



Date de dépôt : 15 août 2023

Rapport

de la commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) chargée d'étudier la proposition de résolution de Marjorie de Chastonay, Pierre Eckert, Anne Bonvin Bonfanti, Dilara Bayrak, Didier Bonny, Adrienne Sordet, Corinne Müller Sontag, Jocelyne Haller, Philippe de Rougemont, Aude Martenot, Françoise Nyffeler, Maria José Quijano Garcia : Demande de suppression de l'admission provisoire (permis F) (Résolution du Grand Conseil genevois à l'Assemblée fédérale exerçant le droit d'initiative cantonale)

Rapport de majorité de Yves Nidegger (page 5)

Rapport de minorité de Cyril Mizrahi (page 12)

Proposition de résolution (1014-A)

Demande de suppression de l'admission provisoire (permis F) (*Résolution du Grand Conseil genevois à l'Assemblée fédérale exerçant le droit d'initiative cantonale*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
vu l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999 ;
vu l'article 115 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002 ;

vu l'article 156 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 décembre 1985,

considérant

- que l'admission provisoire est donnée à des personnes ayant des besoins de protection comparables à ceux des réfugiés reconnus et réfugiées reconnues ;
- que plus de 90% des personnes admises provisoirement restent durablement en Suisse¹, qu'elles vivent avec le permis F depuis plus de sept ans ou voient leur permis transformé en autorisation de séjour² ;
- que l'admission provisoire comporte de nombreux obstacles à l'intégration, que ce soit en termes d'accès au marché de l'emploi, à la formation et au logement, sans compter la difficulté, voire l'impossibilité de voyager ou de bénéficier du regroupement familial³ ;
- que le Tribunal administratif fédéral a reconnu que l'admission provisoire se rapprochait d'un véritable statut de séjour⁴ et que la CSIAS a récemment fait un constat similaire en estimant injustifiée l'infériorité du montant de

¹ <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/statistik/asylstatistik/2022/12/6-22-Effectif-AP-activ-f-2022-12.xlsx.download.xlsx/6-22-Effectif-AP-activ-f-2022-12.xlsx>

² <https://www.ge.ch/document/9677/telecharger>

³ https://www.osar.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapier/22052_5_SFH_Position_VA_FR.pdf et

<https://odac-romand.ch/projet/permis-f-admission-provisoire/>

⁴ <https://odac-romand.ch/projet/permis-f-admission-provisoire/>

- l'aide sociale pour des personnes qui « participent activement à la vie en société » et « font face aux mêmes coûts de la vie que la population »⁵ ;
- que l'admission provisoire constitue également un marqueur de difficultés scolaires que l'on observe non seulement sur la première, mais aussi sur la deuxième génération, autrement dit sur des enfants nés en Suisse⁶ ;
 - que les coûts financiers et humains sont particulièrement élevés, aussi bien pour les individus que pour la collectivité en termes de perte de revenus, d'aide sociale et de souffrances, génératrices de problèmes de santé physique et psychique ;
 - qu'une intégration rapide et durable est pourtant dans l'intérêt autant des personnes que de la société suisse ;
 - que ce constat est renforcé par le fait que les personnes admises à titre provisoire sont directement ciblées par l'Agenda Intégration Suisse ;
 - que, malgré les nombreux obstacles à l'embauche, 47,4% des 29 057 personnes avec un permis F potentiellement actives (18-64 ans) avaient une activité lucrative au 31 décembre 2022⁷ ;
 - que, dans un contexte où la difficulté de recrutement dans la plupart des secteurs est importante, un statut stable permettrait d'augmenter la proportion des personnes actives, les titulaires d'une admission provisoire représentant un réservoir de personnes, souvent jeunes, pouvant travailler et être formées⁸ ;
 - qu'il existe un large consensus politique sur le fait que l'admission provisoire n'est pas adaptée aux circonstances actuelles et qu'elle est particulièrement insatisfaisante lorsque l'exécution pose des difficultés à moyen et long terme ;

⁵ https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Publikationen/Positionen_Kommentare/2023_01_CSIAS_Prise-de-Position_forfait_pour-l-entretien_dans_domaine-de-l-asile.pdf

⁶ <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:166533>

⁷ <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiservice/statistik/asylstatistik/2022/12/6-22-Effectif-AP-activ-f-2022-12.xlsx.download.xlsx/6-22-Effectif-AP-activ-f-2022-12.xlsx>

