

Date de dépôt : 27 avril 2021

Rapport

de la commission des affaires sociales chargée d'étudier la proposition de résolution de M^{mes} et MM. Ana Roch, Danièle Magnin, Daniel Sormanni, Françoise Sapin, Sandro Pistis, Christian Flury, François Baertschi pour une alternative au financement par l'Etat du travail au noir

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

Rapport de minorité de M^{me} Ana Roch (page 12)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les député.e.s,

La proposition de résolution 927 a fait l'objet d'un traitement unique lors de la séance du 30 mars 2021. Etaient présents à cette occasion M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat chargé du département de la cohésion sociale (DCS), M. Hossam Adly, secrétaire général adjoint au DCS, et M^{me} Nadia Salama, secrétaire scientifique attachée à la commission des affaires sociales. Le procès-verbal a été tenu avec pertinence par M. Emile Branca. Qu'il.elle.s soient autant les un.e.s que les autres remercié.e.s de leur précieux concours.

Présentation de la résolution par sa première signataire

M^{me} Roch présente sa proposition de résolution de façon particulièrement lapidaire en indiquant que la résolution 927 se réfère à l'article 11 alinéa 4 de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) qui permet de déroger – selon des dispositions réglementaires ad hoc – à certaines

exigences de la loi. Afin, et c'est là l'objectif annoncé de cette proposition de résolution, « *de pouvoir indemniser les personnes qui n'auraient pas l'opportunité de l'être en temps normal* ».

Un autre signataire de cette proposition de résolution, présentée exclusivement par des membres du groupe MCG, vient renchérir. Il rappelle que son groupe avait refusé le PL 12723 pour une indemnisation des travailleur.euse.s précaires, estimant que l'Etat n'a pas à se substituer aux employeurs, et qu'il ne doit pas cautionner indirectement le travail au noir.

Il estime que cette proposition de résolution devrait « *permettre à l'Hospice général de déroger à toutes les règles existantes si une situation d'urgence devait se représenter* ». Il pense qu'il serait important de définir un mécanisme qui permette à l'Hospice général d'entrer en matière sans qu'il soit nécessaire de déposer un nouveau projet de loi du type de la loi 12723.

(NDLR : Pour rappel le 7 mars 2021, la loi 12723, combattue par référendum et soumise au peuple par référendum a été acceptée par 68,8% des votants.)

Question des députés et discussions

Après cette présentation succincte, le questionnement des députés et la discussion seront émaillés de clarifications sur les attentes des auteurs à l'égard de cette proposition de résolution. Un texte dont le contenu apparaît d'emblée problématique à la majeure partie de la commission sur divers plans.

Une commissaire socialiste s'interroge sur la pertinence du maintien du texte alors que la loi 12723 a été acceptée en votation. Elle relève que les deux textes concernent la même période et apparemment la même population.

M^{me} Roch répond que le projet de résolution été déposé en juin 2020, soit bien avant l'issue du référendum. Elle considère qu'il peut encore avoir une utilité car « *il existe et existera encore des personnes qui pourraient être au bénéfice d'une dérogation des règles de l'Hospice général* ».

La députée socialiste en déduit donc que la proposition de résolution telle que perçue par M^{me} Roch serait complémentaire aux lois 12723 et 12836 (dite loi des 12 millions). M^{me} Roch confirme.

