

Date de dépôt: 31 octobre 2006

Messagerie

Rapport

de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'assistance publique (LAP) (J 4 05)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Marie-Françoise de Tassigny

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi a été traité en deux séances, celle du 26 septembre 2006 et celle du 3 octobre 2006 sous la présidence de M^{me} Anne-Marie von Arx.Vernon et en présence de M. le conseiller d'Etat François Longchamp et de M. Eric Etienne, directeur adjoint de l'Action sociale.

Les procès-verbaux ont été restitués avec précision par Mesdames Eliane Monnin et Laura Platchkova.

Présentation de l'exposé des motifs

M. le conseiller d'Etat François Longchamp rappelle le cadre de ce projet de loi qui fait référence à l'article 12 de la Constitution fédérale qui affirme que « quiconque en Suisse se trouve dans une situation de détresse et qui n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a droit à être aidé et à recevoir les moyens indispensables à poursuivre une existence conforme à la dignité humaine ». Ledit article s'impose à tous les cantons et pour toute

catégorie : citoyens suisses, étrangers au bénéfice d'un permis, étrangers en situation irrégulière, étrangers de passage, en situation irrégulière (clandestins), demandeurs d'asile frappés d'une non-entrée en matière (NEM).

M. Longchamp précise qu'il s'agit d'une obligation à laquelle aucun canton ne peut se soustraire. A Genève, dans le cadre de la législation actuelle, il existe deux arrêtés. L'un pour les NEM qui prévoit dans son dispositif une aide en nature, l'autre datant du 28 juillet 2004 qui concerne les étrangers non titulaires d'une autorisation de séjour et qui prévoit des dispositions d'aide non pas en nature mais pécuniaire.

Ces deux dispositions sont conformes aux normes nationales édictées par la CRASS.

Le projet de loi a été élaboré en réponse à un arrêté du Tribunal administratif (T.A.) concernant un ressortissant du Bénin, NEM, qui avait contesté la différenciation faite entre le traitement alloué aux NEM et celui alloué aux étrangers en situation irrégulière, la jugeant discriminatoire.

Le T.A. a estimé que traiter différemment ces deux types de population n'était pas conforme à un certain nombre de principes juridiques d'autant plus qu'aucune base légale ne prévoyait explicitement cette distinction. Néanmoins, le T.A. a relevé que les conditions d'accueil, de logement et de nourriture étaient conformes à la dignité humaine.

La base légale actuelle consiste uniquement en un arrêté du Conseil d'Etat. Elle ne suffit pas puisque la loi ne prévoit pas expressément que les prestations peuvent être allouées en nature.

Le conseiller d'Etat François Longchamp, commente l'origine de cette différence de traitement.

Les clandestins sont souvent à Genève depuis un certain nombre de mois, voire d'années. Ils ont pour la plupart un logement. De ce fait, il n'a pas semblé judicieux de leur accorder une prestation en nature dans ces conditions.

La situation est sensiblement différente pour les NEM dont la non-entrée en matière leur est souvent signifiée peu de temps après leur arrivée sur le sol suisse. Au regard de la politique sociale, il paraît indispensable de veiller à ce que ces personnes à Genève pour une courte durée soient nourries et logées.

Concernant la personne du Bénin, après le jugement du T.A. du 29 juin 2006, elle a pu bénéficier de prestations en argent.

Force est de constater que 14 NEM ont dès lors demandé le même traitement !

Dans ce contexte, il faut aussi prendre conscience que cette nouvelle loi sur l'asile va introduire une nouvelle catégorie : les déboutés du droit d'asile qui seront privés d'aide sociale fédérale.

Discussion

Un court débat s'instaure entre les députés pour connaître le bien-fondé de la prestation en nature pour les différents bénéficiaires.

Audition de M. Jean-Luc Galetto, directeur des établissements d'aide aux requérants d'asile

M. Galetto précise les formes de l'aide d'urgence pour les requérants après leur identification à l'OCP, soit un hébergement ainsi que de la nourriture. Ces derniers bénéficient d'atelier de formation et préparent leur repas en commun sauf le week-end où ils reçoivent un bon.

On distingue quatre catégories de NEM, les personnes au 31 décembre 2004, soit celles dont la décision est antérieure à l'entrée en vigueur de la modification de loi, les NEM à dix jours, soit les prononcés de non-entrée en matière pour des personnes qui sont dans le dispositif genevois depuis moins de 6 mois, les NEM à 30 jours, pour plus de six mois, et, cas rares, les personnes sans enregistrement de procédure (SED).

