



Date de dépôt : 2 novembre 2022

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de Sylvain Thévoz, Jocelyne Haller, Bertrand Buchs, Didier Bonny, Nicole Valiquer Grecuccio, Grégoire Carasso, Badia Luthi, Glenna Baillon Lopez, Caroline Marti, Léna Strasser, Nicolas Clémence, Amanda Gavilanes, Jean Charles Rielle, Diego Esteban, Emmanuel Deonna, Pierre Bayenet : Pour lutter efficacement contre la Covid-19 : zéro sans-abri !

En date du 25 mars 2021, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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

- l'état de nécessité décrétée par le Conseil d'Etat le 1^{er} novembre ;*
- le fait avéré que des femmes enceintes et des enfants dorment à la rue à Genève ;*
- le risque sanitaire accru pour ces personnes du fait de la pandémie de Covid-19 et de l'arrivée de l'hiver ;*
- le fait que la Covid-19 casse les chaînes de solidarité interpersonnelles pour l'hébergement de dépannage ;*
- les risques accrus de contamination pour les personnes précaires et démunies ;*
- le nombre d'hôtels vides, de salles communales inutilisées, de structures d'accueil possible ;*
- le principe sur lequel s'accordent les instances législatives cantonale et fédérale pour déterminer que « quiconque est dans une situation de*

détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine » (article 12 de la Constitution fédérale),

invite le Conseil d'Etat

à maintenir, en collaboration avec les acteurs communaux et associatifs concernés, les structures d'accueil nécessaires et le fonctionnement de l'ensemble du dispositif mis en place en 2021 afin qu'aucune personne sans abri ne soit contrainte à dormir dans la rue pendant la pandémie.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La pandémie de COVID-19 et les mesures de fermeture ou de confinement adoptées par les autorités pour y faire face ont eu un impact particulièrement important pour les catégories de personnes précaires ou déjà en situation de vulnérabilité au préalable. Les personnes sans abri ont de ce fait représenté un public à besoins spécifiques en raison de l'absence de domicile et de difficultés d'accès aux soins. C'est à ces besoins que la présente motion tente de répondre en invitant le Conseil d'Etat à maintenir le dispositif mis sur pied durant la pandémie afin qu'aucune personne ne soit contrainte de dormir dans la rue et n'encoure un risque sanitaire accru en raison de cette situation.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que la prise en charge des personnes sans abri ne bénéficiait, jusqu'à récemment, d'aucun ancrage légal sur le plan fédéral ou cantonal. A Genève, depuis le début les années 1990, ce sont principalement les communes, et plus particulièrement la Ville de Genève, ainsi que le secteur associatif, qui ont assuré cette prise en charge grâce à la mise sur pied d'un dispositif d'hébergement d'urgence. En effet, la question de la grande précarité et du sans-abrisme n'avait pas été précisée dans le cadre des trains de lois sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, et n'avait donc pas été intégrée au premier train (loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (1^{er} train), du 18 mars 2016 (LRT-1; rs/GE A 2 05)), qui avait clarifié les responsabilités en termes d'octroi d'aides financières individuelles, de financement des locaux de l'Hospice général (HG) et de l'Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD), ainsi que de prestations aux personnes âgées.

Au début de l'année 2020, à l'initiative du Conseil d'Etat, les principaux partenaires concernés par l'hébergement d'urgence, à savoir la Ville de Genève, l'Association des communes genevoises (ACG) et le Collectif d'associations pour l'urgence sociale (CausE) ont été conviés pour trouver une solution rapide et pérenne au risque de fermeture des structures d'hébergement pour des raisons budgétaires. A la suite de cette concertation, le Conseil d'Etat mettait en consultation urgente, auprès de l'ACG, un projet de loi visant à :

- donner une base légale aux compétences respectives du canton et des communes en la matière;
- établir le principe d'une solidarité intercommunale dans cette prestation;

- permettre, de manière transitoire, une prise en charge par le canton d'une partie des prestations jusqu'ici assumées par la Ville de Genève, de manière à donner aux communes un délai raisonnable pour trouver des modalités de répartition équitable de cette charge.