Une commissaire EAG remarque que la proposition de résolution se présente comme une alternative au « *financement par l'Etat du travail au noir* ». Elle constate que l'Hospice général est un établissement de droit public dont les prestations sont subventionnées par l'Etat. Elle ne voit par

conséquent pas en quoi l'Etat n'interviendrait pas pour les personnes sans statut légal s'il s'agit de couvrir le même champ que la loi 12723. Elle constate que la 2^e invite ne fait pas mention des limites de fortune ou des biens immobilisés (tel qu'un véhicule dont la valeur dépasserait les maximums de fortune) qu'il faudrait également excepter pour éviter d'exclure les gens qui ne disposent pas de liquidités pour subvenir à leurs besoins. Sur la complémentarité entre ce que demande cette proposition de résolution et la LIASI ainsi que les lois 12723 ou 12836, cela n'est pas possible à moins de supprimer le principe de subsidiarité attaché aux prestations d'aide sociale de la LIASI. Ce qui paraîtrait pour le moins téméraire et de nature à modifier fondamentalement la nature et les montants des prestations d'aide sociale au sens strict. Enfin, supprimer, ne fût-ce que pour une durée de 2 mois, l'obligation légale de domiciliation contenue dans la loi, ouvrirait l'accès aux prestations d'aide sociale à des personnes qui n'étaient pas prévues dans le champ de la R 927 ou de la L 12723. Il lui semble que telle n'était pas les intentions des auteurs de la R 927. Pour tous ces motifs, cette proposition de résolution lui apparaît problématique tant sur la forme que sur le fond.

M^{me} Roch est convaincue qu'il est possible de déroger largement par voie réglementaire. Elle exclut néanmoins le cumul d'aide et voit sa proposition comme un moyen d'aider des personnes qui n'auraient pu bénéficier d'autres aides.

La commissaire d'EAG prend donc acte qu'il n'est plus question de cumul de prestation. Elle rappelle par ailleurs que c'est précisément la volonté d'aider les gens qui échappent au filet social qui avait amené la majorité de la commission, puis du Parlement, à voter la loi 12723. Si telle est l'intention de la R 927, elle fait donc double emploi avec la loi plébiscitée par le vote populaire.

Le second commissaire MCG, pour tenir compte de la remarque relative au frein que peut constituer une petite épargne ou un bien immobilisé, suggère d'ajouter une invite prévoyant la suspension temporaire des maximums de fortune contenus actuellement dans la LIASI. Il pense que le renvoi du dispositif à la LIASI permettrait d'objectiver les montants versés, puisque définis par le barème de l'aide sociale et non en fonction des revenus antérieurement réalisés sur la base d'une annonce basée, selon lui uniquement sur la bonne foi.

La commissaire EAG relève que des mesures comme la suppression de l'obligation légale de domiciliation ou la suspension de la prise en compte de la fortune reviendraient en quelque sorte à « débrider » l'aide sociale. Ce qui ouvrirait un champ de bénéficiaires potentiels considérablement plus

important que celui visé par la loi 12723 ; et qui amènerait les auteur.trice.s de la R 927 sans doute bien au-delà de ce qu'il.elle.s escomptaient.

Une commissaire PDC remarque que l'article 11 alinéa 4 est relativement restrictif. Elle demande à M. Apothéloz si cet article a été utilisé durant la pandémie, et si tel n'est pas le cas, pourquoi ? Elle éprouve des doutes sur la temporalité du texte, et juge qu'il faudrait le cas échéant réactualiser la période de dérogation prévue.

Un autre commissaire PDC dit avoir de la peine à percevoir quelles seraient les personnes non concernées par les lois 12723 et 12836 puisque précisément leur fonction est de repêcher tous ceux et toutes celles qui ne peuvent solliciter le filet social. Il souligne que le recours aux associations pour la mise en œuvre des deux lois d'indemnisation des travailleur.euse.s précaires était précisément destiné à éviter les contraintes formelles imposées par la LIASI, tout en garantissant la qualité et la rigueur des interventions.

Un des signataires MCG de la proposition de résolution admet le problème de temporalité qu'il lui paraît aisé de corriger en cas d'entrée en matière sur le texte. Quant au lien avec la loi 12723, il s'inscrit dans la continuité d'une aide qui pourrait être apportée au bénéficiaire de la L 12723 si de nouvelles difficultés venaient à les accabler. Il lui apparaît en outre plus judicieux d'instaurer dans la LIASI un dispositif de prévention de ce type de situation plutôt que d'édicter un projet de loi spécifique et ponctuel.