Depuis 1^{er} avril 2004, il y a 620 NEM ; 347, antérieurs au 1^{er} avril et 273, depuis le 1^{er} avril. Sur les 347 personnes, 171 personnes ont demandé une aide d'urgence dont 28 sont encore sous aide d'urgence au mois d'août de cette année. Pour les personnes antérieures au 1^{er} avril 2004, 16 sont encore en aide d'urgence. En 2004, les établissements ont enregistré plus d'arrivées ; même situation en 2005 mais qui s'est inversée en 2006, soit au 31 août, 66 personnes (57 hommes et 9 femmes dont deux familles monoparentales). A noter que certaines personnes disparaissent sans qu'il soit possible de retrouver leur trace. Sur la durée, 16 NEM sont dans l'aide d'urgence depuis 2004, 25 depuis 2005, et 25 depuis 2006. S'agissant des 16 cas, c'est une grande préoccupation dans la mesure où une aide d'urgence ne devrait pas durer ; 17 personnes ne se trouvent pas dans les structures, ce sont des cas médicaux, elles ne reçoivent pas les prestations en nature mais elles ont le barème minimal pour requérant d'asile sans l'argent de poche. Il convient également de préciser que dans le cadre de l'aide d'urgence, les personnes ont accès aux vêtements, aux produits de première nécessité et sur demande au téléphone.

Discussion

Certains députés veulent connaître le montant des barèmes pour les requérants. Il est répondu que ce barème se monte à 451 F pour un homme seul.

S'agissant des départs, ils sont en principe contrôlés en collaboration avec l'OCP et le Bureau d'aide aux départs.

L'aide d'urgence est renouvelée de cinq jours en cinq jours par l'OCP.

Le problème est soulevé sur les disparitions et la notion d'installation de certains dans l'aide d'urgence. A ce jour, seules 17 personnes ne sont pas dans les structures soit pour des raisons de santé, soit parce qu'il s'agit de parturientes.

Concernant les disparitions, les personnes ne quittent pas forcément la Suisse mais bénéficient de leurs propres réseaux.

M. Galetto souligne que le travail des vérificateurs d'identité dans ces structures d'urgence est délicat et de longue haleine.

Seuls 16 NEM sont en attente depuis 2004 pour des raisons de non identification.

Audition de M. Yves Brutsch de « Coordination.asile »

M. Brutsch commente le mandat de « Coordination asile » depuis sa création, il y a vingt-et-un ans. Elle regroupe l'ensemble des associations qui sont sur le terrain dans une activité auprès des requérants d'asile.

Il se fait leur porte-parole en attirant l'attention des députés sur deux problèmes majeurs concernant cette loi :

- le projet de loi ne répond pas aux injonctions du T.A. qui repose essentiellement sur une problématique d'égalité ;
- le projet de loi propose un dispositif trop rigide et statique pour faire face aux diverses situations.

« Coordination asile » a élaboré un certain nombre de contre-propositions qui peuvent être regroupées sur quatre thèmes :

1. Le premier porte sur l'intitulé de cette aide qui est impropre à qualifier une aide qui, dans un certain nombre de cas, va se prolonger pendant des années. Il serait donc plus clair de parler d'aide minimale.
2. Sur le fond, le projet de loi du Conseil d'Etat se limite à régler le dispositif d'aide en application de l'article 12 de la Constitution, tel qu'il s'applique aux seuls requérants d'asile visés par une décision de non-

entrée en matière. Cela paraît incohérent vis-à-vis de la systématique de la législation. Il semble que cette application sur le terrain genevois de l'aide minimale qu'impose l'article 12 de la Constitution devrait commencer par être posé comme tel, dans sa globalité, pour, dans un second temps, préciser un certain nombre de distinctions à travers la réglementation. La proposition à l'art. 8 est donc de reprendre tel quel le libellé de l'article constitutionnel. Cela est d'autant plus important que dans son arrêt du 20 juin, le T.A. a fortement pointé la problématique d'une inégalité de traitement.

3. C'est bien sûr l'article 9 qui est le plus important, celui qui donne le cadre et dit en quoi va consister cette aide minimale. Le projet du Conseil d'Etat commence par poser un principe que l'aide d'urgence est fournie exclusivement en nature. Il est clair que cette aide, pour une bonne part, doit s'organiser en nature, ne serait-ce que pour le logement, par exemple. « Coordination.asile » estime que la formulation est beaucoup trop catégorique et qu'elle pose problème dans une perspective de prise en compte d'un certain nombre de paramètres liés à la situation personnelle, à la durée de l'aide, au comportement des intéressés, etc. Dans une logique d'aide minimale, l'élément « durée » joue un rôle important dans la façon dont les personnes ressentent les choses. Ce qui est parfaitement supportable dans le court terme est beaucoup plus difficile à envisager dans la durée. Par ailleurs, le fait de préparer soi-même sa nourriture est quelque chose qui rythme le quotidien. Il n'est donc pas normal de prolonger sur la durée un mode d'aide en nature. Les personnes ont d'ailleurs l'impression d'être traités comme des animaux et que l'on cherche en quelque sorte à les faire souffrir. L'aide en nature dans la durée n'est donc plus compatible avec le principe de dignité humaine, d'où l'amendement proposé à l'alinéa 4, à savoir que la loi genevoise reprenne exactement le libellé inscrit dans la loi fédérale sur l'asile. A partir de là, il convient d'introduire des paramètres liés à la situation personnelle des personnes, à leur comportement et à la durée d'octroi de la prestation.
4. L'article 10 pose la question formelle de savoir quel est le statut du contrôle inévitable effectué par l'OCP. Si « Coordination.asile » ne s'oppose pas au fait que les refus doivent faire l'objet de décisions, il est important de voir que l'alinéa 2 fait un renvoi à l'article 5 de la loi sur l'assistance publique qui se rapporte à la question de la réclamation. C'est une étape intermédiaire avant le recours au T.A. Cela indique bien qu'il s'agit d'une décision classique de l'organisme chargé de l'assistance. Or, l'OCP, dans les faits, prend de façon informelle des décisions empêchant