L'éclatement, à la mi-mars 2020, de la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 est survenu concomitamment à ces travaux concernant l'aide aux personnes sans abri. En réaction, la Ville de Genève a entièrement réorganisé son dispositif, afin de protéger ce public particulièrement vulnérable de la contamination au COVID-19 et de respecter les prescriptions de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) dans les lieux d'hébergement d'urgence. Cette réorganisation a été déclinée de la manière suivante :

- dans un communiqué de presse du 25 mars 2020, la Ville de Genève a annoncé reprendre intégralement le pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence des personnes sans abri à son compte. Pour la durée de la crise sanitaire, l'ensemble des personnes hébergées jusqu'alors au sein des abris PC (Vollandes et Richemont) et des *sleep-in*, ont été transférées dans deux nouveaux lieux en surface : le foyer Frank-Thomas (mis en service vendredi 27 mars 2020 et d'une capacité de 130 places) et la caserne des Vernets (mise en service jeudi 2 avril 2020 et d'une capacité de 225 places);
- ces nouveaux lieux étaient ouverts en continu et ont permis aux bénéficiaires d'être à l'abri durant la journée également. La limite de 30 jours, en vigueur dans les abris PC, avait temporairement été suspendue;
- un bâtiment a été dédié aux personnes sans abri diagnostiquées positives au COVID-19 ou présentant des symptômes. Une collaboration avec les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et avec Médecins sans frontières (MSF) a été mise en place pour le suivi des cas et la gestion de ce bâtiment.

A l'automne 2020, ce dispositif a progressivement été allégé, suite notamment à la fermeture de la caserne des Vernets à la fin du mois d'août, entraînant l'inquiétude exprimée par les motionnaires, soucieux du maintien du dispositif durant la période hivernale et jusqu'à la fin de la pandémie.

En réponse à cette situation urgente et dans l'attente de la fin de la concertation entre le Conseil d'Etat et l'ACG, la situation concrète du sans-abrisme sur le terrain a conduit le Conseil d'Etat à transmettre au Grand Conseil, début novembre 2020, un projet de loi visant à accorder une aide exceptionnelle de 1,4 million de francs pour offrir un hébergement hôtelier à 155 personnes sans solution de logement, en particulier des familles, alors

que notre canton était frappé à nouveau par une situation sanitaire préoccupante. Le Grand Conseil a adopté ce texte (loi 12821), muni de la clause d'urgence le 26 novembre 2020. Sur proposition du Conseil d'Etat, un financement complémentaire du même montant a également été approuvé par le Grand Conseil le 30 avril 2021 (loi 12939). Ces deux lois, et le financement de près de 3 millions de francs au total pour prévenir l'isolement d'un public extrêmement vulnérable, ont contribué à mettre à disposition un total de près de 500 places d'hébergement d'urgence. Par ailleurs, elles ont eu deux autres effets positifs. D'une part, le dispositif d'hébergement d'urgence a ainsi pu être sécurisé en temps de pandémie et dans l'attente d'une base légale. D'autre part, le financement de ce dernier a permis à des structures hôtelières, durement impactées par le manque de touristes en période pandémique, d'améliorer leur situation économique.

Fin 2020, l'ACG a répondu à la consultation initiée en janvier par le Conseil d'Etat sur une clarification législative, refusant le texte sans proposer d'amendement. Le Conseil d'Etat a alors rouvert des négociations avec les communes concernant la répartition des tâches en matière de lutte contre le sans-abrisme, qui ont abouti à un accord début 2021. Celui-ci s'est matérialisé par l'adoption par le Conseil d'Etat, le 31 mars 2021, du projet de loi 12911 sur l'aide aux personnes sans abri (LAPSA; rs/GE J 4 11), loi adoptée par le Grand Conseil le 3 septembre 2021.