Un commissaire PDC rappelle qu'une résolution n'a pas de force contraignante. Sa mise en œuvre dépend du bon vouloir du Conseil d'Etat. Il ne lui semble pas en outre que le texte soumis soit adéquat. Il estime que les commissaires sont bien plus préoccupé.e.s par la question du non-recours que par un duplicata des lois 12723 et 12836, dont il n'est pas clair, par ailleurs, qu'il recouvre réellement la même population que ces dernières.

Un député Vert demande au conseiller d'Etat Apothéloz s'il considère que la première invite serait réalisable. Il indique de surcroît qu'il ne peut cautionner un texte qui dans ses considérants affirme que la loi 12723 « *légalise le travail au noir* dans le cadre des mesures Covid-19 ». Il rappelle que c'était un des arguments des référendaires, dont les auteurs de la proposition faisaient partie. Cette assertion est, dit-il, objectivement fausse. Il remarque que les électeurs ne s'y sont pas fait prendre.

M^{me} Roch ne partage pas ce point de vue. Elle estime que, si la commission avait traité ce texte avec diligence, beaucoup de gens auraient pu être aidés. D'autant qu'à l'époque du dépôt rien n'indiquait à ses yeux que les électeurs puissent refuser le référendum.

L'autre commissaire MCG renchérit en affirmant que la L 12723 amène l'Etat à se substituer à des employeurs malhonnêtes en acceptant d'aider des gens qui n'auraient pas cotisé comme n'importe quel citoyen. Il pense que la loi sur le travail est assez claire pour proscrire le travail au noir et que la Confédération aurait pu « *taper sur les doigts du canton* » si elle s'était penchée sur la L 12723.

Une commissaire EAG comprend des propos du commissaire MCG qu'en supprimant toute temporalité dans la résolution cela impliquerait la suppression définitive de l'obligation de domiciliation dans le canton. Elle voit certaines contradictions entre le texte de la proposition de résolution et les explications données par ses signataires. D'une part, le titre qui réclame « *une alternative au financement par l'Etat du travail au noir* », et une deuxième invite qui propose une clause de suspension de l'obligation de domiciliation dans le règlement d'application de la LIASI (le RIASI). Or, une telle disposition reviendrait simplement à faire en sorte que ce soit un établissement public subventionné par l'Etat qui aiderait les travailleur.euse.s précaires sans statut légal. En clair, ce qui se résumerait à une opération « blanc bonnet et bonnet blanc ».

D'autre part, le champ d'intervention est défini par la R 927 comme étant celui de la L 12723 – mais en excluant de fait les personnes sans statut légal – et tout en proposant paradoxalement une 2^e invite qui semble faite pour les faire entrer dans le champ de la LIASI, ce qui apparaît pour le moins contradictoire. Enfin, la commissaire relève que l'art. 11 al. 4 de la LIASI et l'art. 17 RIASI stipule que l'Hospice général peut aider des personnes sans statut légal, mais pour autant qu'elles s'annoncent à l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), ce qui est rédhibitoire pour nombre de personnes en situation irrégulière. A savoir, de plus, que l'aide possible ne l'est qu'au travers de « l'aide extraordinaire », dite barème 2, soit un montant extrêmement réduit, qui permet de survivre, mais pas de stabiliser transitoirement une situation précaire.

M^{me} Roch intervient pour remarquer qu'il serait possible de limiter la portée de la résolution à la durée de la crise Covid.

Une commissaire socialiste voudrait que le département indique ce qu'il en est de la levée des risques de sanction en termes de non-renouvellement ou de non-octroi de permis B ou C par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) au cas où la personne a bénéficié antérieurement de prestations d'aide sociale. C'est une question importante à ses yeux, car nombre de personnes qui seraient en droit de le faire ne requièrent pas une aide sociale en cas de difficulté de peur d'être ensuite pénalisées par le SEM ou l'OCPM.

