

Date de dépôt : 6 février 2018

Rapport

de la Commission de l'économie chargée d'étudier la proposition de motion de MM. Stéphane Florey, Christo Ivanov, Bernhard Riedweg, Marc Falquet, André Pfeffer, Norbert Maendly, Patrick Lussi, Michel Baud : Opération Papyrus : pas de régularisation de masse sans débat démocratique !

Rapport de majorité de M^{me} Jocelyne Haller (page 1)

Rapport de minorité de M. André Pfeffer (page 21)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de l'économie a examiné la motion 2377 lors de ses séances des 11 septembre et 4 décembre 2017 sous la présidence de M. Jacques Béné. Les procès-verbaux ont été tenus avec qualité et rigueur par M^{me} Noémie Pauli.

Audition de M. Stéphane Florey, premier signataire

M. Florey affirme que les motionnaires, ainsi que la population, ont appris avec stupéfaction l'annonce dans la presse du lancement de l'opération Papyrus. Il incrimine la discrétion des longues tractations entre le Conseil d'Etat et le Conseil fédéral. Il argue que ni le Grand Conseil ni même les parlementaires fédéraux n'étaient informés d'éventuelles négociations relatives au projet Papyrus.

M. Florey se félicite du fait que, si la procédure de régularisation a légèrement été assouplie, le Conseil fédéral a néanmoins conditionné de manière assez stricte la régularisation des sans-papiers. M. Florey considère en substance que les travailleurs sans papier légal contreviennent à diverses lois (fiscale, sur le séjour des étrangers, sur le travail au noir...) et profitent indûment des infrastructures locales. A ce titre, à ses yeux, ils devraient être expulsés. Avec les motionnaires, il dénonce ce qu'il qualifie de totale inaction du Conseil d'Etat, qu'il juge contradictoire avec l'intention énoncée par ce dernier de lutter contre le travail au noir. Il pense que « *le Conseil d'Etat préfère fermer les yeux sur ce phénomène et lance l'opération papyrus pour se donner bonne conscience* ».

M. Florey relève que l'opération Papyrus a rencontré un large écho, notamment au travers des processus d'information mis en œuvre par les syndicats pour faire connaître aux personnes sans statut légal les modalités et les conditions qui permettraient d'accéder à une autorisation de séjour. Il mentionne l'une de ces séances, au Palladium, qui aurait attiré près de 1500 personnes, dont $\frac{2}{3}$ n'ont pu pénétrer dans la salle.

Il dénonce par ailleurs le fait, relaté par la presse, que des membres de certains corps de métiers – des juristes, des avocats – aient vu là l'émergence d'un nouveau marché, et se seraient institués, selon les termes employés par le motionnaire, comme « *consultants en régularisation de clandestins* », à des tarifs exorbitants, précise-t-il.

M. Florey met ensuite en cause l'effectif de 13 000 personnes sans statut légal estimé par le département. Il accuse le Conseil d'Etat d'avoir « *sciemment menti* » sur ce chiffre, qui pour lui ne représente que la pointe de l'iceberg. Il en veut pour preuve des éléments de réponse apportés par le Conseil d'Etat à la QUE 1373 relative aux pertes fiscales engendrées par le travail au noir savoir la déclaration de l'exécutif soulignant la difficulté de chiffrer ce qui par nature n'est pas quantifiable, compte tenu de son caractère clandestin.

M. Florey évoque ensuite les invites de la motion, justifiées par le fait que pour lui l'opération Papyrus « *risquerait d'avoir des conséquences désastreuses pour le canton* ». Ce qui le conduit « *à demander la suspension immédiate de l'opération tant qu'un véritable débat démocratique ne se sera pas tenu devant le Grand Conseil* ». Il exige également « *un rapport complet* » au Grand Conseil sur les motifs sur lesquels repose l'opération Papyrus, mais également sur ses incidences sociales, fiscales et économiques.

L'auditionné exprime sa crainte qu'après avoir été régularisées, les personnes sans statut légal chercheraient « *inévitavelmente* » à obtenir les

meilleures places de travail ou contribueraient à l'augmentation des coûts des prestations sociales. Il revendique encore que le rapport en question livre le profil sociodémographique des personnes sans statut légal, ainsi que des indications sur leur situation sociale *« pour démontrer s'il y a un réel intérêt public à régulariser massivement les sans-papiers et à savoir quels emplois ils pourraient occuper »*.

Il ajoute que le Conseil d'Etat devra aussi faire la preuve qu'aucune personne au chômage ou à l'aide sociale ne serait en mesure d'occuper les emplois dans lesquels sont actuellement employées les personnes sans statut légal. Enfin, il revendique des garanties fermes que l'opération Papyrus ne suscitera pas un appel d'air. Il justifie cette dernière demande en se référant à une expérience développée en Espagne en 2005 qui aurait abouti à cet effet.

Audition de M^{me} Christina Stoll, directrice générale de l'OCIRT, et de M. Redouane Saadi, adjoint de la direction générale OCPM, en charge du projet Papyrus

Ces derniers distribuent un document de présentation que le lecteur trouvera en annexe.