l'accès à l'aide. Il y a eu par exemple un cas où le Centre social protestant a dû intervenir parce que l'OCP refusait de mettre le tampon pour s'adresser à l'Hospice général. Or, le droit interdit que le refus de collaboration avec la police des étrangers puisse priver quelqu'un du minimum alimentaire. Le Tribunal fédéral l'a d'ailleurs dit clairement dans le cadre de la pratique du canton de Soleure. Il n'est donc pas normal que l'OCP qui contrôle l'identité aille dans les décisions de refus d'aide à des personnes qui ne disent pas leur nom. C'est la raison pour laquelle la coordination asile demande que le rôle de l'OCP soit clarifié.

Discussion

Un député souligne que le discours de « Coordination asile » est basé sur l'égalité de traitement. Toutefois, dans le domaine du recours, elle a une vision différente en prônant pour les uns une décision délivrée sur-le-champ et pour les autres un délai beaucoup plus long.

M. Brutsch rappelle que l'égalité de traitement est un principe qui figure dans la Constitution. L'amendement proposé par son organisme est un effort pour prendre en compte les différenciations. M. Brutsch souligne aussi que de ne jamais accorder le moindre franc pousse certains vers un système criminel. Depuis deux ans, selon les statistiques, 256 personnes en non-entrée en matière ont été interpellées sur le marché de la drogue.

Un député rappelle que le projet de loi 9907 est similaire aux bases légales des autres cantons suisse et conforme au droit fédéral.

M. Brutsch insiste sur le fait que le débat porte sur ceux qui sont exclus de cette aide sociale ordinaire suite à une décision et qui se retrouvent ne plus avoir droit au minimum vital dont fait référence la Constitution.

A ce jour, 620 personnes sont concernées et seuls 79 départs ont eu lieu.

Vote d'entrée en matière du projet de loi 9907

Unanimité

Commissaires présents au moment du vote : 13

13 (2 R, 3 L, 2 UDC, 1 MCG, 1 PDC, 2 S, 2 Ve)

Suite de la discussion

Le conseiller d'Etat François Longchamp fait état de l'analyse des amendements proposés par les deux auditionnés.

La situation juridique, suite à l'arrêt du T.A. du 20 juin 2006, implique qu'il faut préciser l'existence d'une aide en nature dans la base légale pour des raisons d'équité et d'égalité afin de différencier les prestations allouées aux NEM et aux clandestins.

M. Longchamp comprend la vision de « Coordination asile » qui souhaiterait étendre le dispositif des clandestins aux personnes déboutées du droit d'asile ; toutefois, il mentionne les difficultés majeures qu'elles occasionneraient à l'Hospice général.

Le conseiller d'Etat commente les différents amendements et donne un préavis positif au libellé d'aide minimale, idem pour l'article 9. Par ailleurs, il attire l'attention des députés sur l'aspect délicat de l'alinéa 2 qui accorde un élément d'appréciation ; idem pour l'alinéa 3 qui provoque une situation d'insécurité juridique et pour l'alinéa 4, qui est contraire à l'arrêt du T.A. et de plus illégal. Il souligne que l'alinéa 5 n'est pas clair et n'apporte pas de valeur ajoutée.

M. Longchamp passe aussi en revue les amendements de l'Alternative déposés ce jour. L'article 8, alinéa 1, ne pose pas de problème ; l'alinéa 2 pose une importante difficulté sur l'extension à d'autres milieux que ceux de l'asile. Concernant l'article 9, l'alinéa 1 n'induit pas de remarques sur les lettres a, b, c d ; par contre, le conseiller d'Etat est très opposé à la lettre e) concernant l'expression « conforme à la dignité humaine ».

Une députée redit son souci de la différenciation de situations parmi les NEM entre ceux qui restent cinq jours et les autres des mois ! M. Longchamp réplique que si le dispositif est trop généreux, tout le monde va s'y engouffrer. De plus, il rappelle que l'objectif de ce projet de loi est d'assurer une sécurité juridique pour éviter des avalanches de recours et procédures.

Certains députés échangent sur leur concept d'humanisme et d'humanité et se rejoignent sur le fait que dans la majorité des cas, l'Etat de Genève agit dans la durée, avec humanité et dans le respect de la dignité de l'homme.