Réponse et position du département de la cohésion sociale (DCS)

M. Apothloz estime que l'appréciation politique de cette proposition de résolution appartient au parlement. Pour sa part, il constate chez les auteur.e.s du texte de cette proposition de résolution une méconnaissance ou une incompréhension de la LIASI et de son RIASI. Il lui apparaît nécessaire de rappeler quelques points essentiels : Tout d'abord, les prestations LIASI d'aide sociale ne sont pas rétroactives et ne visent qu'à assurer la couverture des besoins vitaux, par définition des besoins actuels. De plus, la LIASI prévoit des limites de fortunes, par exemple de 4000 francs pour une personne. Quant à la crainte de mesures de rétorsion sur le renouvellement ou l'octroi de permis de séjour, elle est objective et dissuade de nombreux ayants droit de solliciter une aide et alimente le phénomène de non-recours.

Pour répondre à la commissaire socialiste, il indique que le statu quo est actuellement maintenu par le SEM. Cependant, cela ne suffit pas à dissiper les craintes des personnes concernées par ces cas de figure.

En ce qui concerne la problématique des personnes sans statut légal, il confirme que ces dernières doivent s'annoncer à l'OCPM pour prétendre à des prestations LIASI. Il déclare que, même avec la suspension de l'art. 17 RIASI, le canton serait tenu d'informer les services compétents. Cela étant, le Conseil d'Etat a pris acte de la décision populaire du 7 mars et entend la respecter en mettant en œuvre la L 12723 avec effet rétroactif. Ce que ne permettrait pas la LIASI.

Quant à la question relative au recours à l'article 11 alinéa 4 durant la pandémie, elle s'est cantonnée à la lettre d, celle afférente à l'activité lucrative indépendante dont il a été fait mention dans l'arrêté du 20 avril 2020, qui annonçait la simplification des démarches d'accès à l'aide sociale pour les indépendants et la prolongation de la durée d'intervention, formellement jusque-là limitée à 3 mois.

Discussion sur la suite des travaux

Un commissaire PLR constate que la résolution n'est plus d'actualité et désuète. Il ne perçoit pas de volonté d'amender ce texte. Il demande aux signataires présents s'ils souhaitent geler ce texte dans l'attente qu'ils puissent revenir avec des amendements.

Un des commissaires MCG serait intéressé à prendre connaissance de la présentation du projet du DCS de révision de la LIASI pour éventuellement amender ou retirer leur proposition de résolution.

Le commissaire PLR demande donc formellement le gel de la R 927.

Un commissaire EAG n'estime pas pertinent de geler ce texte compte tenu du fait qu'il est techniquement impraticable et sur le fond profondément discutable. Il lui semblerait plus opportun que le MCG retire son texte et en redépose un autre qui prévoit, si tel est réellement son vœu, des élargissements ou des facilités d'accès qui soient compatibles avec l'esprit de la LIASI.

Un commissaire Vert partage ce point de vue et souhaite voter ce texte ce jour. Il informe que son groupe ne soutiendra pas ce texte.

Un commissaire PDC demande aussi le vote lors de cette séance. Il n'estime pas pertinent de geler ce texte.

Un commissaire UDC estime aussi le vote nécessaire ce jour.

Une commissaire socialiste demande également le vote et déclare que son groupe ne soutiendra pas la R 927.

Vote

Le président met aux voix le vote de la R 927 lors de cette séance :

Oui : 11 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 MCG, 1 UDC)

Non : 4 (4 PLR)

Abstentions : –

Le fait de voter la R 927 lors de cette séance est accepté.

Position des groupes

Un commissaire PDC annonce que son groupe ne votera pas la R 927. Le PDC ne voit pas la plus-value de cette proposition de résolution. Il juge le texte en question compliqué et abscons.