M. Saadi explique que ce projet consiste d'une part à régulariser, selon des critères précis, des personnes sans-papiers, et en même temps à mettre en place un certain nombre de mesures d'accompagnement. *« L'idée est de respecter aussi bien les procédures dans l'exécution des renvois, notamment pour les criminels étrangers, que d'avoir une politique d'intégration volontariste pour les étrangers amenés à demeurer sur notre sol, en reconnaissant leurs compétences et leurs particularités »*. Il indique que ce processus s'inscrit dans une politique globale incluant le programme cantonal d'intégration et la réforme du processus de naturalisation à Genève.

Pour ce qui concerne les personnes sans statut légal, M. Saadi relève *« qu'il s'agit d'une problématique très ancienne, liée au statut des saisonniers, liée à des cycles économiques. Il cite le premier choc pétrolier de 1973 et la problématique migratoire qu'il a générée. Les études sur la problématique genevoise sont très anciennes. La première étude sur les sans-papiers a été déposée en avril 1983. C'est la première qui a fait le point de situation de cette problématique économique. Elle situe le problème dans sa dimension humaine, dont l'une des dominantes est l'absence de statut en lui-même. Elle a un lien direct avec la prolifération des réseaux de traite et de trafic de migrants. La problématique des sans-papiers n'est pas purement genevoise. Le rapport du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) de 2005 relatif à la situation des sans-papiers en Suisse et le rapport de 2015 disent*

que la problématique des sans-papiers en Suisse concerne tous les cantons. Pour bien comprendre le phénomène des personnes sans papiers, il est important de mettre en exergue les travaux de l'observatoire universitaire de l'emploi (OUE).

Pour l'opération Papyrus, il faut mettre en (évidence) dans sa mise en œuvre l'aspect collaboratif ou consensuel au niveau genevois avec les acteurs de terrain, impliquant tous les départements concernés, mais aussi les syndicats et les acteurs associatifs. Ce concept a été négocié aussi entre les magistrats et Berne. »

Les conditions pour prétendre à la régularisation sont :

- **séjour continu de 5 ans pour les familles avec enfants scolarisés ou de 10 ans pour les autres catégories ;**
- **intégration réussie ;**
- **absence de condamnation pénale ;**
- **indépendance financière complète.**

M. Saadi insiste sur le fait qu'il n'est en l'occurrence pas question de régularisations collectives, telles qu'elles ont été développées par certains pays d'Europe dans les années 80 ou l'opération d'amnistie des USA par rapport au gouvernement mexicain. Les dossiers individuels sont étudiés par les partenaires, à savoir les syndicats ou les associations. Le préavis cantonal doit être obtenu avant que n'intervienne la décision fédérale.

M^{me} Stoll relève l'originalité du projet qui tient particulièrement à une négociation au niveau fédéral sur l'interprétation du cadre légal pour déterminer une marge de manœuvre. Elle insiste sur le caractère individuel de la procédure et la lie à un dispositif très strict de mesures d'accompagnement. Ainsi, lors du dépôt d'un dossier de régularisation, la personne sans statut légal s'engage à fournir les informations sur l'ensemble de ses employeurs. Auparavant, le requérant devait indiquer au moins un employeur. C'est généralement celui qui l'intégrait aux assurances sociales. Il fallait donc au moins un employeur consentant et/ou en conformité avec les charges sociales pour aller de l'avant dans la procédure.

Cette manière de procéder présentait au moins deux inconvénients : tout d'abord, le fait que l'employeur disposait d'un droit de veto sur le processus de régularisation ; puis, le fait que seuls étaient identifiés les employeurs en règle avec les assurances sociales et la réglementation sur le travail.

Elle souligne que l'objectif de l'opération Papyrus est de recenser l'ensemble des employeurs intervenus dans le cursus du requérant ; afin de déployer une campagne d'information et de sensibilisation, de type « le

travail au noir se paie cash », et aussi de repérer dans quels secteurs d'activités il y a de l'emploi.

A ce stade du développement de l'expérience pilote, il apparaît que 75% à 80% des employeurs identifiés relèvent de l'économie domestique. Une procédure d'échanges d'informations entre l'OCIRT et l'OCPM permet d'identifier les employeurs concernés et de contrôler leur conformité à la réglementation en vigueur. M^{me} Stoll met en évidence l'objectif d'assainir les secteurs économiques dans lesquels se développe le travail au noir.

Elle souligne de surcroît l'intention de lutter contre toute forme d'appel d'air dans ces secteurs, notamment ceux de l'économie domestique, de l'hôtellerie-restauration ou du nettoyage, afin d'éviter que ceux-ci ne deviennent des « nasses » à bas salaires. Il lui apparaît que le problème central est moins celui du cadre légal que celui du respect de ce cadre. Un des bénéfices apportés par l'opération est de permettre à l'OCIRT d'établir une base de données de tous les employeurs concernés et de pouvoir procéder à des contrôles. Une autre visée est, à terme, d'assainir ces secteurs de sorte qu'ils deviennent également attractifs pour la main-d'œuvre locale. Dans cette perspective, une collaboration avec l'office cantonal de l'emploi (OCE) a été instaurée, notamment au travers d'une « bourse à l'emploi ». Ce qui permet aussi bien de garantir à l'employeur que l'employé bénéficie d'une autorisation de séjour, et à ce dernier que les conditions de travail soient contrôlées.

