pouvoir en dire davantage.

Selon ce collaborateur, recevoir personnellement un candidat à la demande de la hiérarchie n'est pas une situation habituelle. Depuis qu'il travaille dans ce secteur de l'office, cela s'est produit moins d'une dizaine de fois. Lorsque cela est arrivé, aucun motif ne lui a été communiqué. Il en est allé de même s'agissant de Monsieur A. Dans le contexte de l'époque, il n'avait aucune raison de se méfier ou de se demander ce qu'il y avait derrière cette demande de sa hiérarchie. Ceci étant, le travail qu'il a effectué s'est avéré le même que ce qu'il aurait effectué pour un autre demandeur.

La personne auditionnée admet parfois s'interroger sur les limites des interventions de sa hiérarchie. Il précise, s'agissant des aspirants policiers ou des sportifs d'élite, que leurs dossiers sont traités rapidement afin notamment que les aspirants policiers obtiennent leur passeport avant de recevoir leur diplôme.

Le collaborateur ajoute que, dans le cas d'un dossier présentant un intérêt politique ou économique, il reçoit un dossier de son supérieur sans historique ni détails particuliers. Il ne lui est en tout cas jamais précisé qu'il s'agit d'un dossier présentant un intérêt prépondérant pour le canton.

Ce collaborateur évoque un autre cas de figure. Lorsqu'un particulier change de canton en cours de procédure pour des raisons professionnelles, il ne peut plus prétendre, selon la nouvelle législation, à la naturalisation, sauf si l'enquête est déjà réalisée. A titre personnel, il lui semblerait normal de traiter rapidement ce dossier afin que la procédure s'achève avant le déménagement du demandeur.

La personne auditionnée estime que la frontière entre l'égalité et l'inégalité de traitement est difficile à déterminer. A son sens, un fonctionnaire doit faire preuve d'un minimum de souplesse selon les cas. Il serait en tous les cas utile que certains procédés soient formalisés. Cela dit, la personne auditionnée constate qu'un cadre plus clair a été établi à la suite de l'arrivée d'un nouveau chef du secteur naturalisations, juriste de formation.

10.1.6 Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations secrétariat

Le collaborateur auditionné indique en préambule avoir reçu de sa hiérarchie un courrier électronique lui demandant de ne pas répondre aux questions concernant les dossiers individuels. Les sous-commissaires confirment que les députés ne peuvent en effet s'enquérir du contenu des dossiers, mais qu'ils peuvent par contre poser des questions en lien avec les processus interventionnels.

Le collaborateur explique que le secrétariat traite des milliers de dossiers. Chaque dossier comporte un tampon avec les initiales du collaborateur qui le traite.

Le collaborateur explique qu'il arrive que la hiérarchie vienne s'enquérir du degré d'avancement d'un dossier et que l'on constate dans le cadre de cette demande qu'un certain retard a été pris dans le traitement. Dans ce cas, le secrétariat s'occupera du dossier rapidement. Pour sa part, il n'a jamais reçu de requête pour faire avancer un dossier plus vite qu'un autre, et n'a pas non plus entendu ses collègues parler de tels procédés. De toute façon, il n'est pas possible d'accélérer une procédure au niveau du secrétariat.

Le collaborateur évoque la procédure particulière concernant les aspirants policiers. Une fois la recevabilité de la demande contrôlée par le secrétariat, le collaborateur chargé du dossier note sur le formulaire que la demande concerne l'école de police. Cela ne change toutefois rien au niveau du secrétariat en termes de traitement du dossier. Il s'agit plutôt d'un signal pour le collaborateur chargé de l'étape suivante. Il peut arriver que la Confédération adresse un courrier à l'OCPM pour préciser que telle demande concerne l'école de police. Le même type de signalement existe pour les sportifs d'élite.

Le collaborateur ajoute ne pas être informé par sa hiérarchie de l'arrivée d'une personne particulière venant déposer un dossier. Il ne sait pas si cela peut se produire à d'autres niveaux hiérarchiques. Pour sa part, il n'a jamais eu à traiter une procédure particulière pour un acteur de la vie culturelle ou universitaire, respectivement pour des personnes percevant des revenus importants ou présentant un intérêt fiscal pour le canton. Il ne lui a jamais été demandé, hormis les dossiers d'aspirants policiers et de sportifs d'élite, de prioriser tel ou tel dossier. Il ne l'a jamais remarqué non plus s'agissant d'un autre collaborateur.

A la question de savoir si les dossiers de Monsieur A et de Monsieur B lui disent quelque chose, le collaborateur répond par la négative.

10.1.7 Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations secrétariat

Le collaborateur auditionné indique en préambule avoir reçu du conseiller d'Etat une note lui interdisant de parler de dossiers nominatifs. Les sous-commissaires expliquent avoir demandé une note d'orientation au Secrétariat général du Grand Conseil pour connaître leurs prérogatives. Ils ajoutent que le mandat de la sous-commission a été validé par la commission de contrôle de gestion et que la sous-commission peut consulter tout document ne contenant pas de données personnelles ou sensibles. Par contre, lorsque des

dysfonctionnements sont constatés ou s'avèrent probables, la consultation de documents contenant des données personnelles ou sensibles est envisageable. L'un des sous-commissaires précise que l'important est, pour les députés, de prendre connaissance des processus, de savoir s'ils sont respectés et de déterminer si le traitement de certains dossiers s'effectue hors processus.

A la question de savoir s'il est déjà arrivé qu'une personne extérieure au service ou une autre entité intervienne de manière directe ou indirecte dans le travail effectué, en demandant par exemple d'accélérer tel ou tel dossier, le collaborateur auditionné indique qu'il y a parfois des demandes émanant du SEM pour certains dossiers, mais qu'il s'agit plus d'un rappel du délai que d'une demande d'accélération. Parfois, la hiérarchie peut demander à ce qu'un dossier soit traité plus rapidement. Ces demandes s'avèrent ponctuelles, de l'ordre de 5 à 10 par année.

A la demande de savoir s'il a un souvenir des dossiers de Monsieur A ou de Monsieur B et si ces dossiers auraient été accélérés, le collaborateur auditionné confirme que sa hiérarchie lui a demandé d'aller plus vite pour le dossier de Monsieur A.

Ce collaborateur sait qu'il existe une procédure particulière pour les aspirants policiers et pour les sportifs d'élite, mais il n'a pas connaissance d'une procédure VIP particulière. Pour certains mineurs très jeunes, où les entretiens s'avèrent plus rapides à mener pour les enquêteurs, les dossiers peuvent être traités très rapidement.

La sous-commission comprend que la seule façon d'aller plus vite n'est pas une question de procédure, mais que cette accélération de traitement fait suite à une demande de la hiérarchie. Le collaborateur auditionné indique qu'à son niveau la demande provient de son responsable direct, lequel a dû recevoir la demande d'un autre niveau. Il précise qu'on ne lui donne pas de nom, mais qu'on lui indique généralement qu'il s'agit d'une demande du département. Il ne connaît par contre pas le gain de temps réalisé s'agissant de ces procédures faisant l'objet d'une demande d'accélération.

Les sous-commissaires s'enquèrent de l'existence de statistiques précises concernant la durée de traitement de chaque étape du processus, depuis le dépôt de la demande au guichet jusqu'à la prestation de serment. Le collaborateur constate que le système s'avère vraiment antique. Il parle d'une « atrocité » au niveau informatique. La direction peut effectuer un suivi des dossiers les plus anciens, mais il ne sait pas si des statistiques sont tenues. Il peut peut-être y avoir une inégalité de traitement des dossiers, certains délais pouvaient être plus longs que d'autres. Ce collaborateur a fait remonter à l'interne le constat que le traitement de certains dossiers peut prendre plus de temps. A titre

personnel, ce constat l'agace, mais il estime ne pas pouvoir en dire plus. Il précise encore qu'il n'y a, techniquement parlant, aucune logique au fait qu'un dossier soit traité plus rapidement qu'un autre. Il imagine qu'il y a, derrière les demandes du département, une raison qu'il n'a pas à analyser.

10.1.8 Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations enquêteurs

Le collaborateur explique, sur question des sous-commissaires, que le rapport de l'enquêteur et celui du coordinateur des enquêtes concordent la plupart du temps.

Le collaborateur précise que le coordinateur ne prend pas vraiment de décision sur leur rapport. Il s'assure que les conditions soient respectées. Il faut le cas échéant pouvoir expliquer pourquoi un candidat est mis en suspens.

Une fois que l'enquête est achevée, les enquêteurs n'interviennent plus dans la procédure. Le dossier ne leur est pas retourné une fois les préavis communaux et fédéraux rendus.

A la question de savoir s'il est arrivé qu'une personne extérieure au service intervienne de manière directe ou indirecte pour accélérer un dossier, le collaborateur indique que certains mandataires constatent parfois que le dossier est en traitement depuis un moment.

A la question de savoir si des pressions passent par la hiérarchie ou par des collègues du secrétariat, le collaborateur précise que tout peut arriver. Parfois, les mandataires disposent des coordonnées du coordinateur des enquêtes, lequel fait savoir à l'un ou l'autre des collaborateurs du service qu'un avocat a pris contact avec lui pour tel ou tel dossier. Il peut également arriver que le secrétariat reçoive un appel ou un courrier électronique, ou que la communication soit directement adressée aux enquêteurs. Le collaborateur auditionné n'a toutefois pas l'impression d'être mis sous pression.