⁸ <https://www.swissinfo.ch/fr/economie/les-entreprises-suissees-manquent-cruellement-de-bras-et-de-cerveaux/47646130> et <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/entreprises-emplois/statistique-emploi/difficultes-recrutement.html>

- qu’il paraît nécessaire de remplacer ce statut d’admission provisoire par un autre statut comprenant le droit de voyager, le regroupement familial et un accès à la stabilité sociale des personnes concernées ;
- que la motion 22.4160⁹ doit également être traitée par l’Assemblée fédérale,

demande à l’Assemblée fédérale

de supprimer l’admission provisoire (RS 142.20 ; loi fédérale sur les étrangers et l’intégration du 16 décembre 2005 – LEI ; Chapitre 11 Admission provisoire, art. 83 à 88) et à le remplacer par un statut de protection humanitaire comprenant le droit de voyager, le regroupement familial et un accès à la stabilité sociale,

invite le Conseil d’Etat

à soutenir cette initiative cantonale.

⁹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20224160>

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Yves Nidegger

La commission des Droits de l'Homme a étudié la résolution 1014 lors de ses séances des 25 mai et 1^{er} juin 2023 sous la présidence de M. Cyril Mizrahi.

Le procès-verbal a été tenu par M^{me} Léa Di Benedetto, ici remerciée pour la qualité de son travail.

Assistait à la séance M^{me} Nadia Salama, secrétaire scientifique au SGGC.

La résolution 1014 a été déposée le 3 mars 2023. Elle demande à l'Assemblée fédérale de supprimer l'admission provisoire (permis F) qui permet actuellement au SEM d'autoriser les requérants déboutés du droit d'asile à demeurer provisoirement sur le territoire suisse le temps que leur renvoi vers leur pays d'origine puisse être exécuté dans des conditions de sécurité satisfaisantes et de la remplacer par un statut de droit fédéral nouveau offrant en substance aux intéressés les mêmes bénéfices que ceux qui auraient été les leurs si l'asile ne leur avait pas été refusé.

Une majorité de 6 voix (2 PLR, 1 UDC, 1 LC, 1 MCG, 1 LJS) contre 3 (2 PS, 1 Verts) refuse d'y donner suite.

Audition de M^{me} Marjorie de Chastonay

M^{me} de Chastonay indique que la résolution a été déposée dans un contexte particulier, celui du suicide d'Alireza et de la détresse qui en découle. Le texte demande à l'Assemblée fédérale de supprimer l'admission provisoire et de la remplacer par un statut de protection humanitaire qui donne le droit de voyager, qui donne droit au regroupement familial et qui donne droit au travail. M^{me} de Chastonay indique aussi que des membres de son parti à l'Assemblée fédérale y ont déposé un objet similaire. Elle rappelle que sans titre de séjour, l'accès à l'emploi et au logement est difficile. Les employeurs ne savent pas qu'ils peuvent engager les personnes bénéficiaires d'un permis F et ne sont pas rassurés par la mention de provisoire. Elle rappelle qu'avec un accès au travail, ces individus pourraient contribuer à la société au lieu d'être dépendants de celle-ci. Elle pense qu'il faut rendre plus durable le statut de séjour de certains : la Suisse doit s'harmoniser avec les réglementations européennes.

Discussion et position des groupes

Une commissaire (PLR) dit ne pas douter que les conditions de vie de ces personnes sont difficiles, mais se déclare étonnée que le texte proposé ne définisse pas les conditions d'obtention. Elle ne comprend pas à quel type de migrants/réfugiés ce texte s'adresse.

M^{me} de Chastonay explique qu'elle fait uniquement référence aux détenteurs de permis F au sens du SEM. Toutefois, elle pense qu'il serait utile d'auditionner le SEM ou quelqu'un de l'association Vivre Ensemble ou Coordination asile.ge pour expliciter les différents statuts.

Un commissaire (Ve) demande si l'auteure souhaite auditionner aussi une autorité cantonale.

M^{me} de Chastonay répond par l'affirmative. Elle pense à l'OCPM.

Un commissaire (UDC) rappelle que l'admission provisoire découle du droit fédéral : ce statut peut être donné à un requérant qui s'est vu débouté de sa demande d'asile parce qu'il n'en remplissait pas les conditions, mais dont le renvoi est impossible dans l'immédiat en raison des risques encourus pour sa sécurité dans son pays. Le statut que M^{me} de Chastonay souhaite créer à la place de l'admission provisoire reviendrait à conférer aux requérants les mêmes avantages matériels, que leur demande ait été admise ou refusée. Il comprend qu'elle souhaite en substance que les déboutés de l'asile soient traités comme s'ils avaient obtenu l'asile.