Enfin, elle relève l'existence d'une permanence d'information du Bureau de l'intégration des étrangers mise en place à l'OCPM, afin de renseigner et d'accompagner les personnes sans statut légal dans leur parcours.

L'opération Papyrus intervient sur deux ans. Un premier bilan intermédiaire sur la régularisation et les mesures d'accompagnement sera effectué dans un an. Le mandat en sera confié à l'externe au professeur Ferro-Luzzi de l'UNIGE.

M^{me} Stoll conclut cette présentation en déclarant que « *le projet Papyrus apporte au niveau individuel une garantie de stabilité et de sécurité de séjour en Suisse, une meilleure protection contre les abus possibles des employeurs et les réseaux migratoires clandestins ainsi que la reconnaissance d'une intégration réussie. Il apporte au niveau collectif des mesures d'accompagnement qui bénéficient à l'ensemble des acteurs des secteurs économiques concernés, amènent de la sécurité juridique dans une zone de non-droit et permettent de lutter contre un éventuel appel d'air.* »

Questions des commissaires et discussion

Le président demande à M. Saadi s'il dispose de chiffres sur le nombre de personnes régularisées à ce jour. Ce dernier lui indique que, au 21 février 2017, 590 permis C avaient été délivrés dans 147 familles.

Un commissaire Vert souhaite savoir quel est le temps nécessaire à l'aboutissement de la procédure. Il ne peut être répondu à cette question. M. Saadi indique qu'il n'y a pas encore le recul suffisant. L'opération pilote a été lancée le 21 février 2017. Auparavant, il y a eu une période test de 4 mois, d'octobre 2016 à février 2017. Ce qui a constitué en quelque sorte « une expérience pilote de l'expérience pilote ». Ceci afin de ne lancer le processus qu'en ayant l'assurance d'être véritablement prêts. En février prochain (2018) les chiffres devront être réactualisés. Pour le moment, M. Saadi estime que le projet suit son cours à satisfaction. Il précise que le mandat a été soumis au SEM.

Le même commissaire souhaite savoir si l'on dispose d'indicateur pour connaître les tendances du taux de temps de travail dans l'économie domestique. L'OCIRT n'a pas d'indications à ce propos, mais constate que cela est varié.

M^{me} Stoll observe par ailleurs qu'il y a « *dans le secteur de l'économie domestique une assez grande disposition des employeurs à respecter la CCT et se mettre en conformité. Les partenaires des associations qui tiennent des permanences disent que des employeurs accompagnent leurs salariés et sont enchantés par le fait qu'ils peuvent être occupés légalement* ».

M^{me} Stoll remarque que les situations d'exploitation les plus dures affectent les personnes arrivées récemment, qui n'entrent pas dans les critères de l'opération Papyrus. L'OCIRT tente d'intensifier ses interventions dans les domaines en question. M^{me} Stoll insiste sur le fait qu'il s'agit souvent de situations hautement complexes. Elle cite l'exemple du traitement d'une situation dont la documentation remplissait 5 classeurs fédéraux. Elle espère en l'occurrence que le ministère public prendra le relais au niveau des sanctions pénales qu'induisent les irrégularités constatées et que cela servira d'exemple. Elle spéculer sur le fait que l'écho donné aux sanctions prononcées contribuera à donner le message qu'il en est terminé de l'impunité qui régnait en la matière dans le domaine de l'économie domestique.

Le député Vert demande encore si l'OCIRT a les moyens d'intervenir sur les employeurs disposant d'un statut diplomatique. M^{me} Stoll lui fait savoir que ce n'est pas le cas. En principe, le personnel des employeurs avec statut diplomatique doit être au bénéfice d'une carte de légitimation. En cas de

problème, le bureau conseille de porter le cas devant la juridiction suisse. « *Du point de vue des autorités cantonales, les employeurs avec un statut diplomatique sont hors du domaine de compétence de l'OCIRT et hors du champ de l'opération Papyrus* ». De fait, il apparaît que cette catégorie de personnel, par ailleurs peu nombreuse, ne sollicite pas l'OCIRT.

Un commissaire socialiste s'inquiète des risques pour les personnes sans statut légal qui s'annoncent sans répondre aux critères de Papyrus. M. Saadi lui répond que, si tous les critères sont réunis, le dossier est transmis au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Si ensuite le SEM découvre par exemple que la personne a un passé pénal, elle ne sera pas régularisée.