A la question de savoir si le coordinateur des enquêtes lui a un jour demandé d'aller plus vite sur un dossier et s'il a connaissance des dossiers de Monsieur A ou de Monsieur B, la personne auditionnée répond par la négative. Ses collègues ne lui ont pas non plus fait part d'interventions concernant leur travail pour une accélération de la procédure d'enquête.

Le collaborateur auditionné estime, s'agissant des dossiers directement traités par le coordinateur des enquêtes, qu'ils suivent la même voie que les autres dossiers traités par les enquêteurs. Il devrait fixer un entretien, réaliser cet entretien, puis transmettre le dossier au secrétariat. Il est précisé qu'il n'y a normalement qu'un seul enquêteur par dossier, mais il peut arriver dans

certains cas (compléments d'enquête, congés maladie, etc.) qu'un dossier soit transmis à un autre enquêteur.

Il ressort également de l'audition que certaines procédures peuvent s'avérer plus rapides sans raison particulière. La situation particulière des aspirants policiers et des sportifs d'élite est confirmée. Dans le cas d'adolescents souhaitant effectuer leur service militaire, un post-it est collé sur le dossier afin que le traitement soit accéléré de quelques semaines. Le collaborateur auditionné précise ne pas entrer en matière s'agissant des personnes présentant un intérêt prépondérant pour le canton pour des raisons culturelles ou fiscales. Il place un signe distinctif dans le dossier uniquement lorsqu'il y a des raisons professionnelles.

La personne auditionnée indique encore ne pas avoir connaissance d'interventions directes de politiciens ou de membres de la hiérarchie pour accélérer le traitement de certains dossiers.

10.1.9 Direction opérationnelle Suisses – secteur naturalisations enquêteurs

Le collaborateur auditionné explique, s'agissant de l'attribution des dossiers aux enquêteurs, que le coordinateur des enquêtes réunit les dossiers de manière aléatoire et les distribue aux enquêteurs. Il ne pense pas que le coordinateur puisse garder un dossier par-devers lui pour mener lui-même l'enquête. Quant aux enquêteurs, ils n'ont pas la possibilité ou le droit de se saisir de tel ou tel dossier. Lorsqu'un dossier est mis en enquête, il est inscrit dans une base de données. Pour y accéder, il faut disposer des droits de super-utilisateur, ce que les enquêteurs n'ont pas. En sa qualité d'enquêteur, il ne peut pas accéder à la base de données, prendre un dossier au secrétariat et le mettre en enquête.

Lorsque ce collaborateur reçoit un lot de dossiers, il procède immédiatement à l'envoi des convocations afin que les demandeurs prennent contact avec lui. Certaines personnes répondent rapidement, d'autres préfèrent ne pas fixer un rendez-vous tout de suite ou ne communiquent pas les documents requis. Il traite trois dossiers par jour. L'auditionné précise qu'il s'écoule entre trois et six mois entre le moment où il reçoit le dossier et le moment où il le transmet au coordinateur des enquêtes. S'il devait accélérer le traitement d'un dossier, il faudrait qu'il laisse tomber tous ses rendez-vous, étant précisé que son agenda compte en général quasiment 2 mois de rendez-vous planifiés.

Le collaborateur ajoute qu'il rédige un pré-rapport avant de recevoir le candidat. Il pose déjà certaines questions lors du premier contact téléphonique. En cas de doute, il ne va pas tout de suite fixer un rendez-vous.

La personne auditionnée précise que le coordinateur des enquêtes ne lui a jamais demandé de traiter un dossier en priorité. Il ne se rappelle par ailleurs pas des dossiers de Monsieur A ou de Monsieur B.

Le collaborateur ajoute que le secrétariat à l'interdiction de communiquer le nom de l'enquêteur une fois le dossier attribué, ceci afin d'éviter que des mandataires n'exercent une pression sur l'enquêteur. Si par hypothèse un mandataire s'enquiert de l'avancement d'un dossier, il reste très vague et répond que le dossier est en cours d'enquête. Il estime qu'il ne faut pas argumenter ou entrer dans ce type de dialogue. Il refuse catégoriquement que le mandataire intervienne et influence les réponses du candidat lors de l'entretien. Il relève en particulier qu'une association genevoise chargée de participer à l'accueil des personnes migrantes et de faciliter leur intégration a l'interdiction d'entrer en contact avec les enquêteurs. Ce n'est jamais arrivé avec des personnalités ou des députés et on ne lui a jamais posé de questions sur un dossier.

Le collaborateur auditionné indique encore qu'il y a aujourd'hui moins de décisions défavorables (en général justifiées par une condamnation pénale, un acte de poursuite ou la dissimulation de faits importants durant l'enquête) qu'avant, car les demandeurs sont mieux préparés. Ils sont parfois coachés pour les auditions par des associations partenaires. De même pour les tests de connaissance.

10.2 Interventions sur les procédures de délivrance des permis de séjour

10.2.1 Direction opérationnelle étrangers

A la demande des sous-commissaires de savoir si le directeur reçoit des demandes d'accélération dans les procédures d'obtention de permis de séjour, la personne auditionnée indique que cela arrive couramment, ce qui s'explique par le retard pris dans les procédures. Ces demandes peuvent émaner de particuliers ou de leurs mandataires, tout comme elles peuvent provenir de conseillers d'Etat ou de députés. Lorsque le service est en mesure de traiter un dossier qui fait l'objet d'une interpellation, il le traite.

Pour l'auditionné, ces requêtes permettent de traiter des dossiers qui ont déjà pris trop de retard. Concernant le domaine de la construction et des chantiers, il indique que ce n'est pas une généralité. Toutefois, un député transmet régulièrement des requêtes de ce type à la direction de l'OCPM, qui

demande ensuite aux collaborateurs concernés de regarder où en est la procédure et de la traiter si cela s'avère possible.

Concernant la fréquence des interventions de députés ou de conseillers d'Etat, l'auditionné explique que ce sont souvent les mêmes intervenants et qu'ils passent par le directeur de l'OCPM. Il y a moins d'une dizaine de ces demandes par an. D'autres demandes émanent de certains services de l'Etat. L'auditionné estime, s'agissant du nombre de demandes similaires émanant de non-mandataires, en particulier les associations, qu'il y en a une centaine par années. Il pense qu'il y en a moins s'agissant des procédures de naturalisation, car il y a moins de dossiers à traiter.

L'auditionné estime normal que le service soit interpellé au vu du retard pris dans le traitement des dossiers. Pour lui, le problème de l'égalité de traitement se poserait si le service était à jour, mais avec le retard pris, la question de l'égalité de traitement ne peut pas vraiment se poser.

10.2.2 Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisation

L'auditionné explique qu'il peut arriver qu'une personne externe au service intervienne à propos du traitement d'un dossier. Les administrés appellent pour savoir où se situent leurs dossiers. Il estime qu'il y a là un problème d'égalité de traitement. Parce que, si le dossier est complet, le collaborateur doit alors traiter le dossier. L'auditionné ajoute que les requérants interpellent parfois le directeur général, qui transmet l'information. Ainsi, un dossier peut faire l'objet d'un traitement avant un autre à la suite d'une intervention extérieure. L'auditionné peut comprendre que cela puisse choquer. Il tient cependant à préciser que le dossier doit être complet, sinon des compléments sont demandés. C'est pour ces raisons qu'il tient à ce que les démarches en ligne soient mises en œuvre.

L'auditionné précise ne pas être exposé aux interventions directes de type politique. Il reçoit plutôt des e-mails des administrés ou des mandataires. Il y a également des e-mails de sa hiérarchie.

Ces courriers électroniques de la hiérarchie sont traités de la même manière que les e-mails des administrés. Il souligne que les gens comprennent que plus ils interpellent haut dans la hiérarchie, plus cela a de l'impact. Le collaborateur concède qu'il y a un passe-droit, ce qui est discutable. Il souligne que le bémol du processus est le temps d'attente. C'est finalement celui qui crie le plus fort qui verra son dossier traité.

Le nombre de demandes reçues de la hiérarchie est évalué à un courrier électronique par semaine. Des précisions supplémentaires peuvent le cas

échéant être demandées par la sous-commission au directeur du service étrangers.

Le collaborateur auditionné n'a pas connaissance d'interventions de députés. Il estime qu'il est trop bas dans la hiérarchie pour avoir des contacts de ce type.

L'auditionné estime que ce mode de fonctionnement découle des retards accumulés. Il entend la remarque des sous-commissaires observant que le retard rend l'intervention d'autant moins acceptable au regard de l'égalité de traitement. Mais il souhaite alors qu'on lui permette d'éliminer les retards. Il souligne que c'est le temps d'attente qui fait que les gens interpellent l'institution. Il demande à avoir plus de personnel en réitérant son souhait d'éponger le retard. Il rappelle que le service naturalisations a pu rattraper le retard parce qu'il a bénéficié de collaborateurs supplémentaires.

10.2.3 Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisations examinateur-auditeur

Le collaborateur auditionné demande en préambule s'il sera questionné sur des données personnelles. Sa hiérarchie (le chef de secteur autorisations) lui a interdit d'évoquer des données personnelles. Les sous-commissaires précisent les prérogatives et le mandat de la sous-commission, ainsi que les principes de confidentialité concernant ce mandat.

L'auditionné explique que les dossiers sont normalement attribués aléatoirement aux examinateurs. Il précise que son chef garde des dossiers pour traitement. Il estime que ce dernier conserve certains dossiers lorsqu'il est interpellé. Selon lui, ce sont des personnes externes qui écrivent au département ou à la direction de l'office, ou sur la boîte mail du secteur autorisations. Il ne peut évaluer le nombre de cas que cela représente.