Un débat s'instaure sur le sort des personnes réfugiées en situation d'attente depuis de nombreux mois.

La présidente suggère de passer au vote article par article du projet de loi 9907.

Commissaires présents au moment du vote : 13

Le titre 1 et le Préambule sont adoptés sans opposition.

L'article 1 est adopté sans opposition.

La présidente met aux voix l'amendement au titre du Chapitre II de l'Alternative:

Chapitre II Aide minimale en situation de détresse conformément à l'article 12 de la Constitution fédérale.

Pour : 4 (2 S, 2 Ve)
 Contre : 9 (2 PDC, 2 R, 2 L, 2 UDC, 1 MCG)
 Abstention : –

L'amendement est refusé.

La présidente met aux voix l'amendement à l'article 8, alinéa 1, comme suit

Art.8

« Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. »

Pour : 4 (2 S, 2 Ve)
 Contre : 6 (1 PDC, 2 L, 2 UDC, 1 MCG)
 Abstention : 3 (1 PDC, 2 R)

M. Etienne cite le sous-amendement à l'article 8, alinéa 2, de l'amendement de l'alternative proposé par M. Longchamp :

« Cette aide minimale intervient lorsque 'aucune autre forme d'aide sociale n'est accessible en vertu de la loi. Elle est notamment accordée aux personnes qui, dans le cadre de l'application de la législation fédérale sur l'asile, sont frappées d'une décision de renvoi exécutoire et auxquelles un délai de départ a été impartit. »

M. Etienne explique que cela allait dans le sens du titre qui était proposé par l'Alternative. Comme il n'a pas été accepté, ce sous-amendement est retiré.

L'Alternative retire l'amendement à l'article 8, alinéa 2:

« Cette aide minimale intervient lorsque aucune autre forme d'aide sociale n'est accessible en vertu de la loi. Elle est accordée, notamment, aux étrangers en instance de renvoi ou de régularisation. »

La présidente met aux voix l'article 8 dans son ensemble.

Pour : 9 (2 PDC, 2 R, 2 UDC, 2 L, 1 MCG)

Contre : 4 (2 Ve, 2 S)

Abstention : –

L'article 8 dans son ensemble est accepté.

La présidente met aux voix l'amendement de l'alternative à l'article 9, alinéa 1, jusqu'à la lettre d) y compris, qui enlève le terme « exclusivement »:

« Les prestations d'aide d'urgence sont, en principe, fournies en nature. Elles comprennent :

a) le logement dans un lieu d'hébergement collectif;

b) la nourriture;

c) la mise à disposition de vêtements et d'articles d'hygiène de base;

d) les soins de santé indispensables; »

Pour : 8 (2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 L)

Contre : 3 (2 UDC, 1 MCG)

Abstention : 2 (2 R)

L'amendement est accepté.

La présidente met aux voix l'amendement de l'alternative à l'article 9, alinéa 1, lettre e), comme suit :

e) l'octroi, en cas de besoin établi, d'autres prestations indispensables pour permettre aux intéressées de mener une existence conforme à la dignité humaine.

Pour : 4 (2 Ve, 2 S)

Contre : 9 (2 PDC, 2 R, 2 L, 2 UDC, 1 MCG)

Abstention : –

L'amendement est refusé.

La présidente met aux voix l'amendement de l'Alternative à l'article 9, alinéa 2, comme suit :

« Les prestations doivent être adaptées, quant à leur étendue et leur forme, à la situation personnelle et au comportement du bénéficiaire, ainsi qu'à leur durée ».

Pour : 4 (2 Ve, 2 S)
Contre : 9 (2 R, 2 UDC, 2 L, 2 PDC, 1 MCG)
Abstention : –

L'amendement est refusé.

L'alternative retire son amendement à l'article 9, alinéa 3.

La présidente met aux voix l'article 9 dans son ensemble, tel qu'amendé :

Pour : 9 (2 PDC, 2 R, 2 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre : 4 (2 Ve, 2 S)
Abstention : –

L'article 9 dans son ensemble tel qu'amendé est accepté.

La présidente met aux voix l'article 10, alinéa 1 tel que proposé dans le projet de loi 9907 :

Pour : 13 (2 PDC, 2 UDC, 2 L, 2 R, 1 MCG, 2 Ve, 2 S)
Contre : –
Abstention : –

L'article 10, alinéa 1 est accepté à l'unanimité.

La présidente met aux voix l'amendement de l'Alternative à l'alinéa 3 de l'article 10, comme suit :

« Le demandeur obtient l'aide minimale sur présentation d'un document de contrôle établi par l'office cantonal de la population attestant de son identité et de sa situation juridique. L'office cantonal est tenu d'établir ce document séance tenante, cas échéant à titre provisoire. Le refus d'établir ce document doit être notifié immédiatement et en mains propres, sous la forme d'une décision écrite et motivée, avec indication des voies de droit. »

Pour : 4 (2 Ve, 2 S)
Contre : 8 (1 PDC, 2 R, 1 MCG, 2 L, 2 UDC)
Abstention : 1 (1 PDC)

L'amendement est refusé.