M^{me} de Chastonay indique que dans la pratique, c'est déjà le cas, puisque plus de 90% des personnes admises provisoirement restent durablement. En effet, 84% des individus vivant avec un permis F voient celui-ci se transformer en autorisation de séjour au bout de sept ans. Elle pense donc opportun de remettre en question ce permis pour proposer une alternative.

Un commissaire (UDC) demande à M^{me} de Chastonay si elle a souvenir d'une résolution du Grand Conseil genevois qui aurait suscité à Berne autre chose qu'un haussement d'épaules.

M^{me} de Chastonay pense à la R 881 déposée par Alessandra Oriolo, députée Verte. De plus, sa résolution permettrait d'appuyer l'objet déposé par ses homologues nationaux.

Un commissaire (UDC) indique que la résolution cantonale est un outil parlementaire mineur et que l'usage excessif qui en est fait par Genève agace à Berne ; il s'opposera à toute demande d'auditions, qu'il juge inutiles.

Une commissaire (LC) rappelle que lors d'une audition de l'OCPM, celui-ci avait expliqué qu'en cette matière, il ne faisait qu'exécuter les décisions fédérales. Elle pense que la différenciation entre les différents statuts

a sa raison d'être. Elle demande quel fut le résultat des objets déposés sur la même thématique au niveau fédéral.

M^{me} de Chastonay indique que la M 228170 déposée en septembre 2022 doit être traitée par l'Assemblée fédérale, qui a donné un préavis sans y répondre. Elle cite aussi la M 21060 qui invite à aller de l'avant sur la réflexion d'un système correspondant à la réalité.

Une commissaire (LC) pense au permis S accordé aux Ukrainiens à des conditions très particulières et obtenu par 70 000 personnes. Elle n'imagine pas les conséquences si tout le monde y avait droit. Toutefois, elle conçoit que le système n'est pas forcément adéquat.

M^{me} de Chastonay indique que le statut S a fait grand débat. Dans son cas, elle ne voit pas l'intérêt de distinguer un réfugié d'un pays en situation de guerre en Europe d'une personne venant de plus loin tant qu'ils ont besoin de protection.

Une commissaire (PLR) n'est pas favorable à déposer un texte à Berne sur un sujet qui n'est pas de compétence cantonale. Aussi, elle relève que le Conseil fédéral a proposé de rejeter les motions déposées sur le même sujet. Elle propose donc à la commission de faire de même.

M^{me} de Chastonay précise que les Chambres doivent encore se prononcer.

Une commissaire (PLR) aimerait comprendre l'impact des résolutions du Grand Conseil genevois envoyées à Berne. Elle pense que cette commission devrait, à titre officiel, demander à quelqu'un du Bureau à Berne de venir discuter de ces questions, surtout en début de législature.

Le président propose que les groupes discutent avec leurs parlementaires fédéraux afin de créer une délégation qui explique comment ils perçoivent les choses, car il serait intéressant d'avoir un aperçu de la façon dont sont ressenties ces résolutions et comment être mieux entendu à Berne.

Une commissaire (PLR) indique que cela a déjà été débattu lors de la dernière législature. Les convictions personnelles diffèrent : pour certains, il n'y a pas d'impact concret tandis que pour d'autres, l'impact symbolique est important. Elle rappelle la chance d'avoir un ancien conseiller national dans la commission et ne souhaite pas d'audition sur la question générale du traitement de ces textes à Berne ni sur la résolution elle-même.

Un commissaire (Ve) serait en faveur d'auditions et rappelle le passage au téléjournal du 30 mai de l'OSAR (Organisation suisse d'aide aux réfugiés). Il trouverait intéressant de les auditionner ainsi que les autorités genevoises par rapport à leur positionnement sur le permis F pour savoir s'il y a déjà eu un débat au niveau cantonal.

Une commissaire (LC) rejoint sa préopinante sur le principe de ne pas auditionner les élus à l'Assemblée fédérale sur ce sujet. En ce qui concerne le fond, elle rappelle que la commission a déjà auditionné l'OCPM (Office cantonal de la population et des migrations) qui ne fait que répéter qu'il n'est, en cette matière, qu'une autorité d'exécution. Elle ne voit pas ce qu'on pourrait obtenir de plus. On peut critiquer les catégories, mais elles permettent des distinctions qui sont nécessaires.