La boîte mail est gérée par un gestionnaire qui répartit les e-mails. Cette tâche peut également être réalisée par le chef de secteur.

L'auditionné ajoute qu'il n'a jamais été interpellé par des députés. Toutes les interpellations lui proviennent de la direction, il reçoit parfois des e-mails directs de mandataires et d'administrés quand le dossier lui est attribué, certains se rendent à leurs bureaux.

Des personnes travaillant au sein de l'OCPM viennent également voir les examinateurs pour les dossiers de leurs amis.

Les administrés ou leur mandataire ont l'e-mail de l'examineur dédié à leur dossier suite aux demandes des pièces manquantes. A force d'expérience,

il explique que, quand il est interpellé, la phrase générique est que « le dossier est en traitement ».

Le respect de l'égalité de traitement, in fine, dépend de son propre jugement, ce qui finit par constituer un dysfonctionnement, de son propre avis.

Le collaborateur n'a pas souvenir que son actuel chef soit venu lui demander de traiter prioritairement une demande.

Son ancien chef estimait que, s'il y avait un mandataire, il devait traiter vite le dossier par crainte de poursuites. C'était la règle.

Le collaborateur estime qu'il faudrait des postes supplémentaires, la procédure est longue, ce qui n'est pas justifiable.

Il relève que des efforts ont été faits. Il estime que l'étranglement était avant essentiellement au niveau des examinateurs, mais que désormais c'est plutôt au niveau de la chancellerie. Il ne voit pas quelles autres solutions seraient envisageables.

10.2.4 Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisations examinateur-auditeur

Le collaborateur auditionné explique que les interventions extérieures surviennent en général dans un délai de 30 jours après le dépôt de la demande. Ce sont essentiellement des courriers ou des e-mails émanant des administrés ou de leurs mandataires. Il relève également des interventions de parents, fiancés ou membres de la famille. Il indique également recevoir des demandes de la hiérarchie.

Il confirme aussi recevoir des ordres du chef de secteur ou du directeur opérationnel, qui lui demandent une priorisation de certains dossiers, priorisation dont il ne connaît généralement pas la raison (quelquefois, une menace de déni de justice). La justification, lorsqu'elle est fournie, est toujours liée au retard de traitement de l'office. Il estime que ce sont souvent des dossiers qui se sont attardés en cours de traitement. Parfois, ces diverses demandes peuvent prendre une forme très pressante. Il s'exécute sans s'enquérir des raisons.

Parmi ces demandes, certaines ne sont pas anodines, car il y a des mandataires qui connaissent la maison OCPM. Ils profitent de leur connaissance de l'office pour accélérer les dossiers dont ils sont chargés.

L'auditionné trouve cela injuste. Il en a déjà parlé à sa hiérarchie. Il lui a été répondu que, avec les retards, il devait le faire et qu'il fallait être pragmatique. Il se contente d'exécuter les ordres.

Le collaborateur auditionné admet que certains dossiers qu'on lui demande d'accélérer ne souffrent parfois d'aucun retard, la direction avançant toujours l'argument qu'il faut être pragmatique. Le collaborateur estime que la hiérarchie a toujours une bonne raison pour faire avancer les dossiers qu'elle souhaite. Pour remédier à de telles pratiques, il conviendrait selon lui de mettre un ordre de priorité strict en fonction de la date de dépôt des dossiers.

Il est précisé que la base des documents figurant dans un dossier est constituée de photocopies. Si les examinateurs ont un doute quant à la véracité des éléments, des demandes complémentaires peuvent être sollicitées (office des poursuites, casier judiciaire, extraits de comptes bancaires, etc.).

Le collaborateur précise n'avoir jamais fait l'objet personnellement de pressions de la part de conseillers d'Etat ou de députés.

Mais il relève que les pressions constituent une pratique générale. Pour sa part, l'auditionné explique que c'est un conseiller administratif qui a souhaité un jour le joindre au sujet d'un dossier qu'il avait en traitement, ce qu'il a refusé.

Concernant le traitement des dossiers problématiques, il estime que la formation s'effectue par la pratique progressive et qu'il faut 2 à 3 ans pour qu'un examinateur acquière l'expérience pour gérer de tels dossiers.

Il estime qu'il y a un manque d'examineurs et un manque de formation, qui peuvent avoir des conséquences sur les retards à partir du moment où les dossiers se complexifient.

Les décisions relatives aux dossiers sont supervisées, les refus sont signés par la hiérarchie, alors que les demandes positives doivent être simplement contrôlées. Parfois, ce contrôle est oublié.

L'auditionné n'a jamais eu à traiter un dossier faisant l'objet d'une pression importante et qui aurait abouti alors que toutes les pièces n'étaient pas présentes.

Il est précisé que les dossiers sont remis pour traitement aux examinateurs de manière aléatoire et triés en fonction de leur complexité. L'auditionné estime que certains dossiers peuvent être conservés par ses supérieurs, composés d'anciens examinateurs, dossiers qu'ils sont donc en capacité de traiter eux-mêmes.

Un problème de corruption est survenu par le passé dans le service. Le collaborateur concerné n'est pas revenu depuis avril 2016. Ses collègues ne savent pas s'il a été licencié. Il a peut-être été mis en retraite anticipée. Peu informés de la situation, les collaborateurs du service se demandent quelles

mesures ont été prises pour renforcer la sécurité. Pour sa part, l'auditionné n'en constate aucune au quotidien.

Il semblerait judicieux à certains collaborateurs qu'un deuxième contrôle soit instauré et que ce soit de préférence un contrôle externe au service.

Les sous-commissaires relèvent un problème de procédure et d'information des collaborateurs, laissant la place à toutes les conjonctures.

10.2.5 Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisations collaborateur

Le collaborateur constate que le travail s'est complexifié au fil du temps, ce qui impacte la procédure. Il souligne une augmentation des demandes et confirme que le service a eu jusqu'à 10 000 demandes en attente. La loi a par ailleurs été modifiée, elle est devenue plus stricte et les contrôles effectués par les collaborateurs ont augmenté.

L'auditionné indique que les dossiers sont distribués aux auditeurs – les examinateurs – selon l'urgence. Les dossiers les plus anciens sont pris dans les paniers du secteur et distribués. L'examineur touche la demande avant que lui-même ou le chef de secteur (surtout en cas de refus) approuve la décision.

Un nombre fixe de dossiers est distribué par jour. Idéalement, les plus anciens, sauf s'il y a des interventions par courriers électroniques. A titre d'exemple, le matin de la visite de la sous-commission, 18 dossiers ont été distribués, dont 10 à 12 dossiers sujets à intervention par courrier électronique.

L'auditionné note que – la période étant compliquée – les demandeurs prennent souvent contact par le biais du formulaire de contact. Il ajoute que la chancellerie a du retard. Si un dossier traîne depuis longtemps, la personne auditionnée va le chercher à la chancellerie. Certains dossiers sont très anciens (avant 2019). Il n'y a pas d'accusé de réception au dépôt des dossiers. Par contre, un numéro de tracking est envoyé à l'administré, qui peut suivre ainsi le statut de son dossier.

L'essentiel des demandes sur les procédures provient des administrés, des mandataires, d'autres secteurs (chancellerie, accueil...) ou des externes. Suite à leur téléphone, le collaborateur place le dossier comme étant à traiter en urgence.

Il confirme que les gens passent parfois par les conseillers d'Etat. Il explique que le conseiller écrit au directeur de l'OCPM qui écrit au directeur du service étrangers qui leur demande ensuite un point de situation.

Il reçoit le courrier. Ensuite, soit il sollicite l'examineur chargé du dossier par un nouvel e-mail, soit il lui transfère directement l'e-mail qu'il a reçu.

Il concède qu'il s'agit d'une inégalité de traitement. Il en est fortement dérangé et l'a depuis longtemps fait remonter à la direction. Parfois, les dossiers qui sont traités sur interventions ne sont pas nécessairement en retard. Il confirme que des demandes d'intervention ont été faites par des députés à la direction bien qu'il n'en a pas reçu directement. Ces interventions peuvent concerner tous les types de permis.

Lorsqu'il exprime à la direction que ces accélérations de dossier lui posent problème, la direction dit l'entendre. Cependant, l'explication qui est donnée est que, quand un point de situation est fait sur un dossier et que l'administré relance le conseiller d'Etat 6 mois plus tard, cela devient une question de crédibilité pour l'office.

Le collaborateur explique que le problème réside dans le fait que le dossier arrive souvent dans son secteur incomplet, et que le dossier doit être repris plusieurs fois. En faisant un point de situation, et tout en admettant que c'est inégal, cela a le mérite de permettre de traiter le dossier.

Le collaborateur a remonté beaucoup de fois à la direction que cela laissait la porte ouverte à ce que des mandataires se spécialisent dans l'accélération des dossiers et en fassent un métier. Ces protestations ont été émises oralement, mais il continue de trouver que cela n'est pas juste, à savoir qu'en interpellant le dossier soit traité.

Les sous-commissaires relèvent que cela pourrait également avoir un intérêt électoral pour un politicien d'intervenir pour gagner des voix.

L'auditeur-examineur dispose d'un pouvoir d'appréciation. Bien qu'il n'ait jamais eu de dossier où il manquait des pièces essentielles, parfois il peut déduire des faits d'autres pièces.