Un commissaire PLR indique que, puisqu'il apparaît que le texte ne sera pas modifié, son groupe ne pourra le voter en l'état.

Un commissaire UDC indique qu'il n'acceptera pas ce texte pour plusieurs motifs. D'une part, car il pense que celui-ci n'est pas applicable ; d'autre part, car la question de la limite de fortune devrait être examinée avec rigueur, et non à la va-vite. Par ailleurs, la L 12723 a été acceptée par le peuple, ce qui rend ce texte inutile. Enfin, à propos du travail au noir, assister les travailleur.euse.s illégaux.ales, même à travers l'aide sociale, demeure pour lui problématique.

Un commissaire MCG précise ses propos : « *Le MCG ne souhaite pas soutenir le travail au noir avec ce texte parlementaire. L'objectif est de couvrir les 70-80% qui ne pouvaient pas bénéficier de cette aide.* » (NDLR : des prestations prévues par la loi 12723).

Le président met aux voix la R 927 :

Oui : 2 (2 MCG)

Non : 13 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

La R 927 est refusée.

Au terme de l'examen de cette proposition de résolution, la majorité de la commission des affaires sociales a refusé l'entrée en matière sur la R 927. Au vu de ce qui précède, elle vous invite, Mesdames et Messieurs les député.e.s, à en faire de même.

Proposition de résolution

(927-A)

pour une alternative au financement par l'Etat du travail au noir

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

- qu'il a été saisi d'un projet de loi (12723) légalisant le travail au noir dans le cadre des mesures Covid-19 ;
- qu'il est impossible sous quelque forme que ce soit de cautionner le travail au noir, même au travers d'une perte de gain ;
- qu'une aide complémentaire est néanmoins nécessaire et qu'elle doit prendre la forme d'une aide sociale adaptée ;
- qu'il est possible d'intervenir auprès de ces personnes dans la détresse au travers de l'aide sociale et non de la perte d'un gain illégal,

invite le Conseil d'Etat

- à proposer un dispositif équivalent au PL 12723 mais sous forme d'aide sociale en se fondant sur la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) qui permet, à son article 11 alinéa 4, au gouvernement d'accorder une aide financière exceptionnelle limitée dans le temps ;
- à inscrire une clause de suspension de l'obligation de domiciliation légale du 17 mars au 16 mai 2020, à l'article 17 du règlement RIASI.

LIASI section 2 Bénéficiaires article 11 principes alinéa 4

⁴ Le Conseil d'Etat fixe par règlement les conditions d'une aide financière exceptionnelle, qui peut être inférieure à l'aide financière ordinaire et/ou limitée dans le temps, en faveur des catégories de personnes suivantes qui n'ont pas droit aux prestations ordinaires prévues par l'article 2, lettre b, de la présente loi :

- a) les étudiants et les personnes en formation ;
- b) les jeunes adultes sans formation, âgés entre 18 et 25 ans révolus, lorsqu'ils ne suivent aucune formation ;
- c) les personnes qui ont le droit de se rendre à Genève pour y chercher un emploi et celles qui ont le droit d'y rester après la fin d'un emploi d'une durée inférieure à une année en vertu de l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres d'autre part, sur la libre circulation des personnes ainsi que de la convention instituant l'Association européenne de libre échange ;
- d) les personnes exerçant une activité lucrative indépendante ;
- e) les personnes étrangères sans autorisation de séjour ;
- f) les personnes de passage ;
- g) les personnes au bénéfice d'une allocation destinée à la création d'une activité indépendante au sens de l'article 42C, alinéa 8.⁽⁶⁾

RIASI. Art. 17 Personnes étrangères sans autorisation de séjour

¹ Peut être mise au bénéfice d'une aide financière exceptionnelle, dont les modalités sont définies à l'article 19 du présent règlement, la personne étrangère non titulaire d'une autorisation de séjour qui remplit les conditions cumulatives suivantes :

- a) s'annoncer à l'office cantonal de la population (ci-après : l'office) ;
- b) obtenir de l'office une attestation l'autorisant à séjourner pendant le temps nécessaire à l'examen de sa demande.

² Lorsqu'une personne interjette recours contre une décision négative de l'office auprès de la Commission cantonale de recours de police des étrangers, une aide financière lui est accordée si elle est autorisée à séjourner en Suisse jusqu'à droit jugé sur son recours.

³ Si la personne fait l'objet d'une décision de renvoi, une aide financière peut lui être accordée jusqu'à ce que la décision de renvoi soit exécutoire. Les personnes qui font l'objet d'un délai de départ sont invitées à s'adresser au Bureau d'aide au départ de la Croix-Rouge.

⁴ Sont exclues de l'aide financière exceptionnelle prévue par la présente disposition les personnes dont la demande d'asile a été définitivement rejetée

Date de dépôt : 4 mai 2021

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Ana Roch

Mesdames et
Messieurs les députés,

La résolution se réfère à l'art. 11 al. 4 LIASI qui permet par voie réglementaire de déroger à certaines règles de l'Hospice général, afin de pouvoir indemniser les personnes qui n'auraient pas l'opportunité de l'être en temps normal.

Le MCG s'était opposé sur le principe au PL 12723. En effet, l'Etat ne doit pas se substituer aux employeurs et ne doit pas cautionner indirectement le travail au noir. La résolution permettrait temporairement à l'Hospice général de déroger à toutes les règles existantes si une situation d'urgence devait se représenter.

Il serait important d'avoir un mécanisme qui permettrait à l'Hospice général d'entrer en matière sans qu'il y ait besoin de refaire un projet de loi type PL 12723.

Le groupe EAG constate que la résolution se veut une alternative au « financement par l'Etat du travail au noir ». L'Hospice général, hormis le fait qu'il soit un établissement de droit public, intervient avec l'argent de l'Etat.

Le MCG est persuadé que, par voie réglementaire, il est possible de déroger de manière assez large. La résolution pourrait servir aux personnes qui n'auraient pas pu bénéficier d'autres aides. Le but n'est pas le cumul d'aides.

M. Apothéloz aborde la résolution dans son ensemble en déclarant que l'appréciation politique demeure du ressort du Grand Conseil. Il indique qu'une résolution n'a pas beaucoup de poids. Une résolution n'est qu'une déclaration d'intention.

Il explique qu'il y a plusieurs problèmes à évoquer la LIASI respectivement le RIASI dans l'esprit des signataires. Premièrement, les prestations d'aide sociale au sens de la LIASI ne sont versées que pour

l'avenir et n'ont jamais d'effet rétroactif. Deuxièmement, la LIASI et le RIASI fixent pour les travailleurs des possibilités d'accès à l'aide sociale pour autant qu'ils n'aient pas une fortune de plus de 4000 francs (art. 1 RIASI). S'agissant des travailleurs étrangers, il existe un risque conséquent de non-recours à ces prestations, notamment par crainte vis-à-vis du renouvellement de leurs permis.

M. Apothéloz en vient à la problématique des travailleurs sans papiers. Effectivement, ces derniers doivent être annoncés à l'OCPM. Il explique que, même avec la suspension de l'art. 17 RIASI, cela ne donnerait pas la possibilité au canton de ne pas communiquer les prestations. Il déclare que le Conseil d'Etat est respectueux de la décision populaire du 7 mars dernier afin d'arriver à mettre en œuvre le PL 12723 avec un effet rétroactif. Effet rétroactif qui n'est pas possible avec la LIASI.

Le MCG ne souhaite pas soutenir le travail au noir avec ce texte parlementaire. L'objectif est de couvrir les 70-80% qui ne pouvaient pas bénéficier de cette aide.

Le MCG reste persuadé que, par le biais de l'Hospice général, une aide aurait pu être trouvée pour un soutien aux plus précarisés de cette crise.