Un commissaire UDC considère que, si tous les cantons sont touchés par la problématique des personnes sans statut légal, le canton de Genève lui semble plus tolérant que les autres. Il estime que cela dessert les personnes en recherche d'emploi ou à l'aide sociale. Selon lui, « *le secteur de l'économie domestique a connu un essor important, notamment du fait de la valorisation des tâches domestiques via le CFC d'agent d'entretien. Les personnes que l'Etat essaye de réinsérer sont payées à la base 2 F par heure et peuvent ensuite espérer un salaire entre 15 et 16 F. Il a de la peine à comprendre qu'on appelle à la contribution de sans-papiers pour remplir ces tâches alors que ces personnes-là sont déjà sous-payées. Il ne comprend pas que l'Etat favorise des sans-papiers.* » Il s'interroge en outre sur la fiabilité des informations transmises par les personnes qui entrent dans le processus Papyrus.

Il soulève ensuite la question de la formation d'origine des personnes sans statut légal, car il suppose que certaines de ces personnes sont issues de pays offrant des niveaux élevés de scolarité. Il craint que ces personnes, une fois obtenue une autorisation de séjour, ne cherchent à reprendre une activité professionnelle dans leur domaine de compétences et se trouvent ainsi en concurrence avec d'autres travailleurs. Il exprime encore sa crainte d'un appel d'air qui, dit-il, a été à l'origine de la M 2377. Il remet en cause le chiffre de 13 000 personnes sans statut légal énoncé par l'Etat, car il pense que l'Etat n'est pas en mesure de quantifier leur nombre. Il suppose donc que le chiffre en question est « *largement sous-évalué* ». Il demande enfin si le département dispose de chiffres sur des employeurs qui se seraient séparés de leurs employés après la régularisation de ces derniers.

Reprenant les multiples questions et remarques de ce commissaire, M. Saadi remarque qu'il est évident que chaque canton présente une histoire qui lui est propre. Ainsi, dans certains cantons, les caractéristiques des migrants qui y résident les amènent plutôt à requérir l'asile. Dès lors, ceux-là ne relèvent pas d'un processus tel que Papyrus. Il informe que le chiffre de

13 000 provient d'une estimation effectuée dans le cadre d'une recherche réalisée par le SEM en 2015 sur les sans-papiers en Suisse. Pour ce qui est du profil des personnes sans statut légal, l'Observatoire universitaire de l'emploi dispose de données précises qui font l'objet d'un rapport.

M^{me} Stoll revient sur la question des contrôles. L'indépendance financière est un critère déterminant. L'aspirant à la procédure doit donc impérativement attester de ses moyens financiers et donner les indications concernant ses employeurs. Dissimuler certains éléments rend sa demande suspecte et entrave la régularisation. Cette nécessité d'exhaustivité des informations requises facilite les contrôles de l'OCIRT.

M^{me} Stoll indique encore que *« les expériences passées ont montré que deux stratégies engendrent un effet désastreux d'appel d'air. L'une est l'amnistie globale sans mesures d'accompagnement et l'autre est l'expulsion sans mesures d'accompagnement. Dans ce dernier cas, le sans-papiers n'a aucun intérêt à donner une information sur l'employeur, qui engagera quelqu'un dans les mêmes conditions qu'avant. Le projet Papyrus vise à éviter cela et à assumer le fait qu'il y aura une certaine dotation du personnel régularisé. Si les conditions de travail sont bonnes, il n'y aura pas d'effet massif de déplacement de personnes qui sortent d'un emploi et vont dans d'autres. Souvent, les personnes formées à l'étranger sont lourdement handicapées pour des questions de langue et par l'absence de reconnaissance de leurs diplômes. Les possibilités de bouger dans d'autres secteurs sont limitées, mais pas nulles. Ainsi, l'idée est de s'assurer que, si un sans-papiers quitte son emploi, un nouveau ne viendra pas, mais que ce sera bien une personne qui vient d'ici et respecte les conditions de séjour et de travail. Cette bourse est une mesure beaucoup plus large à la population. L'idée est que la bourse à emploi s'adresse à l'ensemble des employeurs de l'économie domestique, qui peuvent engager quelqu'un qui est à l'aide sociale ou au chômage. »*

Le même commissaire UDC voudrait savoir comment se définit l'indépendance financière. M. Saadi lui répond qu'il y a des critères objectifs, principalement ceux des barèmes de l'aide sociale. Le commissaire demande si les personnes en question auraient en plus accès à l'aide sociale. M. Saadi relève que, si tel était le cas, cela les rendrait de fait inéligibles pour la régularisation. Le commissaire en retire donc que l'OCIRT et l'OCPM ne disposent ni de chiffres ni d'évaluation financière !

Une commissaire d'EAG souhaite mieux comprendre ce qui se passe si la personne ne répond pas aux critères d'éligibilité. Doit-elle retourner dans la clandestinité ? Se fait-elle sanctionner ? Enfin, dans la mesure où il est question d'une campagne d'information et de sensibilisations des employeurs

identifiés, cela signifie-t-il que ces derniers sont amnistiés pour les infractions passées et simplement informés des risques d'une éventuelle récidive ? Enfin, en ce qui concerne la présence de délits pénaux, elle souhaite savoir si les infractions à la LETr – hautement probables pour des personnes sans statut légal – sont prises en compte. Ce qui serait assimilable à un serpent qui se mord la queue.