Le collaborateur explique qu'au niveau légal il y a des exigences qui doivent être respectées. Il concède que certains collaborateurs demandent plus de pièces que d'autres.

Les sous-commissaires voient une possibilité d'accélérer les dossiers, qui pose le problème du fonctionnement des administrations. Ils s'interrogent sur le fait que des décisions sur des dossiers aient pu être rendues sans que toutes les pièces nécessaires soient là.

Les dossiers les plus complexes sont normalement attribués aux collaborateurs ayant plus d'ancienneté.

Le collaborateur remarque que les pièces dans les dossiers physiques ne sont pas numérotées, donc on peut les ajouter ou les supprimer.

Il indique travailler sur la base de photocopies et avoir eu une formation sur les faux documents il y a 5 ans. Tous les examinateurs n'ont pas eu cette

formation. Il trouve une utilité dans toutes les formations surtout pour les documents.

Même si les problèmes de corruption qui sont apparus il y a quelques années semblent faire partie du passé, les moyens de contrôle semblent insuffisants. Pour que la corruption ne soit pas possible, il propose de numérotter les pièces¹⁰. Il concède qu'il y a un contrôle mais de manière aléatoire.

10.2.6 Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisations examinateur-auditeur

Le collaborateur auditionné a fait l'objet d'interventions de la part d'avocats ou de mandataires pour des dossiers en plan depuis longtemps. Les plaintes sont adressées au directeur ou au conseiller d'Etat. Le collaborateur n'a pour sa part jamais reçu de demande insistante concernant un dossier récent.

Le collaborateur n'a jamais été contacté par un politicien. Au début de son engagement dans le service, il avait reçu un téléphone de l'ancien chef du protocole. Il a refusé d'échanger des informations à propos des dossiers traités.

Le collaborateur revient ensuite sur l'exemple d'un dossier en perdition, pour lequel le mandataire s'énerve et actionne le conseiller d'Etat en charge. Ce dernier envoie un mot au directeur général pour savoir où en est le dossier. Le collaborateur doit juste rédiger une note hiérarchique sur les étapes prévues. Pour sa part, le collaborateur n'a pas fait l'objet d'une quelconque pression. Cela étant, il concède qu'il existe des inégalités de traitement. L'administré qui n'a pas de prise sur l'administration, qui ne sait pas comment la contacter ou l'aborder verra son dossier traité moins rapidement que d'autres. Il relève que l'inégalité de traitement réside également dans le fait que, pour un dossier complet, une intervention externe aboutira au traitement du dossier.

L'auditionné explique par ailleurs que les pièces ne sont pas numérotées.

Le collaborateur déplore de façon générale le fait que certaines personnes puissent perdre leur travail parce que l'administration n'a pas fonctionné efficacement. Il relève un problème de manque d'effectifs et un nombre très important de dossiers à traiter sous la pression. Il confirme et souligne qu'à partir d'un certain stade d'accumulation il perd la vue d'ensemble. Il ne sait plus où sont les dossiers les plus anciens et les plus urgents. Il trouverait bien qu'une numérotation soit établie. La Confédération ne veut parfois pas se prononcer sur un dossier contenant des éléments anciens et dépassés, par

¹⁰ Voir à ce propos la recommandation 9 en fin de rapport.

exemple lorsque le dossier contient un état des poursuites de plus d'un an. Ces situations font perdre beaucoup de temps aux collaborateurs.

L'auditionné comprend que la sollicitation constitue parfois le seul biais pour qu'un dossier avance, mais cela le dérange énormément. Il a l'impression qu'il n'y a pas beaucoup de choses qui ont été améliorées depuis un certain nombre d'années. Les idées novatrices existent, mais il en arrive à douter qu'il soit possible d'améliorer les choses.

Le collaborateur auditionné déclare ne jamais avoir eu demande dans le domaine des chantiers.

10.2.7 Direction opérationnelle étrangers – secteur autorisations examinateur-auditeur

Le collaborateur explique recevoir des téléphones ou des courriers électroniques demandant d'accélérer tel ou tel dossier. Chacun demande à ce que son dossier soit traité. Le problème est que tout le monde est en droit de demander le traitement de son dossier, puisque certains dossiers attendent de façon injustifiée depuis des années.

Les courriers électroniques arrivent au secteur par le biais de la boîte secteur autorisations. Le collaborateur gérant cette boîte mail lui transmet les courriers électroniques qui le concernent. Il s'assure alors que le dossier concerné soit complet et, si tel est le cas, il peut le traiter pour autant que les conditions soient remplies. Il lui arrive de traiter un dossier ancien, car dans tous les cas il faudra le traiter à un moment ou un autre.

Concernant la marge dont le collaborateur auditionné dispose quant aux pièces à demander pour compléter un dossier, il précise que cela dépend du type de demande. Pour certaines d'entre elles, si les conditions légales ne sont pas remplies, il ne peut rien faire. Il mentionne la problématique des cas limites en citant l'exemple d'un regroupement familial demandé par un Suisse pour lequel il doit y avoir des moyens financiers suffisants. S'il s'avère que le Suisse en question ne dispose pas de moyens financiers suffisants, le collaborateur ne peut pas refuser cette demande sans avoir examiné le pronostic financier futur du couple. Il y a quand même une marge d'appréciation et une supervision par le service juridique.

Un système de dates a été mis en place. Dès qu'un dossier arrive au secteur, il est daté par mois et année, puis placé dans une paroi. Lorsque des pièces sont réclamées pour un dossier, ce dernier part au secrétariat. Lorsqu'il lui revient, la date de retour est indiquée sur le dossier. Il est précisé que l'ordre de la chronologie dépend de l'envoi des pièces et non pas du dépôt de la demande.

Le collaborateur explique que les demandes de la direction concernant l'avancement de certains dossiers arrivent chaque 6 mois. Il arrive que son chef de secteur lui demande un bref résumé d'un dossier après que la personne concernée ait interpellé le conseiller d'Etat ou le directeur général. Il faut alors expliquer pourquoi le dossier est en attente dans un bureau. Son chef direct lui met parfois un petit coup de pression concernant l'avancement d'un dossier. Le collaborateur précise qu'il ne privilégie pas les interpellations des mandataires, même s'ils ont des moyens de pression et qu'ils brandissent la menace du déni de justice.

Le collaborateur auditionné, à titre personnel, ne trouve pas la situation satisfaisante. La gestion des demandes lui paraît insatisfaisante. Les collaborateurs ne sont pas en nombre suffisant. Il faudrait plus de moyens. Il y a 12 examinateurs alors que 46% de la population genevoise est étrangère.

Concernant les inégalités de traitement, le collaborateur trouve qu'il y a trop de moyens d'entrer en communication avec les examinateurs : les courriers électroniques, le téléphone, le guichet et les courriers postaux. Il ne sait pas avec qui l'administré a communiqué, ni ce qui lui a été répondu. Le collaborateur au téléphone ou au guichet n'aura pas forcément le même avis ou la même perception du dossier et ne réclamera peut-être pas les mêmes documents. Il y a encore la pression de savoir que le nom des examinateurs a pu être communiqué et que l'administré pourrait entrer directement en contact avec eux.

Le collaborateur pense que la corruption est toujours possible, bien qu'il y ait eu quelques changements, comme notamment l'instauration du contrôle à 4 yeux. Désormais la hiérarchie doit revérifier son travail avant que le dossier puisse aller de l'avant. Avant, ce n'était pas le cas, le collaborateur donnait l'ordre et le dossier passait au secteur livrets, secteur qui n'est pas censé vérifier les pièces. Il relève néanmoins que ce service est expérimenté et il rattrape parfois des erreurs des examinateurs, mais il ne s'agit pas de supervision. Les collaborateurs ne vont pas vérifier les pièces sur lesquelles sont basées les décisions. Cela étant, il n'est pas possible de faire n'importe quoi. Il existe par exemple des codes qui empêchent certaines entrées. Il y a des garde-fous.

Le collaborateur peut partager le sentiment que le système peut sembler, de l'extérieur, très perméable aux influences externes.

La personne auditionnée constate que les collaborateurs sont soudés et qu'ils « sont tous dans le même bateau ». Ils travaillent de manière consciencieuse. Il estime que son secteur fonctionne bien et il trouve son supérieur hiérarchique super. Il a le sentiment que la seule préoccupation du

chef de secteur, lors de la distribution des dossiers, est l'expérience de chaque examinateur et la complexité des dossiers. Il espère ne pas se tromper.

Le collaborateur trouve, sur le plan organisationnel, que la ligne téléphonique ne constitue pas une bonne solution. Il ne trouve pas normal que les examinateurs soient atteignables par téléphone, puisqu'ils doivent prendre des décisions concernant précisément les personnes qui les contactent. Cela soumet les examinateurs à une tension supplémentaire dans des conditions de travail déjà compliquées.

10.3 Intervention du service protection

10.3.1 Direction opérationnelle protection asile et retour – secteur protection

Le collaborateur auditionné précise n'avoir pas reçu de consignes particulières concernant son audition par la sous-commission.

L'auditionné constate que l'actuel conseiller d'Etat a rapidement saisi les enjeux actuels et a réagi en conséquence (engagement de personnel et création du secteur). Cette réaction a été précédée de deux années de signalements de difficultés, qui n'ont pas été entendus.