La présidente met aux voix l'amendement de MM. Weiss et Petroz article 10, alinéa 3, comme suit :

« Le demandeur obtient l'aide d'urgence sur présentation d'un document de contrôle établi par l'office cantonal de la population attestant de son identité et de sa situation juridique. L'office cantonal est tenu d'établir ce document séance tenante, le cas échéant à titre provisoire. »

Pour : 9 (2 PDC, 2 R, 2 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre. –
Abstention : 4 (2 Ve, 2 S)

L'amendement est accepté.

La présidente met aux voix l'article 10, alinéa 4 :

L'alinéa 4 de l'article 10 est accepté à l'unanimité.

La présidente met aux voix l'article 10 dans son ensemble, tel qu'amendé :

Pour : 9 (2 PDC, 2 R, 2 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre : 4 (2 Ve, 2 S)
Abstention : –

L'article 10 dans son ensemble, tel qu'amendé est accepté.

La présidente met aux voix l'article 11 dans son ensemble.

L'article 11 est accepté à l'unanimité.

La présidente propose l'amendement de M. Pétriz à l'article 12, alinéa 1, comme suit :

« Les décisions sont rendues en application des dispositions du présent chapitre sont écrites et motivées. Elles indiquent les voies de droit, sont notifiées sans délai et remises en mains propres du destinataire. »

Pour : 6 (2 PDC, 2 Ve, 2 S)
Contre : 4 (2 L 2 UDC)
Abstention : 3 (2 R, 1 MCG)

L'amendement est accepté.

La présidente met aux voix l'article 12, alinéa 1 tel qu'amendé :

Pour : 10 (2 Ve, 2 S, 2 PDC, 2 R, 1 MCG, 1 UDC)
Contre : –
Absention: 3 (2 L 1 UDC)

L'article 12, alinéa 1 tel qu'amendé est accepté.

La présidente met aux voix l'article 12, alinéa 2.

L'article 12, alinéa 2 est accepté à l'unanimité.

La présidente passe aux votes de l'article 12 dans son ensemble tel qu'amendé :

Pour : 10 (2 Ve, 2 S, 2 PDC, 2 R, 1 UDC, 1 MCG)
Contre: 1 (1UDC)
Abstention: 2 (2 L)

L'article 12 dans son ensemble tel qu'amendé est accepté.

La présidente met aux voix l'article 12.

L'article 12 est accepté à l'unanimité.

La présidente met aux voix le projet de loi 9907 dans son ensemble :

Pour : 9 (2 PDC, 2 R, 2 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre : 4 (2 Ve, 2 S)
Abstention : –

Le projet de loi est adopté.

Conclusion

A l'issue des travaux de la commission, il convient de rappeler que le présent projet de loi a été élaboré par le Conseil d'Etat pour pallier un vide juridique concernant la nature de l'aide allouée aux NEM suite aux conclusions du T.A. du 29 juin 2006.

Malgré le caractère sensible et la situation actuelle des requérants, ce projet de loi a pour objectif essentiel de donner un cadre de références claires aux statuts des requérants. De plus, il est conforme aux directives de la Confédération tout en préservant la dignité humaine et le bon sens des personnes en charge de ce secteur.

La majorité des membres de la Commission sociale vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre son préavis et par conséquent à voter le projet de loi 9907 tel qu'il est issu des travaux de la commission.

Projet de loi (9907)

modifiant la loi sur l'assistance publique (LAP) (J 4 05)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 44a de la loi fédérale sur l'asile, du 26 juin 1998;
vu l'article 14f de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers,
du 26 mars 1931,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'assistance publique (LAP), du 19 septembre 1980, est modifiée
comme suit :

Art. 5, al. 4 (nouveau)

⁴ L'article 12 est réservé.

Chapitre II Prestations d'aide d'urgence accordées aux personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière passée en force (nouveau)

Art. 8 Principe (nouveau)

Les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-
entrée en matière passée en force, qui se trouvent dans une situation de
détresse et ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins vitaux par leurs
propres moyens, ont droit aux prestations d'aide d'urgence en application de
l'article 12 de la Constitution fédérale.

Art. 9 Prestations d'aide d'urgence (nouveau)

¹ Les prestations d'aide d'urgence sont, en principe, fournies en nature. Elles
comprennent :

- f) le logement dans un lieu d'hébergement collectif;
- g) la nourriture;
- h) la mise à disposition de vêtements et d'articles d'hygiène de base;

- i) les soins de santé indispensables;
- j) l'octroi, en cas de besoin établi, d'autres prestations de première nécessité.

² Le règlement d'exécution précise la nature et l'étendue des prestations d'aide d'urgence.