M. Saadi répond que le dispositif est précisément conçu pour que seuls les dossiers éligibles à la régularisation soient présentés. Le rôle des associations consiste à filtrer les situations qui aboutissent devant l'OCPM et le SEM, car s'il devait s'avérer qu'un critère d'inéligibilité apparaisse une fois la procédure officielle entamée, alors la personne serait sanctionnée, et le cas échéant expulsée. Il précise enfin que « *les cas d'infractions à la LETr ne sont pas rédhitoires* ».

La commissaire en question en conclut donc que le travail de filtre est prépondérant afin d'éviter que la procédure ne présente un risque pour l'aspirant à la régularisation. Ce qui lui est confirmé.

Sur la prise en compte des irrégularités des employeurs, M^{me} Stoll explique que, si ceux-ci ont toujours été en règle, ils ne seront pas inquiétés. Mais le périmètre de contrôle de l'OCIRT porte aussi sur l'antériorité. Les circonstances sont prises en considération, toutefois dans les cas d'exploitation avérée l'employeur est dénoncé au ministère public.

La même commissaire remarque que la demande de régularisation risque de mettre a posteriori en péril les employeurs précédents ou actuels. M^{me} Stoll répond que le dispositif ne vise pas à rechercher et à sanctionner de simples infractions à la LETr. Elle cible les situations d'abus manifestes afin de les sanctionner administrativement et pénalement. Les situations de manquements mineurs sont appelées à être remises en conformité. La question d'éventuelles sanctions est déterminée de cas en cas. L'OCIRT établit un inventaire des situations types rencontrées.

La commissaire EAG souhaite encore savoir si l'OCIRT a eu connaissance de situations où l'employeur aurait fait obstacle ou tenté de dissuader un aspirant à la régularisation d'entamer la procédure pour éviter de voir mis en évidence ses manquements à la réglementation. M^{me} Stoll affirme que c'est ce risque qui a conduit à renoncer à l'ancienne procédure – où l'employeur jouait un rôle central, voire disposait d'un droit de veto – pour le système actuel où c'est l'aspirant qui initie la procédure. Néanmoins, un employeur qui a quelque chose à se reprocher pourrait essayer de faire pression. C'est pourquoi les associations déconseillent de parler de la procédure à l'employeur, s'il y a un risque que ce dernier puisse chercher à

s'y opposer. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'employeur s'en rendra compte lors du contrôle de l'OCIRT, qui en principe s'opère après la régularisation. Les associations témoignent toutefois que ces situations ne sont pas fréquentes. Jusqu'ici il y a eu deux ou trois cas, qui ont été assez rapidement réglés.

Un commissaire socialiste salue la démarche. Il rappelle qu'à Genève des personnes peuvent vivre des années sans statut légal et cela sans avoir commis la moindre infraction. Ces personnes jouent un rôle important, mais occulte, dans l'économie. Il signale ensuite que, souvent, les enfants de personnes sans statut légal parlent mieux le français que leurs parents. Il demande si ce fait est pris en compte. M. Saadi lui fait savoir qu'en l'espèce les parents doivent suivre un cours de français.

Un commissaire PLR demande quel est le suivi par secteur, et si les personnes restent dans le même secteur après régularisation. Il évoque ensuite la difficulté de s'attaquer aux structures maffieuses. M^{me} Stoll relève que le suivi se fait au travers des contrôles du renouvellement du permis de séjour. En ce qui concerne les secteurs, 70 à 80% des situations relèvent de celui de l'économie domestique. Les autres secteurs sont l'hôtellerie-restauration, la construction et le nettoyage.

L'opération Papyrus est destinée à durer 2 ans et à se conclure par une évaluation, qui permettra de définir si d'autres projets pourraient lui succéder.

On constate pour le moment que les sollicitations au chèque service ont augmenté. Un commissaire socialiste remarque qu'il est parfois difficile de convaincre un employé qu'il vaut mieux être déclaré. M^{me} Stoll se dit convaincue que l'employeur a aussi une responsabilité en la matière, il lui incombe d'imposer l'affiliation aux assurances sociales.

Le même commissaire voudrait savoir si d'autres cantons pourraient être intéressés à adopter un processus similaire. M^{me} Stoll remarque que d'autres cantons se sont intéressés à l'expérience en cours, comme Bâle-Ville. Elle note que *« ce type de processus nécessite des périodes de préparation extrêmement importantes en termes de collaboration entre les différents partenaires et de connaissances »*.