L'auditionné estime que l'idée à la base de l'opération Papyrus était excellente. Elle était malheureusement assortie d'une volonté de ne pas communiquer de manière transparente. Des directives ont été édictées avec l'objectif de faire du chiffre, avec pour résultat de brider la direction de l'office.

L'auditionné déplore toutefois le fait que l'attention ne s'est pas portée sur l'exécution de l'opération. Celle-ci a été bien pensée, mais elle a pêché dans son exécution. Il n'a toujours pas compris pourquoi il n'y a pas eu de suivi (déblocage de postes, moyens supplémentaires à l'OCPM pour exécuter l'opération).

Le collaborateur pense qu'une pression a été exercée par le conseiller d'Etat de l'époque, dans une volonté de contrôler les choses, sur le responsable de l'office et sur le secrétaire général adjoint concerné. L'ancien conseiller d'Etat en charge voulait que tous les refus soient justifiés. L'auditionné indique qu'il a lui-même validé tous les refus. Il en chiffre 7 ou 8 sur les 2000 premiers dossiers traités lors de l'opération Papyrus.

L'auditionné explique avoir indiqué au nouveau conseiller d'Etat chargé du département qu'il y aurait beaucoup plus de refus. Il a établi une liste de motifs de refus pour qu'il puisse les analyser, alors que son prédécesseur voulait des motivations. Il précise que l'ancien magistrat a tout validé

lui-même. Le nouveau magistrat a confié cette tâche à un collaborateur. Il a alors été enregistré un refus de 70 dossiers.

L'auditionné explique que les gestionnaires devaient vérifier les dossiers susceptibles de refus avant de les envoyer à l'ancien magistrat. Les refus étaient difficiles, car le magistrat s'assurait qu'il n'y ait pas de refus. La pression sur les collaborateurs s'exerçait en amont. Il leur était dit en substance : « vous devez m'envoyer les cas, mais le dossier doit être blindé ». Et si un détail n'était pas suffisamment creusé, la note revenait. Sur les 7 ou 8 refus, il n'y a pas eu de retour. Le message était suffisamment clair. C'était une manière de contrôler le processus en jalonnant en amont le travail des collaborateurs. Ces derniers ont relevé un phénomène général de pression qui s'exerçait sur eux. Lorsqu'un mandataire faisait beaucoup de bruit, tout collaborateur devait être en situation de recevoir une demande pour savoir où en était le dossier. Lorsque le constat était fait que le dossier avait pris beaucoup de retard, ce dernier était alors traité.

11. Résumé des travaux de la sous-commission OCPM¹¹

Le travail de la sous-commission OCPM de la commission de contrôle de gestion a été initié suite à la réponse du Conseil d'Etat à la QUE 1138, réponse jugée peu convaincante au regard des éléments portés à la connaissance de la commission. Celle-ci, estimant toutefois le champ de la QUE 1138 beaucoup trop restreint, a décidé de constituer une sous-commission et de lui confier un mandat plus large. La sous-commission a ainsi été amenée à vérifier quelle était la situation générale de l'OCPM dans l'accomplissement de sa mission au service de la population, ainsi que l'existence d'éventuelles pressions extérieures qui pourraient s'exercer sur ses collaborateurs.

De nombreuses auditions ont été menées par la sous-commission. L'établissement préalable d'une liste de questions posées à toutes les personnes auditionnées a permis de pondérer et d'objectiver les réponses obtenues. Ce qui a permis de mettre en exergue les points importants ressortant du présent rapport.

La situation de l'OCPM apparaît en substance comparable à celle d'un nageur qui a le nez sous l'eau. L'institution n'arrive pas à maîtriser la situation, sans toutefois se noyer réellement.

¹¹ Cette partie agrège les résultats des différents entretiens et y ajoute l'appréciation politique de la sous-commission. Elle dépasse par conséquent le strict verbatim des auditions qui a été respecté jusqu'ici.

Concernant les naturalisations, l'ancien conseiller d'Etat en charge a vite identifié le domaine de la naturalisation comme un sujet politique qui pouvait lui apporter de la visibilité. Il a constaté que la durée moyenne d'une procédure ordinaire prenait entre 3 et 4 ans. Il a fixé un objectif de 18 mois et pris des mesures pour l'atteindre. Il y avait 7000 dossiers en cours de traitement à cette époque. Pour traiter cela en 1 an, le secteur a bénéficié de la collaboration de 7 personnes sous le statut d'auxiliaire. Il a fallu leur trouver des locaux, les former, et aussi simplifier la procédure (auditions par téléphone). En mai 2015, il n'y avait plus que 1700 dossiers en traitement. Le délai de traitement de 18 mois a pu être maintenu par la suite, malgré le départ des auxiliaires.

Par ailleurs, l'organisation de grandes cérémonies – très appréciées par les naturalisés – de prestation de serment, avec l'engagement d'une société privée organisant un spectacle de bonne tenue, la remise personnelle et en mains propres d'un stylo-souvenir, a fait de ces cérémonies de véritables vitrines personnelles.

Le problème majeur de l'OCPM ne se situe toutefois pas dans le domaine des naturalisations. La loi fédérale sur la nationalité, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, a entraîné un durcissement des conditions requises pour demander la naturalisation. Il est depuis lors devenu indispensable de disposer d'un permis C. De ce fait, les demandes de naturalisation sont passées d'environ 4500 à 5000 demandes par année, à moins de 3000 demandes en 2020, et ce nombre apparaît encore en diminution. Dans ce contexte, le problème du retard dans le traitement des naturalisations pourra donc être réglé.

Concernant les demandes de permis de séjour, les difficultés de l'OCPM en termes de délais ne datent pas d'hier. L'audit de la Cour des comptes réalisé en 2011 pour vérifier l'application de la loi cantonale 9332, qui visait, entre autres, à améliorer la qualité et la rapidité du service à l'utilisateur, avait relevé des délais de traitement problématiques.

Bien qu'un certain nombre d'améliorations aient été apportées ensuite, le problème demeurait en 2015 et le constat en a été à nouveau fait par la Cour des comptes à l'occasion d'un examen sommaire.

Le service d'audit interne de l'Etat a effectué le même constat suite à l'adoption de la loi cantonale 11945 visant une optimisation des prestations de l'OCPM et sa réorganisation.

La sous-commission ne peut que faire aujourd'hui le constat que cette situation s'est encore globalement péjorée.

Le problème auquel fait face le service concerné est pourtant identifié de manière circonscrite. Une grande part, si ce n'est l'essentiel des difficultés relevées provient de la non-complétude des dossiers à l'entrée.

La mise en place du secteur « chancellerie » ayant pour vocation de permettre la réunion des documents requis et de transmettre ensuite les dossiers complets aux autres services mobilisés a finalement abouti à la constitution d'un goulet d'étranglement. Sans qu'il soit nécessaire de revenir ici sur le mécanisme de ce blocage développé dans le présent rapport, il convient de souligner la situation difficile de ce service qui, en héritant des retards du secteur séjour, s'est immédiatement retrouvé sous l'eau.

Face à un défi impossible à relever, avec un personnel insuffisant¹² et un nombre de procédures en augmentation, il convient de reconnaître et de souligner l'engagement sans faille de la direction et des collaborateurs.

La demande d'attestation informatisée, mise en place fin 2019, a permis de réduire la pression pesant alors sur les guichets. Le changement d'adresse automatique en vigueur depuis juin 2020, l'informatisation des demandes pour les frontaliers entrés en vigueur durant la période COVID-19 et la possibilité d'adaptation dudit formulaire à d'autres types de demandes de permis en 2021 constituent des améliorations déjà réalisées ou en cours.

Cela étant, en dehors de quelques services particuliers, comme celui proposé aux « multinationales », force est de constater que les retards de traitement des demandes de permis de séjour se comptabilisent usuellement en mois, voire en années.

Concernant l'opération Papyrus, les sous-commissaires pensent unanimement qu'il s'agit d'une bonne et nécessaire idée, dans le sens où il n'est pas adéquat de laisser des régimes de travail parallèles se développer et de laisser des individus en marge de la société.

Après avoir reçu l'injonction politique de lancer l'opération Papyrus, mais sans toutefois obtenir de ressources supplémentaires pour la gérer, l'OCPM a dû traiter, en plus des cas ordinaires, près de 3000 demandes induites par l'opération Papyrus. Des collaborateurs ont été prélevés dans les différents secteurs de l'OCPM pour mener à bien cette opération, en précisant qu'il s'est avéré compliqué de favoriser le traitement d'une procédure comme Papyrus (concernant des personnes clandestines de longue date) par rapport au traitement des demandes ordinaires.

¹² Voir à ce propos l'entretien avec le directeur de l'OCPM, de même que la recommandation 1.

Dans cette opération, les associations et les syndicats ont été chargés de filtrer les dossiers. Ils ont retoqué un certain nombre de candidats. Ces candidats refusés ont parfois trouvé des mandataires qui ont redéposé leurs demandes, mis en confiance par les premières réponses positives qui tombaient.

Finalement, l'OCPM a découvert qu'une filière de fraude s'était mise en place, qui a concerné 9% des 3000 dossiers.

Des intermédiaires peu recommandables ont cherché à profiter de la faiblesse et de la naïveté de certains demandeurs en falsifiant certains documents requis pour bénéficier de l'opération Papyrus.

Ces pratiques ont d'ores et déjà été dénoncées au Ministère public et ne seront donc pas reprises dans ce rapport.