Art. 10 Subsidiarité des prestations et procédure (nouveau)

¹ Les prestations d'aide d'urgence sont subsidiaires à toute autre prestation ou source de revenu.

² Le demandeur doit collaborer à l'établissement des faits nécessaires au traitement de sa demande.

³ Le demandeur obtient l'aide d'urgence sur présentation d'un document de contrôle établi par l'office cantonal de la population attestant de son identité et de sa situation juridique. L'office cantonal est tenu d'établir ce document séance tenante, le cas échéant à titre provisoire.

⁴ Le règlement d'exécution fixe la procédure.

Art. 11 Information (nouveau)

Les organes d'application veillent à ce que les personnes concernées disposent de l'information sur l'obtention et la nature de ces prestations d'aide.

Art. 12 Décisions et voies de droit (nouveau)

¹ Les décisions rendues en application des dispositions du présent chapitre sont écrites et motivées. Elles indiquent les voies de droit, sont notifiées sans délai et remises en mains propres du destinataire.

² En dérogation à l'article 5 de la présente loi, elles peuvent faire l'objet d'un recours adressé directement au Tribunal administratif dans un délai de 30 jours à partir de leur notification.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Date de dépôt : 30 octobre 2006

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Anne Emery-Torracinta

Mesdames et
Messieurs les députés,

« *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.* » Ainsi est formulé l'article 12 de la Constitution fédérale qui fonde le droit de chacun à une aide en situation de détresse.

C'est, notamment, sur la base de cet article que le Conseil d'Etat avait arrêté en 2004 des dispositions concernant les personnes dont la demande d'asile avaient fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière (NEM). Or, le 30 juin 2006, le Tribunal administratif a rendu un arrêt concluant que les prestations prévues pour les personnes ayant fait l'objet d'une décision NEM ne disposaient pas d'une base légale suffisante en droit genevois. D'où ce projet de loi 9907 proposé par le Conseil d'Etat.

Les députés de l'Alternative comprennent la nécessité pour le Conseil d'Etat de disposer rapidement d'une base légale à ce sujet. C'est pourquoi, en commission, ils ont accepté l'entrée en matière sur ce projet de loi, étant entendu qu'ils le faisaient sur la base des réflexions apportées par les représentants de la Coordination asile.

Pour les députés verts et socialistes, il s'agissait donc de :

- **tenir compte de la réalité** : l'aide « d'urgence » n'en est plus toujours vraiment une, puisqu'elle s'ancre souvent dans la durée ;
- **prendre le problème dans son ensemble** : la nouvelle loi genevoise s'inscrit dans un contexte plus général qui est celui des modifications de la loi fédérale sur l'asile acceptées en votation populaire le 24 septembre dernier.

Si gouverner c'est prévoir, les députés de l'Alternative regrettent que la commission n'ait pas jugé nécessaire d'anticiper l'adaptation de notre

législation cantonale à la nouvelle donne. Effectivement, l'aide accordée sur la base de l'article 12 de la Constitution ne concernera alors plus uniquement les personnes pour qui une non-entrée en matière a été prononcée. Elle sera étendue à tous les déboutés de l'asile. Il aurait donc été judicieux de tenir compte de cette modification.

Néanmoins, c'est essentiellement pour des raisons éthiques qu'ils ont refusé le projet de loi issu des travaux de la commission, ce dernier s'éloignant trop de la conception qu'ils se font de la dignité humaine...

Le fond du problème : l'article 9 du projet de loi

Préalablement, rappelons ce que prévoit l'article 9 du projet de loi issu des travaux de la commission :

¹ Les prestations d'aide d'urgence sont, en principe, fournies en nature. Elles comprennent :

a) le logement dans un lieu d'hébergement collectif;

b) la nourriture;

c) la mise à disposition de vêtements et d'articles d'hygiène de base;

d) les soins de santé indispensables;

e) l'octroi, en cas de besoin établi, d'autres prestations de première nécessité.

² Le règlement d'exécution précise la nature et l'étendue des prestations d'aide d'urgence.

La question est donc de savoir si cette formulation respecte l'article 12 de la Constitution, c'est-à-dire si les prestations prévues permettront de « mener une existence conforme à la dignité humaine ».

Il y a fort à parier que la conception de ce qu'est la dignité humaine varie d'une personne à l'autre. Néanmoins, lors de son audition, M. Yves Brutsch, représentant la Coordination asile, a donné un très bon exemple illustrant cette problématique, en décrivant la situation des victimes d'une catastrophe naturelle relogées collectivement par les autorités dans une salle de sport. On peut aisément imaginer que, dans un premier temps, les victimes d'une telle catastrophe seront très reconnaissantes d'avoir trouvé un abri et de recevoir des vêtements ainsi que de la nourriture sous forme de sandwichs ou de plateaux repas déjà préparés. Toutefois, si la situation devait perdurer, elle deviendrait plus difficilement supportable pour les personnes concernées : par l'absence d'intimité, mais aussi car le fait de choisir et préparer soi-même sa nourriture est quelque chose qui rythme le quotidien de tout être humain.