Une commissaire (PLR) rejoint sa préopinante et ne souhaite pas d'auditions pour la R 1014. Elle propose de passer au vote sur la résolution et les auditions. Il y a en cette matière un dilemme entre le cœur et l'intellect et aussi une question de substance et de compétence. Elle ne sait même pas si un expert existe à Berne, mais si c'est le cas, il serait bien de l'entendre au début de cette législature pour qu'ils soient sereins avec leurs idées.

Un commissaire (UDC) ne pense pas que des auditions apporteront quoi que ce soit. Pour être renseigné sur la façon dont les résolutions genevoises sont accueillies à Berne, il suffit de consulter le site du Parlement et de prendre acte de leur funeste destin. La commission des Droits de l'Homme s'est montrée particulièrement proluxe. Pour que la résolution cantonale adressée aux Chambres constitue un outil adéquat, il faudrait se trouver dans la situation improbable où une majorité des députés cantonaux aurait décelé un bug ou une lacune dans le droit fédéral qu'aucun de nos représentants à Berne ne serait capable de comprendre ou désireux de s'emparer. Les résolutions émanant des autres parlements cantonaux ne sont pas forcément plus chanceuses. Il faudrait un sujet fédéral très particulier qu'aucun parlementaire d'aucun parti ne veuille empoigner sous la coupole alors qu'au plan cantonal, une majorité des élus de ces mêmes partis le voudrait. La suppression de l'admission provisoire n'est pas de ceux-là.

Pour le surplus, personne à Berne, et surtout pas la gauche, ne voudrait supprimer l'admission provisoire qui représente un filet de sécurité pour les déboutés du droit d'asile. La formulation est tout simplement rédhibitoire.

Un commissaire (MCG) abonde dans ce sens, sauf pour la problématique de l'initiative cantonale. Pour les partis non représentés au niveau national, ce type d'outil politique est nécessaire. Pour les autres, il est surpris du manque de communication entre les représentants aux niveaux cantonal et national. Le MCG ne soutiendra pas ce texte ni les demandes d'auditions. Le texte est mal formulé et ne vise pas le but recherché, il aurait un effet désastreux si adopté tel quel et ridiculiserait Genève au niveau national. Il appelle les initiants à le retirer.

Un commissaire (LJS) indique être sensible au sujet évoqué dans la résolution, mais surpris que d'autres partis, notamment les Verts, aient déjà déposé des initiatives à Berne dans le même sens. A trop en faire, ils finissent par ne pas se faire entendre. Il s'opposera au texte, non pas parce qu'il ne trouve pas le projet intéressant, mais parce qu'il pense que ce sujet mérite mieux.

Le président explique que s'agissant de la question de principe, il a été plus ou moins convaincu par les arguments de sa préopinante PLR. Il voit que la demande d'auditionner des représentants des Chambres fédérales ne semble pas susciter beaucoup d'intérêt. Il renonce à l'audition sans problème et estime qu'il faut un débat de fond sur ces objets. C'est une question politique à laquelle il faut répondre politiquement. Sur le fond, ce n'est pas une suppression simple qui est demandée dans ce texte, mais un remplacement par un statut qui permet de voyager, un groupement familial et un accès à la stabilité sociale. Les Verts proposent de modifier le droit fédéral, et il y est a priori plutôt favorable. Les gens admis provisoirement sont amenés à rester un certain temps, il est préférable de leur donner un statut correct. Il propose de corriger le texte, car tel que formulé, il ne peut être ni compris ni bien accueilli à Berne. Il serait opportun de modifier le titre et les invites, en ne parlant plus de suppression. Le cœur de cette initiative cantonale est la modification du statut F : il propose de modifier la forme, mais aussi de changer le titre et le contenu en une demande de modification de l'admission provisoire afin que celle-ci comporte le droit de voyager et un accès à la stabilité sociale.

S'agissant des auditions, il rappelle les demandes d'audition de l'OCPM, du SEM et de l'OSAR.

Une commissaire (LC) voudrait traiter la proposition d'amendement. Elle propose de voter sur les auditions d'abord, puis de discuter de l'amendement proposé.

Le président soumet au vote l'audition de l'OCPM :

Oui : 3 (1 Ve, 2 S)
 Non : 6 (1 LJS, 1 MCG, 1 LC, 2 PLR, 1 UDC)
 Abstentions : 0

L'audition de l'OCPM est refusée.

Le président soumet au vote l'audition du SEM :

Oui : 3 (1 Ve, 2 S)
 Non : 6 (1 LJS, 1 MCG, 1 LC, 2 PLR, 1 UDC)
 Abstentions : 0

L'audition du SEM est refusée.

Le président soumet au vote l'audition de l'OSAR :

Oui : 3 (1 Ve, 2 S)

Non : 6 (1 LJS, 1 MCG, 1 LC, 2 PLR, 1 UDC)

Abstentions : 0

L'audition de l'OSAR est refusée.

Une commissaire (LC) refuse toute modification de l'invite. Mais si cette invite devait être modifiée dans l'autre sens, elle voudrait que la stabilité sociale puisse être explicitée, car le concept dépasse largement ce qui est possible avec un permis.

Le président pense que la Suisse n'a pas d'intérêt à maintenir des gens dans la précarité, ce qui n'apporte rien et est plutôt néfaste. En particulier à Genève, si des gens ne trouvent pas de travail, c'est l'Etat qui doit subvenir à leurs besoins, donc celui-ci est perdant. Il se demande pourquoi les gens ne peuvent même pas traverser la frontière sachant que Genève est une région transfrontalière. Le but de cette résolution est légitime et c'est une question d'humanité.

Un commissaire (UDC) demande si on va voter sur des amendements. Il rappelle que le statut d'admission provisoire n'empêche pas les gens de travailler. Même si on changeait le titre, les invites et le contenu en recentrant le corps du texte sur le droit de travailler pour les personnes au bénéfice d'une admission provisoire, la réponse de Berne serait la même : ces gens ont déjà le droit de travailler. On aura juste gaspillé les sous du contribuable à parler dans le vide.

Le président soumet aux voix la proposition d'amendement de modifier le titre de la R 1014 de la manière suivante « Demande de modification de l'admission provisoire (permis F) » :

Oui : 3 (1 Ve, 2 S)

Non : 6 (1 LJS, 1 MCG, 1 LC, 2 PLR, 1 UDC)

Abstentions : 0

La modification du titre de la R 1014 est refusée.

Le président soumet aux voix la proposition d'amendement sur l'ensemble de la résolution :

Oui : 3 (1 Ve, 2 S)

Non : 6 (1 LJS, 1 MCG, 1 LC, 2 PLR, 1 UDC)

Abstentions : 0

L'amendement est refusé.

Un commissaire (MCG) propose à nouveau au groupe qui a déposé le texte de le retirer en raison de son absurdité.

Un commissaire (Ve) répond que n'étant pas signataire de la proposition, il ne peut pas la retirer, mais il suggérera cette proposition aux Verts.

Date de dépôt : 15 août 2023

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Cyril Mizrahi

En substance, la résolution 1014 propose de demander à l'Assemblée fédérale de remplacer le statut d'admission provisoire (permis F) par un statut de protection humanitaire comprenant le droit de voyager, le regroupement familial et un accès à la stabilité sociale.

Le traitement de cette proposition en commission a donné lieu au sempiternel débat sur l'utilité de l'initiative cantonale aux Chambres fédérales et l'usage qu'en fait notre Grand Conseil par le biais de l'outil de la résolution. Au final, cet outil existe et les groupes qui s'opposent à son usage le font pour masquer plus ou moins leur opposition au fond de la proposition traitée.

La minorité a notamment souligné en vain, comme cela ressort de l'exposé des motifs, que les personnes admises provisoirement résident en réalité en Suisse pendant plusieurs années, et la plupart du temps durablement, puisque 84% des permis F se transforment en permis B. Un statut précaire excluant le droit de voyager et le regroupement familial dans un tel contexte constitue une forme de déni qui a de graves conséquences pour les personnes concernées. De même, l'étiquette « admission provisoire » est trompeuse et constitue un obstacle pour la recherche d'emploi des personnes concernées. Au final, les contribuables y perdent également, puisqu'on empêche ces personnes d'être autonomes financièrement.

La minorité a proposé en vain de modifier le texte. La majorité a refusé aussi bien les amendements que les auditions et finalement la résolution elle-même. Un traitement pour le moins expéditif pour un texte qui aurait mérité un peu plus d'attention.

Pour toutes ces raisons, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les membres du Grand Conseil, à accepter cette résolution nécessaire pour permettre un traitement plus humain des personnes concernées qui vivent durablement dans notre pays.