Pour en revenir aux procédures ordinaires (hors Papyrus), il convient de souligner que les différentes interventions extérieures ayant pour but d'interpeller l'office pour « faire un point de situation du dossier », et qui sont à l'origine de la constitution de la sous-commission, génèrent, toutes interventions confondues, un sentiment quasi général d'inégalités de traitement par les collaborateurs de l'office. Car, dans les faits, ces interventions aboutissent généralement à une accélération du traitement de certaines demandes, ce qui peut constituer, au vu des retards de l'office, un avantage important.

Si le magistrat chargé du département peut être légitimé à intervenir, il n'existe pas de processus susceptible de contrôler que son intervention s'inscrit bien dans une volonté de répondre à l'intérêt prépondérant du canton.

Par ailleurs, s'il est tout à fait admissible qu'un demandeur s'informe de l'avancement de sa demande, il convient de relever qu'il sera beaucoup plus facile pour lui d'obtenir un « avancement » conséquent de son dossier s'il bénéficie des services d'un mandataire (avocat). Et un mandataire apparaît d'évidence légitimé à intervenir pour son mandant. Toutefois, l'accès à un mandataire nécessitant pour le demandeur des moyens financiers propres, c'est cet accès-là qui peut constituer, au vu de l'avantage octroyé (avancement du dossier), une inégalité de traitement. L'office connaissant un retard de traitement chronique, s'informer de l'avancement d'un dossier revient finalement à le sortir de la pile (une pile souvent épaisse) et à permettre son traitement.

Quant aux interventions politiques, de la part de députés, de conseillers administratifs ou de conseillers municipaux, elles ne sont en aucun cas acceptables, car ces intervenants-là n'en ont aucunement les prérogatives. Leurs interventions, qu'elles soient motivées par un intérêt électoral ou une

raison professionnelle, apparaissent inconvenantes, surtout si leur statut d' élu est mis en avant et que leurs demandes s' avèrent récurrentes. Ceci quelle que soit la hauteur hiérarchique de l' intervention.

Ces interventions politiques, évaluées à une dizaine de cas par année, doivent cesser. Il convient toutefois de distinguer les interventions ponctuelles, des interventions récurrentes et insistantes. Ces dernières doivent être considérées comme abusives et dénoncées au pouvoir judiciaire.

Concernant le cas particulier du dossier de Monsieur A, objet de la QUE 1138, il convient de relever que le conseiller d' Etat en charge, questionné directement sur ce sujet, a, dans un premier temps, après s' en être informé auprès du service concerné, contesté à deux reprises qu' une quelconque intervention ait pu avoir lieu dans le traitement de ce dossier.

Dans un deuxième temps, il a admis en audition plénière que des interventions pouvaient avoir lieu par les demandeurs ou leurs mandataires, reprenant ainsi une partie des informations fournies à l' origine par le service concerné dans le cadre de la proposition de réponse à la QUE 1138. Il était alors question de refuser de fournir aux députés les informations sollicitées en opposant le secret d' une procédure judiciaire en cours.

Apprenant la mise en place de la sous-commission, le conseiller d' Etat a finalement décidé d' écrire aux collaborateurs de l' OCPM un message en vue de leurs auditions par la sous-commission :

« En vue de la prochaine audition par la sous-commission "OCPM" de la commission de contrôle de gestion, je tiens à vous rappeler que le Magistrat a formellement interdit que nous parlions de dossiers particuliers. »

La réponse concernant la durée de traitement du dossier de Monsieur A a tout de même pu être obtenue, dans la mesure où cette information ne comprenait pas de données confidentielles. La réponse a certes été donnée, mais elle a été difficilement obtenue, la plupart des auditionnés ayant considéré ne pas pouvoir répondre suite à la note du conseiller d' Etat.

Pour lever les doutes quant à leur légitimité, les sous-commissaires ont fourni une note d' orientation sous l' impulsion du président de ladite sous-commission.

Sur le fond de la question, il apparaît que la naturalisation de Monsieur A a fait l' objet d' interventions à différents niveaux de la procédure. Sur demande du département, le chef de secteur a reçu personnellement Monsieur A, ce qui ne relève pas du tout de la pratique habituelle. Le coordinateur des enquêtes a ensuite également reçu personnellement Monsieur A. Le dossier de Monsieur A n' a pas été distribué à un examinateur de manière aléatoire, comme il en est normalement l' usage. On a enjoint à d' autres collaborateurs

intervenant dans le processus administratif de traiter le dossier rapidement. Enfin, la procédure fédérale a connu une durée anormalement courte de quelques jours en lieu et place de plusieurs mois. La procédure de naturalisation complète a duré, dans le cas de Monsieur A, entre 7 et 8 mois, contre une durée moyenne et usuelle de 15 à 18 mois. Monsieur A étant à l'époque résident d'un canton suisse allemand demandant 5 ans de résidence en vue d'une procédure de naturalisation, lorsque la procédure a été engagée, la question reste en suspens du temps de résidence continue dans le canton de Genève, normalement d'un an. Question à laquelle la sous-commission n'a pu trouver la réponse.

Les sous-commissaires ne peuvent que regretter les interférences subies par les collaborateurs de l'OCPM dans leur travail, générées par des interventions dont l'opportunité et l'intérêt publics ne semblent pas toujours fondés.

12. Recommandations

Recommandations adressées au Conseil d'Etat :

1. Fournir des ressources humaines compatibles avec la volumétrie des missions de l'OCPM.
2. Apporter un soutien important et rapide en termes d'informatique à l'OCPM, en particulier un système de pilotage adapté permettant de suivre le déroulement des procédures, ainsi que leur rapidité.
3. Instituer un point d'entrée unique avec des formulaires « intelligents » qui permettent au demandeur de remplir sa demande (en cours).
4. Réaliser un audit informatique après l'informatisation des formulaires, afin d'en analyser les effets.
5. Garantir une formation continue prévue pour les cadres et les collaborateurs.
6. Mettre en place une antenne d'assistance administrative pour prendre en charge les personnes victimes de la fracture numérique ou linguistique.
7. Etendre la procédure réservée au Groupement des entreprises multinationales (GEM) à d'autres entreprises dont le service des ressources humaines est suffisamment bien organisé pour conduire la même procédure.
8. Redéfinir les missions du SCAD et de la chancellerie.

9. Mettre en place une numérotation systématique des pièces fournies et des dossiers afin de limiter les risques de fraudes.
10. Adopter une méthode d'archivage des dossiers et une systématique de classement.
11. Informer l'ensemble du personnel de l'OCPM sur les mesures de sécurité des procédures mises en place.
12. Informer l'ensemble des élus cantonaux et communaux que les pressions sur le personnel de l'OCPM en particulier et de l'administration en général ne sont pas admissibles.
13. Contrôler que les interventions internes et externes sur les dossiers et les procédures traitées par l'OCPM soient conformes aux directives internes.
14. Le Conseil d'Etat valide toute demande d'accélération d'une procédure au nom de l'intérêt public.

Recommandation adressée à la commission de contrôle de gestion :

15. Introduire une dénonciation auprès du procureur général concernant les interventions ayant favorisé Monsieur A dans l'obtention de sa naturalisation.

La commission de contrôle de gestion a fait sien le rapport de la sous-commission sur l'office cantonal de la population et des migrations lors de sa séance du 17 mai 2021 en adoptant ses recommandations à 10 voix pour (3 PLR, 2 PDC, 1 UDC, 1 S, 2 Ve, 1 EAG), 2 voix contre (1 MCG, 1 S) et 3 abstentions (1 PLR, 1 MCG, 1 S).

Table des annexes

1. QUE 1138-A Réponse du Conseil d'Etat à la question écrite urgente de M. Thomas Bläsi : Le Conseil d'Etat a-t-il pris la précaution de vérifier si l'office cantonal de la population et des migrations a délivré des permis (toutes les catégories) à des acteurs concernés par l'affaire dite « Maudet », et/ou à leurs proches, ou s'il a traité de leurs demandes en vue d'obtenir la nationalité suisse ?
2. Tableau des objectifs fixés par l'OCPM pour les différents secteurs et leur degré d'atteinte, synthèse au 31 décembre 2014 (annexe tirée de l'examen sommaire de la Cour des comptes du 4 juin 2015 « Délais de traitement des demandes de renouvellement de permis de séjour à l'OCPM »)
3. Mandat de la sous-commission « OCPM » du 2 mars 2020
4. Liste des questions posées par la sous-commission « OCPM »
5. Organigramme de l'OCPM, daté du 1^{er} septembre 2019
6. Exhortation utilisée par la sous-commission « OCPM »
7. E-mail aux collaborateurs de l'OCPM auditionnés par la sous-commission « OCPM » – non-autorisation de discuter d'éventuels dossiers nominatifs
8. Note d'orientation à l'attention de la sous-commission « OCPM » – documents contenant potentiellement des données personnelles ou sensibles

Secrétariat du Grand Conseil**QUE 1138-A**

Date de dépôt : 6 novembre 2019

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de M. Thomas Bläsi : Le Conseil d'Etat a-t-il pris la précaution de vérifier si l'office cantonal de la population et des migrations a délivré des permis (toutes les catégories) à des acteurs concernés par l'affaire dite « Maudet », et/ou à leurs proches, ou s'il a traité de leurs demandes en vue d'obtenir la nationalité suisse ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 18 octobre 2019, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

L'interpellant et son groupe ont toujours été soucieux que les règles en vigueur concernant la délivrance de permis de séjour soient scrupuleusement respectées dans le canton de Genève, en particulier, et dans l'ensemble de la Confédération, de manière plus générale. L'équité en la matière ne pouvant d'évidence qu'être la règle. Il est apparu qu'un certain nombre de questions se posaient quant à l'acquisition de permis d'ouverture d'établissements de restauration à Genève ainsi que d'autres sur les procédures d'attribution de concession publique à l'Aéroport de Genève.

Ces questions ne sont pour l'heure pas tranchées et les différents services concernés ont déjà été retirés au conseiller d'Etat en charge par mesure de précaution. Il m'apparaît aujourd'hui que l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM) courait un risque sensiblement égal.

Mes questions sont les suivantes :

- **Le Conseil d'Etat a-t-il vérifié si l'office cantonal de la population et des migrations a délivré des permis (toutes les catégories) à des personnes proches et des acteurs concernés par l'affaire dite « Maudet », ou s'il a traité de leurs demandes en vue d'obtenir la nationalité suisse ?**

- *Le Conseil d'Etat peut-il nous assurer qu'aucun traitement de faveur n'a pu être accordé à l'une ou à l'autre des personnes concernées, qu'il s'agisse d'émoluments, de délais, ou d'une quelconque facilité de nature à avoir constitué un avantage comparativement au traitement fait au reste de la population ?*

Je remercie d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que tant la procédure de naturalisation que celles visant à l'obtention d'autorisations de séjour sont régies par des lois fédérales. Dans ces deux domaines, la Confédération, et pour elle le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), autorise (cf. art. 13, al. 3, de la loi fédérale sur la nationalité suisse – RS 141.0) ou, dans la règle, approuve (cf. art. 99 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration – RS 142.20), s'agissant des demandes déposées par des ressortissants extra-européens, les décisions prises par le canton.

Pour le surplus, dès lors que la question se réfère à une partie à une procédure pénale en cours, le Conseil d'Etat n'entend pas procéder à une instruction parallèle, ni faire un quelconque commentaire à ce sujet.

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 :
Antonio HODGERS

Tableau des objectifs - synthèse au : 31 décembre 2014

1.1. SERVICE SUISSES - Passeports		Mois d'actualisation : déc.
1.1_A :	le délai pour obtenir un rdv pour commander un document d'identité ne doit pas excéder 2 semaines .	1 →
1.1_B :	la durée totale d'attente aux guichets pour une prestation ne doit pas excéder 15 minutes .	15 →
1.1_C :	le délai de traitement d'une demande de passeport ou carte d'identité, hors rdv biométrie, ne doit pas excéder 48h	24 →
1.2. SERVICE SUISSES - Naturalisations		Mois d'actualisation : déc.
1.2_A :	la durée de la procédure de naturalisation ordinaire pour les nouvelles demandes n'excèdera plus 18 mois .	38 →
	délai au: 31.12.2014 jalons: au 30.08: 30 mois au 30.10: 24 mois au 31.12: 18 mois	
1.2_B :	mise en œuvre de 2 sessions hebdomadaires de tests de connaissances pour 50 candidats.	4 →
1.2_C :	chaque enquêteur traitera un volume de 5 dossiers par jour .	4.3 ↑
	délai au: 30.09.2014	
1.2_D :	le nombre de dossiers naturalisation en stock n'excèdera pas 1000 dossiers	3151 ↓
	délai au: 30.06.2015	
2. ETAT CIVIL ET LEGALISATIONS - dossiers naturalisation		Mois d'actualisation : déc.
2_A :	le solde de dossiers naturalisation en attente de traitement n'excèdera pas 1'000 dossiers	104 ↓
	délai au: 31.12.2014 jalons: au 30.08: 2900 doss au 31.10: 1900 doss au 31.12: 1000 doss	
3. ASILE ET DEPARTS - Mesures		Mois d'actualisation : déc.
3_A :	le solde de décisions de renvoi en attente de traitement (Art.64 LEtr) n'excèdera pas 50 dossiers .	107 ↓
	délai au: 31.12.2014 jalons: 30.11: 100 31.12: 50	
3_B :	résorption complète de toutes les décisions d'interdiction d'entrée en Suisse soit 0 dossiers en attente .	0 ↓
	délai au: 31.12.2014 jalons: 30.11: 1000 31.12: 0	
3_C :	dès le 30.06.2014, le nombre de décisions de renvoi Art. 64 LEtr doit être de 80 par mois .	59 ↑
	délai au: 31.12.2014 jalons: 31.12: 80	
4.1. ETRANGERS - Séjour		Mois d'actualisation : déc.
4.1_A :	le solde de demandes dont l'examen est en cours n'excèdera pas 3'000 dossiers .	7995 ↓
	délai au: 31.12.2015 jalons: 30.12.2014: 8000 30.04.2015: 6500	
4.2. ETRANGERS - Accueil		Mois d'actualisation : déc.
4.2_A :	le temps d'attente aux guichets n'excèdera plus 30 minutes .	17.16 ↓
	délai au: 31.12.2014 jalons: 31.12: 30 min	
4.3. ETRANGERS - Emploi		Mois d'actualisation : déc.
4.3_A :	d'ici au 31.12.2014, le solde des demandes dont l'examen est en cours n'excèdera pas 1'000 dossiers .	1969 ↓
4.3_B :	au 31.12.2014, le nombre de dossiers à examiner ne doit pas excéder 250	85 ↓
4.4. ETRANGERS - Livrets		Mois d'actualisation : déc.
4.4_A :	d'ici au 31.12.2015, le solde des demandes en attente de production n'excèdera pas 3'000 dossiers .	8434 ↓
	délai au: 31.12.2015 jalons: 31.12: 9000 31.07: 6000 31.12: 3000	

Commentaires

1.2_D : nouvelle mesure; détermine le nombre de dossiers en stock au secteur naturalisations



2 mars 2020

Mandat de la sous-commission « OCPM »

Demandeur : Thomas Bläsi

Proposition de mandat

Audition, en sous-commission, de la direction de l'office cantonal de la population et des migrations, ainsi que des collaborateurs chargés de l'enregistrement et du traitement des demandes de naturalisation.

Motivation de la demande

Des employés de l'office cantonal de la population et des migrations ont fait état d'interventions directes et récurrentes de conseillers d'Etat dans le traitement des procédures d'obtention de permis de séjour ou des procédures de naturalisation.

A titre d'exemple, on peut citer l'archivage tardif, courant 2019, d'un dossier ayant fait l'objet d'une part d'une intervention directe d'un conseiller d'Etat et d'autre part d'un traitement dans un délai particulièrement court qui a suscité l'agacement de collaborateurs de l'office. Ces derniers ont considéré que ces traitements particuliers constituaient des inégalités de traitement par rapport aux autres demandes et représentaient des sources de perturbations de leur travail. Ces mêmes collaborateurs ont également relevé que l'intérêt prépondérant de Genève ne représentait pas une motivation suffisante et évidente à ces interventions successives.

Les questions institutionnelles qui peuvent se poser suite à de possibles interventions et le licenciement récent de donneurs d'alerte qui ont fait grand bruit dans la République doivent trouver une réponse, car ils ont créé un climat anxigène expliquant, d'après les collaborateurs précités, la nécessité d'un contrôle de la part de notre commission.

Concernant le dossier déclencheur

L'archivage, courant 2019, d'un dossier de naturalisation traité en 2017, a suscité au sein de l'office concerné l'agacement de collaborateurs, ne comprenant pas cet archivage très tardif, et se rappelant de son traitement extrêmement rapide suite à une demande du chef du département (7 mois en lieu et place de 18 mois en moyenne). Il est important de signaler à ce stade que le temps de traitement des demandes par l'office avait été considérablement amélioré par le conseiller d'Etat en charge, passant sous sa direction de 36 mois à 18 mois.

A la suite de ces informations, une question écrite urgente ([QUE 1138](#)) a été adressée au Conseil d'Etat.

Le conseiller d'Etat en charge y a répondu par anticipation sur le plateau de Léman Bleu, niant toute intervention dans ce dossier précis, considérant cette question comme une affabulation raciste et une stratégie de campagne. Admettant en outre, au détour des questions du journaliste, être intervenu dans un certain nombre de dossiers, comme ses prédécesseurs, dans l'intérêt supérieur de Genève.

La réponse officielle du Conseil d'Etat arrivant dans la foulée, précisait que le collègue ne répondrait pas à une question pouvant concerner une affaire judiciaire en cours ([QUE 1138-A](#)).

Cadre de l'intervention de la commission

La commission de contrôle de gestion devant remplir sa fonction de contrôle du bon fonctionnement de l'administration, le mandat proposé à la commission doit être rempli dans ce cadre, le dossier potentiellement problématique devant servir de point de départ illustratif aux ingérences dénoncées que constituent ces interventions des conseillers d'Etat en charge sur les procédures en cours de traitement. La sous-commission devrait pouvoir objectiver les faits et déterminer si ces interventions ont, dans le temps et au fil des conseillers d'Etat en charge, été accomplies au nom de l'intérêt supérieur du canton ou pour des motivations personnelles.

Le travail de la sous-commission devrait permettre d'aboutir à des conclusions répondant à l'intérêt général.

Voté par la commission de contrôle de gestion le 2 mars 2020

Les membres désignés de la sous-commission sont :

M. Thomas Bläsi

M. Cyril Aellen – remplacé par M. Alexis Barbey le 21 décembre 2020

M. Jean Rossiaud – remplacé par M. Pierre Eckert le 21 décembre 2020



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

GRAND CONSEIL

Commission de contrôle de gestion

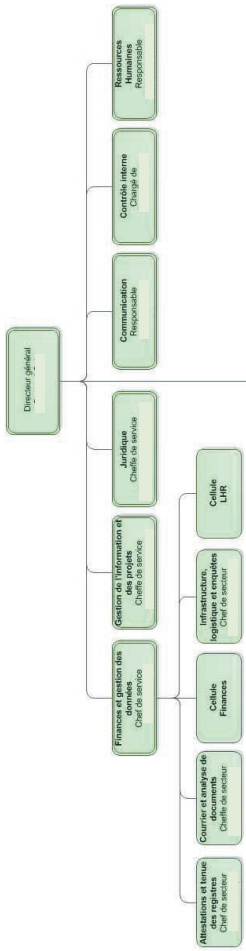
Sous-commission OCPM

Sous-commission « OCPM » (14.05.2020)

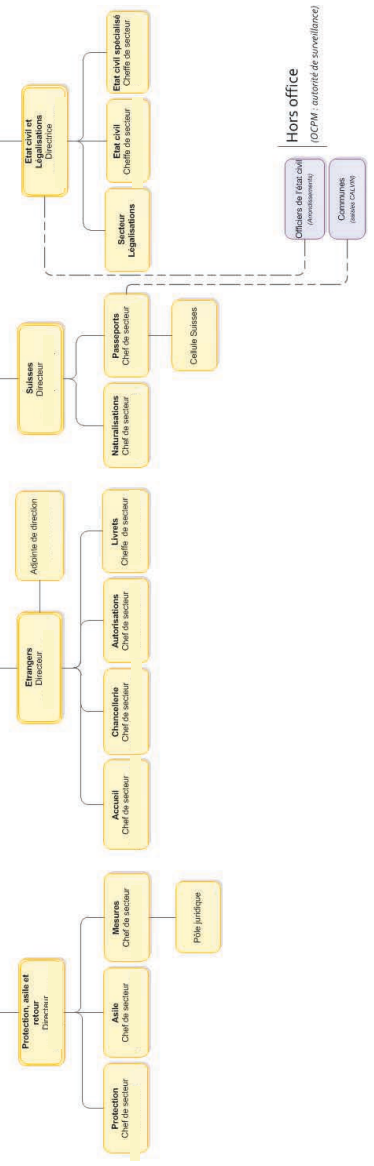
Liste des questions :

1. Quelle est la durée moyenne d'une procédure ordinaire ?
2. Quelle a été l'évolution de la durée de la procédure ordinaire ?
3. Comment et combien de collaborateurs interviennent sur une procédure ordinaire à l'office cantonal de la population ? (1 enquêteur – plusieurs administratifs)
4. Quelle est la durée de la procédure chez les autres intervenants ?
5. Les exigences de la Cour des comptes ont-elles accélérées à certains niveaux la procédure, lesquelles ? (En référence à l'examen sommaire de la Cour du 4 juin 2015 portant sur les délais de traitement des demandes de renouvellement de permis de séjour à l'OCPM)
6. Est-il arrivé qu'une personne extérieure au service ou une entité intervienne sur votre travail d'une manière direct ou indirect (voie hiérarchique) pour accélérer un dossier ?
7. Est-ce que les requêtes extérieures à vos services ont eu une incidence sur le traitement des dossiers ? Si oui, lesquelles et quel a été leur suivi ? Sinon, pour quelles raisons n'y a-t-il pas été donné suite ?
8. Ces interventions ont-elles créé une inégalité de traitement par rapport au reste de la population ?
9. Dossier XX ? Dossier XX ? Autres dossiers. Etes-vous concernés personnellement dans votre travail ?

Services Transversaux



Directions Opérationnelles





RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
GRAND CONSEIL
Commission de contrôle de gestion
Sous-commission OCPM

Exhortation

Madame, Monsieur,

La Commission de contrôle de gestion a décidé le 2 mars 2020 de créer la présente sous-commission. Vous êtes invité à vous exprimer en tant que [fonction].

Nous vous prions de décliner pour le procès-verbal :

- votre nom, prénom(s), date de naissance, profession et domicile;

[réponses]

Les compétences de la commission, respectivement de sa sous-commission, se fondent sur les art. 201A et ss. de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01). Les alinéas suivants sont importants :

⁷ La commission peut procéder à toutes interventions utiles. Dans la mesure où elle le juge nécessaire pour accomplir sa tâche, elle a le droit de demander directement les renseignements et documents qu'elle juge utiles aux services et entités qu'elle est chargée de surveiller sans que le secret de fonction ne lui soit opposable. Peuvent refuser de répondre les personnes dont le secret est protégé par la législation fédérale, à moins que le bénéficiaire du secret ne consente à la révélation.

⁹ Il est procédé aux auditions ou à des investigations sur place à huis clos. Les débats de la commission ont lieu hors la présence de tierces personnes, sauf le secrétaire de la commission et son procès-verbaliste, qui sont soumis au secret de fonction. Les procès-verbaux des séances de la commission et des délégations constituées par elles sont confidentiels. Les déclarations faites par les personnes entendues par la commission et ses délégations sont protocolées et un extrait du procès-verbal leur est soumis pour approbation.

Nous vous invitons :

- à parler sans haine et sans crainte,
- à dire toute la vérité,
- à ne pas chercher à tromper la sous-commission par aucun artifice, ni par aucune exposition fausse des faits,
- à conserver le secret concernant la présente audition, y compris après la dissolution de la sous-commission.

Nous vous informons que la présente audition est enregistrée et qu'un procès-verbal sera établi à destination de la présente sous-commission.

Partant de ce qui précède, je vous remercie de bien verbaliser chacune de vos réponses.

CW/10.03.2020

ANNEXE 7

De:
Envoyé: mercredi 10 juin 2020 13:07
À:
Cc:
Objet: Audition de la sous-commission la sous-commission "OCPM" de la commission de contrôle de gestion
Pièces jointes: Projet de réponse à la QUE 1138.pdf; Réponse QUE 1138.pdf
Suivi: Destinataire

Mesdames, Messieurs,

En vue de la prochaine audition par la sous-commission la sous-commission "OCPM" de la commission de contrôle de gestion, je tiens à vous rappeler que le Magistrat a formellement interdit que nous parlions de dossiers particuliers. Autrement dit, nous n'avons pas reçu l'autorisation du département de discuter d'éventuels dossiers nominatifs.

Cela étant dit, nous sommes bien évidemment autorisés à informer des procédures suivies par notre secteur.

A cet égard, le projet de réponse du Conseil d'État à l'interpellation urgente (rédigée en son temps par la Direction générale de l'OCPM) résume parfaitement la situation à laquelle est confrontée toute administration publique et notamment les services de l'OCPM.

Si la teneur a profondément été simplifiée dans la version finale du projet de réponse du Conseil d'État (qui a en principe été jointe à la convocation et qui est à toute fin utile annexé au présent courriel), il n'en demeure pas moins que les précisions apportées dans le projet restent pertinentes.

Aussi, à la demande de la direction du Service _____, je vous transmets le projet de réponse, qui pourra si nécessaire vous servir d'appui lors de votre audition.

En vous remerciant pour votre attention et en vous souhaitant un excellent après-midi

....

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES)
Office cantonal de la population et des migrations

Service
Route de Chancy 88
Case postale 2753 – 1211 Genève 2
Tél. +41 (0)22 - Fax +41 (0)22 546 46 01

<http://population.ge.ch>

Code d'acheminement interne: B902ER/NATURALISATIONS

<https://www.ge.ch/nouveau-coronavirus-covid-19-ex-2019-ncov>



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
GRAND CONSEIL
Commission de contrôle de gestion
Sous-commission OCPM

Note d'orientation

(à l'intention de la sous-commission OCPM)

1. Recherche et analyse de documents :
 - a) L'ensemble des travaux doit s'inscrire dans le cadre du mandat validé par la commission plénière, en particulier quant aux objectifs et aux procédures de travail.
 - b) L'accès aux documents n'est pas libre ; leur mise à disposition doit être demandée.
 - c) La sous-commission peut consulter tous les documents ne contenant pas de données personnelles ou sensibles. Sont réservés les documents protégés par la législation fédérale (à moins que le bénéficiaire du secret ne consente à la révélation).
 - d) La consultation de documents contenant des données personnelles ou sensibles (p.ex. dossiers, plaintes,...) n'est envisageable que lorsque des dysfonctionnements ont été préalablement constatés ou que leur existence paraît objectivement probable. Les éléments objectifs peuvent aussi consister en des informations portées à la connaissance de la Commission/sous-commission par des tiers.
 - e) Si la consultation de documents contenant des données personnelles ou sensibles est refusée, une transmission peut être demandée selon les modalités prévues au chiffre 3 ci-après.

2. Organisation d'auditions :

- a) Tout collaborateur de l'OCPM peut être auditionné. L'audition de collaborateurs subordonnés répond aux mêmes exigences que la consultation de documents contenant des données personnelles ou sensibles (*voir ci-dessus 1.d*).
- b) Les auditions peuvent être prévues pour le jour même ; une notification écrite à la personne concernée est en tous les cas nécessaires.

3. Transmission de documents :

La sous-commission peut demander la copie ou la transmission de tous les documents autorisés au chiffre 1. Pour les documents contenant potentiellement des données personnelles ou sensibles, il sera systématiquement demandé à l'entité ou à la personne concernée d'en transmettre une version anonymisée.