En d'autres termes, ce qui est supportable dans le court terme est beaucoup plus difficile à envisager dans la durée. L'aide en nature dans la durée n'est plus compatible avec la dignité humaine. Il paraît donc indispensable d'envisager des critères de différenciation dans l'octroi de l'aide « d'urgence ».

Quels devraient être ces critères de différenciation ? Pour répondre à cette question, revenons à la situation des personnes ayant reçu une décision de NEM.

Lorsqu'il s'agit véritablement d'une aide d'urgence, fournie pour un temps limité, les prestations prévues à l'article 9 conviennent. Cependant, **ces personnes ne rentrent pas toutes dans leur pays**, bien souvent d'ailleurs pour des raisons qui ne leur sont pas imputables. L'Hospice général a d'ailleurs confirmé aux commissaires que certaines d'entre elles étaient dans cette situation depuis déjà deux ans (c'est depuis le 1^{er} avril 2004 que les personnes ayant reçu une décision de NEM ne peuvent plus bénéficier que des prestations prévues par l'article 12 de la Constitution). Dans de telles situations, on ne peut plus parler d'aide « d'urgence »...

Ainsi, leur « séjour » dans notre pays se prolonge, les obligeant, soit à demander l'aide d'urgence, soit à se débrouiller par elles-mêmes, ce qu'elles font d'ailleurs souvent en alternance. Dans ce dernier cas, **cela peut signifier faire appel à sa communauté d'origine, mais aussi sombrer dans la délinquance, notamment le trafic de drogue.**¹ Ainsi, entre le 1^{er} avril 2004 et le 30 mars 2006, 257 personnes ayant fait l'objet d'une décision de NEM et dépendant du canton de Genève ont été interpellées par les services de police, essentiellement pour des infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants²...

Lorsqu'elles s'inscrivent dans la durée, les prestations en nature (notamment les repas tout préparés), déresponsabilisent les personnes concernées. Elles les poussent à trouver d'autres moyens, même illicites, pour s'en sortir. Seule l'introduction d'un alinéa plus précis nous paraît donc être à même tout à la fois de permettre de respecter la dignité humaine et de limiter les comportements délictueux.

Outre la durée, le comportement des personnes concernées pourrait donc être un critère de différenciation, en offrant concrètement à celles qui

¹ Voir à ce propos les rapports sur deux pétitions abordant ce sujet : P 1480-A et P 1492-A, sous <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/P01480A.pdf>

² In : Bilan NEM ; Période 1^{er} avril 2004-16 juin 2006 (note de B. Ducrest, Office cantonal de la population)

adoptent un comportement positif une motivation à ne pas sombrer dans une spirale de transgression et d'autodestruction.

Prendre en compte **la situation personnelle** paraît également s'imposer : âge, sexe, santé et autres facteurs de vulnérabilité, mais aussi situation juridique de la personne (par exemple, si l'autorité fédérale a suspendu l'exécution du renvoi, une révision de la décision n'est alors pas exclue).

C'est pourquoi, lors des travaux de la commission, les députés de l'Alternative ont soutenu la proposition de la Coordination asile, à savoir **l'introduction d'un alinéa introduisant le principe que « les prestations doivent être adaptées, quant à leur étendue et leur forme, à la situation personnelle et au comportement du bénéficiaire, ainsi qu'à leur durée »** (proposition d'amendement refusée lors de la séance du 31 octobre).

Précisons également que l'utilisation, à l'alinéa 1 de l'article 9 voté en commission, de l'expression « *en principe* » ne vise pas à tenir compte de ces éléments. Il nous a été précisé en commission que c'est en lien avec le fait que le week-end, les bénéficiaires ne reçoivent pas de plateaux repas préparés, mais des bons pour acheter des produits alimentaires.

Enfin, rappelons que la question des coûts n'entre pas ici en ligne de compte : octroyer des prestations pécuniaires dans certaines situations, plutôt qu'une aide en nature, ne coûterait pas plus cher à la collectivité pour chaque personne aidée.

Quelques remarques d'ordre juridique

1. Actuellement, aucune disposition de la loi sur l'asile (LAsi) ni de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSSE) ne mentionne la forme que doit prendre l'aide d'urgence.

C'est dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 (entré en vigueur le 1^{er} avril 2004) qu'a été prise la décision d'exclure les personnes frappées de NEM de l'aide sociale pour les mettre au bénéfice des prestations d'aide minimales selon l'article 12 de la Constitution. Or, dans le message du Conseil fédéral à l'appui de ce programme, on trouve une mention des prestations en nature, mais sous une forme conditionnelle :

« La détermination du montant de l'aide d'urgence relève de la compétence des cantons et des communes. Les prestations minimales au titre de l'aide d'urgence pourraient en principe être des prestations en nature, telles que des repas ou des hébergements simples »³.