La LAPSA, entrée en vigueur le 6 novembre 2021, définit la politique en faveur des personnes sans abri comme étant une tâche conjointe du canton et des communes. La répartition contenue dans la loi attribue au canton la compétence exclusive des prestations de suivi sanitaire, telles que les soins infirmiers dans les hébergements d'urgence ou encore les consultations ambulatoires de soins communautaires. Ces prestations sont déjà délivrées et relèvent de la loi sur la santé, du 7 avril 2006 (LS; rs/GE K 1 03), respectivement du règlement sur les professions de la santé, du 30 mai 2018 (RPS; rs/GE K 3 02.01). En outre, le canton, par l'intermédiaire de l'HG, collabore avec les structures d'hébergement d'urgence dans le but d'apporter un soutien aux personnes éligibles aux prestations sociales individuelles décrites à l'article 2 de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007 (LIASI; rs/GE J 4 04), ou aux prestations complémentaires AVS/AI/Fam en application de la loi sur les prestations complémentaires cantonales, du 25 octobre 1968 (LPCC; rs/GE J 4 25), au titre de l'accompagnement social délivré par cette institution.

Les communes sont quant à elles exclusivement compétentes pour les prestations liées à l'hébergement d'urgence et aux activités y relatives (appui social ponctuel, alimentation et soins d'hygiène). Cette répartition s'appuie sur l'usage dans la situation préexistant l'adoption de la LAPSA.

L'adoption de cette loi permet de garantir à toute personne, de manière universelle et indépendamment de son statut de séjour, une application du droit constitutionnel à la dignité (Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), art. 7) et d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (Cst., art. 12). En effet, cette loi constitue la première base légale en Suisse reconnaissant le droit des personnes sans abri à bénéficier d'un hébergement d'urgence, de repas, de soins élémentaires et d'hygiène, ainsi que d'une primo-information sociale. Elle marque ainsi une avancée considérable en matière de lutte contre la grande précarité.

L'entrée en vigueur de la LAPSA garantit aujourd'hui une continuité de la prise en charge, en dépit de la nécessité de perfectionner ou de renforcer certains aspects opérationnels et de coordination, ce qui est inhérent à toute nouvelle politique publique mise en place. Cette continuité se traduit notamment en termes de places d'hébergement d'urgence, puisque conformément à la volonté d'une majorité du Grand Conseil, la période post-COVID n'a pas entraîné de diminution du nombre de lits disponibles. Au plus fort de la crise, soit en janvier 2021, le dispositif comptait 492 places, y incluses les 155 places en hébergement hôtelier financées par le canton. Aujourd'hui, suite à une réorganisation du dispositif par la Ville de Genève entraînée par la fermeture du foyer Frank-Thomas le 3 octobre dernier, le nombre de places est stabilisé à 530 jusqu'à la fin de l'année 2022.

Le financement de ces places a fait l'objet, courant 2022, de décisions de l'Assemblée générale de l'ACG renforçant les aides versées à la Ville de Genève par le Fonds intercommunal. Afin de pérenniser ce dispositif à l'avenir, le Conseil d'Etat, sur proposition de l'ACG, a adopté le 12 octobre 2022 un projet de loi 13193 modifiant la loi sur le renforcement de la péréquation financière intercommunale et le développement de l'intercommunalité, du 3 avril 2009 (LRPFI; rs/GE B 6 08), qui augmente la charge péréquative des communes, notamment en vue de stabiliser le financement intercommunal du dispositif d'hébergement d'urgence et des prestations communales prévues par la LAPSA. Dans l'attente d'une détermination du Grand Conseil sur ce projet de loi, le Conseil d'Etat entend appliquer les dispositions en vigueur de la LAPSA pour sécuriser, en 2023, les financements accordés en 2022 par la Ville de Genève, respectivement par les autres communes.

En conclusion, la prise en charge des personnes sans abri présentes dans le canton est désormais garantie, à la faveur d'une loi pionnière en Suisse pour la dignité des personnes vulnérables et d'un principe de répartition des responsabilités clair. Conformément à l'invite de la présente motion, cette loi prévoit la coordination entre les acteurs concernés, par le biais d'une plateforme composée de représentantes et représentants du canton et des communes, chargée notamment de l'identification des besoins, de la planification et du suivi stratégique, ainsi que de l'évaluation du dispositif d'aide aux personnes sans abri, et qui, pour mener à bien ses missions, consulte le secteur associatif ainsi que les institutions concernées.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA