

*Proposition présentée par les députés :
MM. Stéphane Florey, Christo Ivanov, Bernhard
Riedweg, Marc Falquet, André Pfeffer, Norbert
Maendly, Patrick Lussi, Michel Baud*

Date de dépôt : 10 mars 2017

Proposition de motion

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.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La communication du département de la sécurité et de l'économie (DSE) relative à l'opération Papyrus proposant la « normalisation » du statut légal des étrangers sans papiers a surpris. Dotée d'un nom de code telle une opération policière, l'opération a été menée dans le plus grand secret. Jamais le Grand Conseil ou les principaux acteurs politiques cantonaux n'ont été consultés à propos de cette opération d'envergure qui a déjà permis la délivrance de 590 permis de séjour à des personnes sans statut. Les principales justifications étant de lutter contre la sous-enchère salariale et le travail au noir.

Le nombre exact de personnes qui séjournent illégalement et sans statut en Suisse n'est pas précisément connu. Certaines études estiment à 300 000 le nombre de clandestins en Suisse. A Genève, le nombre de personnes sans statut est estimé à 13 000 et notre canton connaîtrait le taux de personnes en séjour illégal par habitant le plus élevé de Suisse. Il est probable que le nombre réel de personnes sans statut dépasse toutes les estimations. Une séance d'information relative à Papyrus organisée par des syndicats a réuni 1400 personnes dans une salle, laissant plus de 400 personnes dehors faute de place.

Ces chiffres relatifs au nombre de sans-papiers ne constituent que des estimations, le Conseil d'Etat lui-même reconnaissant que par nature les personnes qui séjournent et travaillent dans le canton de Genève sans être titulaires d'une autorisation de séjour échappent à sa connaissance et à son contrôle¹. Les pertes fiscales engendrées par ces personnes, inconnues de l'autorité, ne sont par conséquent pas chiffrables. Dès lors, comment peut-il aujourd'hui annoncer le contraire ? Sachant que l'Etat de Genève dépense 25 000 F par an et par habitant en coûts de fonctionnement, se pose la question de savoir si les recettes fiscales espérées auprès de ses personnes dépasseront les dépenses engendrées.

La régularisation collective d'un nombre inconnu de personnes sans statut n'est pas possible. En effet, aucune disposition dans notre droit des étrangers n'autorise la régularisation collective de ces personnes. L'utilisation du cas de

¹ IUE 1373-A

rigueur (art. 30, al. 1, let. b LEtr² et 31 OASA³) aux fins de régulariser collectivement 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 fédéral en la matière. Ces dispositions dérogatoires revêtent d'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. Cela signifie que ses conditions d'existence, comparées à celles applicables à la moyenne des étrangers, doivent être mises en cause de manière accrue. On ne saurait tenir compte des circonstances générales affectant l'ensemble de la population restée sur place.

En l'absence de contrôles aux frontières, l'opération Papyrus ne permettra pas de résoudre la difficile situation des sans-papiers. Si la régularisation de milliers de clandestins devait s'opérer, de nouvelles personnes attirées par la perspective d'un meilleur avenir seraient tentées d'affluer vers Genève pour profiter de l'offre de régularisation. Paradoxalement, en lieu et place de lutter contre le séjour illégal et ses conséquences, l'opération Papyrus augmenterait le nombre de personnes sans statut à Genève. Il est presque certain que les employeurs qui font actuellement appel à des personnes sans papiers ne feraient plus appel à des personnes titulaires d'une autorisation de séjour, mais à de nouvelles personnes sans papiers. D'ailleurs, il sied de relever que les employeurs ont depuis peu jusqu'à un an pour déclarer leurs employés aux assurances sociales, ce qui ouvre un boulevard au travail clandestin et à la fraude. En outre, le Conseil d'Etat a publiquement déclaré que « la priorité n'est pas la chasse aux clandestins, particulièrement de l'économie domestique »⁴.

La volonté du pouvoir judiciaire d'appliquer les peines prévues dans ce domaine par le droit fédéral aux cas qui lui sont dénoncés par l'OCIRT est battue en brèche jour après jour par l'adoption de sanctions de jours-amende avec sursis, même en cas de plusieurs récidives, alors que le Conseil d'Etat mentionne sur son site internet : « Il convient en particulier de souligner que l'emploi d'étrangers sans autorisation est passible d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 117 LEtr). Il en va de même du mandant qui a recours à une prestation de services transfrontaliers d'une personne qui n'a pas l'autorisation requise. »⁵

² RS 142.20

³ RS 142.201

⁴ Conférence de presse du Conseil d'Etat du 12 novembre 2007.

⁵ https://www.ge.ch/moe/fr/travail_non_autorise.asp

L'opération « Papyrus » intervient dans un contexte économique défavorable. Au quatrième trimestre 2016, dans le canton de Genève, l'emploi exprimé en équivalents plein temps (EPT) recule de 2,2% par rapport au trimestre correspondant de 2015⁶. Ainsi, la tendance baissière observée depuis le début de l'année s'accroît. Genève comptait quelque 307 000 emplois en équivalent plein temps à la fin septembre 2016, soit plus de quatre mille de moins qu'il y a un an. L'industrie et la construction ont perdu 1550 emplois, le secteur tertiaire 2380. Ce recul de l'emploi est d'autant plus dramatique qu'il s'accompagne d'une hausse de la population (+8033 habitants en 2015) et du nombre de frontaliers étrangers actifs dans le canton de Genève. Le nombre de frontaliers étrangers actifs dans le canton de Genève s'accroît de 6,1% au quatrième trimestre 2016 par rapport au trimestre correspondant de 2015⁷. Enfin, les personnes auxquelles s'adresse l'opération Papyrus seraient pour la plupart actives dans « l'économie domestique ». Or, le secteur le plus touché par le chômage à Genève est l'hôtellerie et la restauration (12,5%) suivi du « nettoyage, services administratifs et de soutien » (12,2%)⁸.

Rappelons que toute régularisation ne manque pas d'entraîner un appel d'air, comme cela s'est produit en Espagne avec la régularisation d'environ 700 000 sans-papiers en 2005 par le gouvernement Zapatero. Dans ce pays, la population étrangère est passée, entre 2000 et 2006, de moins de 1 million à quelque 4,5 millions de personnes. Le nombre d'arrivants a progressé de 9% l'année suivant la régularisation. La question de l'immigration illégale reste, quant à elle, toujours d'actualité.

Enfin, il convient également de 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, la présente proposition de motion demande au Conseil d'Etat de suspendre l'opération Papyrus avant qu'un débat relatif à la régularisation des sans-papiers devant le Grand Conseil n'ait eu lieu. Le nombre de personnes sans statut échappant à la connaissance de l'autorité, un rapport portant notamment sur les conséquences sociales, fiscales et économiques de l'opération est également demandé. Le Conseil d'Etat est par ailleurs invité à démontrer qu'aucun chômeur ou bénéficiaire des prestations

⁶ http://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=06_02

⁷ http://www.ge.ch/statistique/domaines/apercu.asp?dom=03_05

⁸ <https://demain.ge.ch/actualite/chiffres-du-chomage-geneve-fin-janvier-2017-9-02-2017>

financières de l'aide sociale n'est apte à occuper les emplois des sans-papiers dont il entend demander la régularisation.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil à cette motion.