³ <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2003/5091.pdf> (page 144 du message)

De plus, dans ce même message, le Conseil fédéral explique qu'une législation au niveau fédéral ne se justifie pas, notamment eu égard au fait que « le droit aux prestations de l'aide sociale et le montant de l'aide dans des situations de détresse varient d'un cas à l'autre » !⁴

2. Dans la mesure où ce sont les cantons qui sont seuls compétents, ils ont cherché à se donner une unité de doctrine dans le cadre de la Conférence des directeurs cantonaux de l'aide sociale (CDAS). Ainsi, les recommandations de la CDAS du 19 mars 2004 comportent les mentions suivantes :

« 5.1 Nature de l'aide d'urgence : L'aide d'urgence ne devrait pas créer d'incitations à prolonger le séjour en Suisse. Il s'agit de favoriser les prestations en nature et de donner exceptionnellement celles sous forme d'argent ».

Plus loin sous le même chiffre :

« Catalogue de prestations : les prestations se font en premier lieu et autant que possible sous forme de prestations en nature. Le principe de l'individualisation offre la possibilité aux services sociaux d'évaluer le degré d'urgence de la situation »⁵.

Dans ses recommandations actualisées du 24 février 2006 la CDAS, retient désormais que :

« 5.1 Nature de l'aide d'urgence : vu que l'aide d'urgence ne doit pas créer d'incitations à prolonger le séjour en Suisse, elle doit en principe être fournie sous forme de prestations matérielles, et seulement à titre d'exception sous forme d'argent ». (...)

« 5.2 Etendue de l'aide d'urgence : en règle générale, les prestations selon article 12 Cst. sont inférieures à celles qui sont accordées aux demandeurs d'asile en procédure régulière. Ici aussi, le principe du traitement individuel est à respecter. Dans cette question, il faut prendre en compte les circonstances de chaque cas, entre autres la durée effective du séjour en Suisse et le comportement des personnes en cause ». (...)⁶.

3. En pratique, il ressort d'une étude menée par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) datée d'août 2006 que douze cantons règlent la question de la nourriture par l'octroi d'un montant journalier de 8 à 12 francs

⁴ Idem, page 79

⁵ <http://www.sodk-cdas-cdos.ch/neu/seiten/franzoesisch/index.html> (voir la page « Migrations »)

⁶ http://www.sodk-cdas-cdos.ch/neu/Dokumente/pdf/Nothilfeempfehlungen_NEE_24_Feb_06_KORR_frz.pdf

(AG, AI, BS, FR, OW, SO, UR, ZG) ou par la délivrance de bons d'achat (BE, LU, NE, SG, ZH)⁷.

4. Dans son arrêt du 18 mars 2005 (ATF 131 I 166), le Tribunal fédéral, tout en préconisant plutôt l'organisation de l'aide sous forme de prestations en nature, en particulier pour le logement, a expressément validé l'octroi d'une aide d'urgence en espèces dans le canton de Soleure (21 francs par jour, y compris 13 francs pour le logement)⁸.

5. Enfin, la loi genevoise sur l'assistance publique (loi que le PL 9907 se propose de compléter), à l'alinéa 1 de son article 4, contient le principe selon lequel « *la nature, l'importance et la durée de l'intervention de l'assistance dépendent de la situation particulière de l'intéressé* »⁹. L'alinéa proposé par l'Alternative s'inscrit parfaitement dans cette perspective...

Nous pouvons donc en conclure que, sur le plan juridique, rien ne s'oppose à ce que le canton de Genève octroie dans des circonstances très particulières une aide pécuniaire plutôt qu'en nature.

D'autant plus que la révision de la loi sur l'asile adoptée en votation populaire le 24 septembre, même si elle n'est pas encore entrée en vigueur, précise à son article 82, alinéa 4 :

« L'aide d'urgence est octroyée sous forme de prestations en nature ou de prestations pécuniaires journalières aux lieux désignés par les cantons (...) »¹⁰.

En conclusion, Mesdames et Messieurs les députés, accepter en l'état ce projet de loi reviendrait à s'éloigner du respect de la dignité humaine voulue par notre Constitution, mais aussi à accepter de favoriser les comportements illicites. L'alternative est persuadée que ce n'est pas ce que souhaite le Parlement.

⁷ http://www.osar.ch/2006/08/18/bericht_web ;
http://www.osar.ch/2006/08/18/060817_zusammenfassung_d-1 ;
http://www.osar.ch/2006/08/18/060818_nothilfebericht_d

⁸ <http://www.bger.ch/fr/index/juridiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954-direct.htm>

⁹ Voir J 4 05 (LAP) sous : <http://www.ge.ch/legislation/>

¹⁰ <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2005/6943.pdf>

C'est pourquoi le rajout d'un amendement à l'article 9 s'impose : tout en s'inscrivant parfaitement dans notre ordre juridique, il permettra de concilier à la fois éthique et réalisme politique.