Discussion et vote

Une commissaire EAG revient sur le titre de la motion qu'elle considère comme inapproprié. Elle constate que le débat démocratique a bel et bien eu lieu au parlement, qui à plusieurs reprises a pris des positions très claires sur la nécessité de sortir de l'hypocrisie de « l'économie grise » que représente le travail des personnes sans statut légal et sur le besoin de favoriser leur

régularisation. Le Conseil d'Etat a été mandaté à cet effet en 2005. Il est donc faux de dire que le débat démocratique n'ait pas eu lieu. Elle considère que le texte de la motion nie l'important rôle économique joué par les personnes sans statut légal et surtout qu'il les dénigre. C'est pourquoi le groupe EAG n'entrera pas en matière sur la M 2377.

Un commissaire PLR annonce que son groupe refusera l'entrée en matière. L'opération Papyrus est lancée. Les explications ont été données. Il estime qu'il faut voter sur cet objet et continuer le débat en plénière.

Un commissaire UDC ne partage pas ce point de vue. Il estime que le canton ne dispose pas de chiffres fiables et se satisfait de ceux fournis par Berne. Il considère que la durée de l'expérience n'est pas définie, elle serait selon lui d'une durée d'un an, mais renouvelable une, deux ou trois fois. Il ajoute que le coût de l'opération n'est pas connu, pas plus que ses conséquences. Son groupe soutiendra cette motion.

Un commissaire Vert se réfère à l'invite qui se conclue par « etc. ». Il ne peut se résoudre à voter une motion qui contient un « etc. ». A propos d'une autre invite, il relève que celle-ci engage à « *démontrer l'intérêt public d'une telle opération vis-à-vis de la population du canton de Genève* ». Il rappelle que les travailleurs sans-papiers font partie de la population du canton de Genève. Aussi, les Verts n'entreront pas en matière sur cette motion.

Un commissaire MCG dit que son groupe entrera en matière sur cette motion. Il indique qu'il n'est pas opposé à une certaine régularisation des sans-papiers. Il considère toutefois que l'opération Papyrus a pris de trop grandes proportions, et qu'elle pourrait créer un effet boule de neige qui pourrait être dangereux. Il pense nécessaire de freiner l'opération pour maîtriser le phénomène de régularisation des sans-papiers. Le groupe MCG acceptera la M 2377.

Un commissaire socialiste déclare que son groupe refusera la motion. Au contraire du commissaire précédent, il estime que le travail présenté était très sérieux. Il a duré des années et a été fait en consultation totale avec le service des migrations de la Confédération. Il salue le travail effectué. Les critères sont clairs et stricts et les études des dossiers sont faites au cas par cas en collaboration avec la Confédération.

Vote sur l'entrée en matière sur la M 2377 :

Pour : **5 (3 MCG, 2 UDC)**

Contre : **10 (4 PLR, 1 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 EAG)**

Abstention : –

L'entrée en matière sur la M 2377 est refusée.

Conclusion

Pas de régularisation de masse sans débat démocratique, tel est le titre de la motion 2377. Or, selon les indications fournies par la directrice de l'OCIRT et par l'adjoint à la direction de l'OCPM, en charge de la conduite du projet pilote, il ne s'agit en aucun cas de régularisation collective, encore moins de masse, mais de l'examen au cas par cas de demandes de régularisation pour des personnes répondant à des critères très précis d'éligibilité pour accéder à une procédure de régularisation.

Pour ce qui est du débat démocratique, depuis 2001, la question de la régularisation des personnes sans statut légal a régulièrement occupé le Grand Conseil genevois. En 2005, sur demande d'une majorité du Grand Conseil, le gouvernement genevois était intervenu auprès des autorités fédérales pour obtenir 5000 permis destinés à régulariser des employés de maison en situation irrégulière. Jusqu'ici ces démarches étaient demeurées sans suite.

Le dernier débat sur cette question s'est tenu lors du traitement de la M 2192, qui demandait la régularisation des employés sans statut légal de l'économie domestique. Celle-ci a été traitée par le Grand Conseil le 17 avril 2015. Mis aux voix après une discussion en plénière, le renvoi de la proposition de la M 2192 à la Commission de l'économie a été adopté par 93 oui contre 1 non et 1 abstention. L'examen de la motion a ensuite été suspendu en commission dans l'attente des démarches ré-entamées auprès des autorités fédérales, qui ont finalement conduit à la mise en place de l'opération Papyrus.

C'est pourquoi, au regard de ces considérations et des positions exprimées par la majorité des groupes, ces derniers vous invitent, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser l'entrée en matière sur la motion 2377.

Référence :

- *Mémorial du Grand Conseil du 17 avril 2015 séance de 20h30 :*
<http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/010204/27/>
- *Motion 2192 :* *<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02192.pdf>*

Annexe :

Présentation PowerPoint de M^{me} Stoll et de M. Saadi du 11 septembre 2017

Proposition de motion

(2377-A)

Opération Papyrus : pas de régularisation de masse sans débat démocratique !

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

- l'opération Papyrus par laquelle le canton entend régulariser des milliers de sans-papiers ;
- que le nombre exact de personnes sans statut à Genève n'est pas connu de l'autorité ;
- le caractère discrétionnaire de l'opération Papyrus et la nécessité que le parlement débattenne de ce sujet ;
- que le droit fédéral n'autorise pas la régularisation collective des personnes sans statut ;
- que l'utilisation du permis humanitaire aux fins de régulariser collectivement ces personnes n'est conforme ni à la lettre ni à l'esprit de la loi ;
- que l'octroi d'une autorisation de séjour pour des cas individuels d'extrême gravité présente un caractère exceptionnel ;
- les risques que l'opération Papyrus provoque un appel d'air ;
- le peu d'empressement du pouvoir judiciaire d'appliquer les peines prévues par le droit des étrangers ;
- le recul de l'emploi dans le canton de Genève et la hausse du nombre de frontaliers ;
- le taux de chômage particulièrement élevé dans les domaines de l'hôtellerie-restauration ainsi que du nettoyage ;
- le nouvel art. 121a de la Constitution fédérale,

invite le Conseil d'Etat

- à suspendre l'opération Papyrus ;
- à porter le débat de la régularisation des sans-papiers devant le Grand Conseil ;

-
- à rendre un rapport complet au Grand Conseil portant notamment sur :
 - la genèse d'une telle opération ;
 - ses incidences sociales, fiscales, économiques, etc. ;
 - les caractéristiques démographiques et sociales des personnes concernées (sexe, état civil, formation, etc.) ;
 - à démontrer l'intérêt public d'une telle opération vis-à-vis de la population du canton de Genève ;
 - à démontrer qu'aucune personne au chômage ou bénéficiaire des prestations financières de l'aide sociale n'est apte à occuper les emplois des sans-papiers ;
 - à garantir que l'opération n'engendrera pas d'appel d'air.

PROJET PILOTE PAPYRUS

Audition devant la Commission de l'économie du Grand Conseil concernant la motion 2377

Christina Stoll, directrice générale OCIRT
Redouane Saadi, adjoint de direction générale OCPM
et pilote du projet papyrus

Genève, le 11 septembre 2017



POLITIQUE MIGRATOIRE GENEVOISE : COHÉRENTE, JUSTE ET ÉQUITABLE

- Respect des procédures dans l'exécution des renvois, notamment pour les criminels étrangers
- Politique d'intégration volontariste pour les étrangers amenés à demeurer sur notre sol, reconnaissance de leurs compétences et de leurs particularités



SITUATION DES SANS-PAPIERS

- Une revendication déjà ancienne
- Concerne l'ensemble de la Suisse à des degrés divers
- Absence de statut de séjour qui met en grande précarité toute une catégorie d'étrangers généralement bien intégrés, indépendants financièrement et sans antécédents pénaux



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

1800 - 1815

Département de la sécurité et de l'économie

Page 3

OPÉRATION PAPYRUS: UNE IMPULSION DU CANTON DE GENÈVE

- Une réponse pragmatique, globale et novatrice à la situation des sans-papiers
- Trois piliers indissociables:
 - Processus individuel de normalisation du statut de séjour;
 - Dispositif de contrôle et d'assainissement des secteurs économiques particulièrement touchés par le travail au noir et la sous-enchère salariale
 - Dispositif d'insertion et d'intégration



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

1800 - 1815

Département de la sécurité et de l'économie

Page 4

OPÉRATION PAPYRUS: UN PROCESSUS STRICT

- Collaboration étroite entre l'ensemble des acteurs concernés
- Critères de normalisation retenus dans le respect du cadre légal existant:
 - Séjour continu de 5 ans pour les familles avec enfants scolarisés ou de 10 ans pour les autres catégories
 - Intégration réussie
 - Absence de condamnation pénale
 - Indépendance financière complète
- Préavis cantonal et décision fédérale



MESURES D'ACCOMPAGNEMENT RELATIVES AU CONTRÔLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

- Dépôt de dossiers de régularisation avec renseignements sur l'ensemble des employeurs
- Procédure d'information et de sensibilisation à l'intention des employeurs : **le travail au noir, ça se paie cash**
- Procédure d'échange d'information entre l'OCIRT et l'OCPM
- Procédures des contrôles et mises en conformité menées par l'OCIRT, avec focus sur économie domestique



MESURES D'ACCOMPAGNEMENT RELATIVES À L'INSERTION ET L'INTÉGRATION

- Bourse à l'emploi de l'économie domestique;
 - Mettre en relation employeurs potentiels et candidats
 - Permettre l'engagement rapide du personnel du marché du travail local
- Permanence d'information du Bureau de l'intégration des étrangers au sein de l'OCPM



OPÉRATION PAPYRUS: UN VÉRITABLE PROJET

- Projet pilote conduit sur deux ans
- Bilan intermédiaire après 1 an
- Dispositif d'évaluation du projet :
 - Suivi d'un groupe représentatif d'étrangers sans-papiers qui ont fait l'objet d'une normalisation.
 - Test de la présence d'un éventuel effet d'appel d'air dans les secteurs économiques concernés par le projet.
 - Analyse du comportement des employeurs suite aux contrôles effectués par l'OCIRT.



OPÉRATION PAPYRUS: UNE DIGNITÉ RETROUVÉE

- **Projet ambitieux et novateur qui apporte:**
 - au niveau individuel, une garantie de stabilité et de sécurité du séjour en Suisse, une meilleure protection contre les abus possibles des employeurs et les réseaux migratoires clandestins ainsi que la reconnaissance d'une intégration réussie;
 - au niveau collectif, des mesures d'accompagnement qui bénéficient à l'ensemble des acteurs des secteurs économiques concernés, amènent de la sécurité juridique dans une zone de non-droit et permettent de lutter contre un éventuel appel d'air.



MERCI DE VOTRE ATTENTION

QUESTIONS ?



Date de dépôt : 9 janvier 2018

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. André Pfeffer

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le département de la sécurité et de l'économie (DSE) a lancé, il y a presque une année, l'opération Papyrus qui est une véritable amnistie globale pour des étrangers sans papiers et sans autorisation de résidence – opération dotée d'un nom de code comme un exercice de police ou militaire (!) dont les effets et les coûts n'ont pas été débattus, ni suffisamment étudiés au préalable.

Pour les manquements énumérés ci-après, les initiants recommandent de suspendre l'opération Papyrus :

1. L'absence de délai ou d'une échéance :
L'OCIRT précise que cette opération devrait (... au conditionnel...) durer 2 ans. Un bilan intermédiaire confié au Prof. Ferro-Luzzi – UNIGE devrait être établi dans le courant 2018 !
2. L'absence de débat parlementaire :
Il y a certes eu des déclarations publiques, mais aucun débat lié à cette opération et/ou aux conséquences éventuelles n'a eu lieu.
3. Le nombre des bénéficiaires n'est pas connu :
Le nombre de personnes sans papiers à Genève a été évalué par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Le Conseil d'Etat a répondu, suite à l'IUE 1373, qu'il n'avait aucune idée sur le nombre de personnes concernées. Le chiffre estimé par le SEM de 13 000 candidats pourrait n'être que la pointe de l'iceberg !
A la fin de 2017, il y a déjà 1000 personnes qui ont été régularisées.
4. L'appel d'air et l'augmentation du nombre de clandestins :
Sans contrôles aux frontières, d'autres personnes seront attirées par la perspective d'un meilleur avenir à Genève. Les clandestins régularisés seront, pour certains, attirés par des emplois mieux rémunérés ou par l'aide sociale et, de ce fait, seront remplacés par une nouvelle vague de

sans-papiers. Il faut aussi mentionner que le Conseil d'Etat a publiquement déclaré que « la priorité n'est pas la chasse aux clandestins, particulièrement de l'économie domestique » !

Toutes les régularisations ont entraîné un appel d'air. L'Espagne avait régularisé 700 000 sans-papiers en 2005. L'année suivante, l'immigration illégale avait massivement augmenté !

5. Les coûts pour l'aide sociale et l'impact sur l'emploi de certains secteurs : Aucune information ni évaluation n'existent à ce jour ! Il faut espérer que l'étude sollicitée à l'UNIGE y répondra !

6. Le moment est inopportun :

Entre le 4abcdeabcd trimestre de 2015 et celui de 2016, Genève a perdu 2,2% d'emplois (EPT – équivalent plein temps), soit une baisse de 6800 postes sur un total de 315 000 ! Ce résultat est d'autant plus dramatique qu'il s'accompagne d'une hausse de la population (+8033 habitants en 2015) et du nombre de frontaliers actifs dans le canton de Genève (+6,1% au 4abcdeabcd trimestre 2016).

En plus, il faut noter que les secteurs les plus touchés par le chômage à Genève sont : « hôtellerie et restauration » (12,5% fin janvier 2017) et « nettoyage, services administratifs et soutien » (12,2% fin janvier 2017). Ces deux secteurs seront très affectés par la régularisation de clandestins.

7. La base légale :

Aucune disposition dans notre droit des étrangers n'autorise la régularisation collective de personnes sans statut ! L'utilisation du cas de rigueur (art. 30, al. 1, let. B LEtr et 31 OASA) aux fins de régulariser collectivement de ces personnes n'est conforme ni à la lettre ni à l'esprit de la loi, pas plus qu'à la jurisprudence constante du tribunal en la matière ! Ces dispositions dérogatoires revêtent un caractère exceptionnel, dont l'application est soumise à des conditions particulièrement strictes. Il est nécessaire, pour la reconnaissance d'un cas de rigueur, que l'étranger se trouve dans une situation de grave détresse personnelle !

Le droit suisse permet une « régularisation individuelle ». Par contre, tout type de régularisation collective ou amnistie globale, avec ou sans critère et encadrement, n'est pas conforme à notre droit... !

En plus, il faut prendre en considération le nouvel article constitutionnel 121a accepté par le Peuple et les cantons demandant notamment que le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse soit limité par des plafonds et des contingents annuels !

Pour ces raisons, les initiants pensent qu'il est raisonnable de suspendre l'opération Papyrus avec effet immédiat.