

*Date de dépôt : 16 août 2021*

## **Rapport**

**de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur l'aide aux personnes sans abri (LAPSA) (J 4 11)**

*Rapport de majorité de M. Grégoire Carasso (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Pierre Bayenet (page 51)*

### RAPPORT DE LA MAJORITÉ

#### **Rapport de M. Grégoire Carasso**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des affaires communales, régionales et internationales (ci-après la CACRI) a étudié le PL 12911 sous la présidence de M. Thierry Cerutti puis de M. Vincent Subilia durant les séances suivantes : les 4, 11 et 25 mai 2021 ainsi que les 8, 15, 22 et 29 juin 2021.

M<sup>me</sup> Tina Rodriguez, secrétaire scientifique (SGGC), et M. Bernard Favre, secrétaire général adjoint (DCS), ont assisté aux travaux de la CACRI sur cet objet. Les procès-verbaux de ces séances ont été rédigés par M. Christophe Vuilleumier. Leurs diverses contributions ont été de précieux apports et soutiens tout au long des travaux de la CACRI qui les en remercie chaleureusement.

## Table des annexes

Annexe 1 : Prise de position écrite de l'Association des services privés genevois d'ambulance (ASPGA)

Annexe 2 : Documents remis par le Collectif des associations pour l'urgence sociale (CausE)

Annexe 3 : Echange entre MM. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat, et Xavier Magnin, président de l'ACG

## Table des matières

Audition de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat .....	3
Audition de l'Association des communes genevoises (ACG) .....	5
Audition de la Ville de Genève.....	7
Audition de l'Association des services privés genevois d'ambulances (ASPGA) .....	9
Audition du Service d'incendie et de secours (SIS) et du Service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA) .....	11
Audition du Collectif des associations pour l'urgence sociale (CausE) .....	13
Audition de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat .....	16
Discussions conclusives, débats et votes .....	18

## **Audition de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat**

M. Apothéloz rappelle qu'en 2017 le Conseil d'Etat souhaitait clarifier les compétences entre les communes et le canton, notamment à l'égard de l'hébergement d'urgence. Pour cette raison, il avait conçu un projet qui fut toutefois rejeté par l'ACG. En janvier 2020, lorsque les associations ont tiré la sonnette d'alarme, il a convoqué les différents acteurs pour faire un point de situation et annoncer la reprise du projet de répartition des compétences entre les communes et le canton en la matière. L'ACG s'est positionnée en octobre 2020 sur l'avant-projet de loi et l'a, une fois encore, refusé. Cela étant, des contacts ont été repris avec les communes depuis lors, tant il est vrai que la question de l'hébergement d'urgence est assumée par elles, et en particulier par la Ville de Genève. Le canton prend lui en charge l'aspect socio-sanitaire du dispositif. Des négociations ont finalement permis d'établir un projet commun.

Le conseiller d'Etat souligne que la loi dont la CACRI est saisie donne des droits et pose une répartition des compétences. Une plateforme de coordination qui assumera des missions de coordination générale, rassemblant autour de la table le canton, les communes, les associations partenaires, les HUG et l'IMAD, sera constituée afin de pouvoir anticiper les besoins. Le canton aura également pour mission de trouver des bâtiments et des terrains pour l'hébergement d'urgence.

Un commissaire S demande ce qu'il en est du financement et aimerait savoir comment le Conseil d'Etat se positionne à l'égard du flou artistique régnant autour de cette question. M. Apothéloz répond que l'avant-projet de loi proposait un article sur le financement avec une clé de répartition imposée par le canton si aucun accord n'était trouvé. Cet aspect a fait débat et il indique que le nouveau projet ne prévoit plus de clé de répartition, conformément à la volonté de l'ACG. Il précise toutefois que l'article 3 indique que les communes sont exclusivement compétentes ; elles portent donc la responsabilité de déterminer une clé de financement pour celles qui ne pratiqueraient pas l'hébergement d'urgence.

Un commissaire S fait référence au courrier de l'ACG de novembre 2020 (pages 29-30 du PL, avant que l'accord ne soit scellé) et demande ce qu'il en est du million de francs du canton qui était alors remis en question. M. Apothéloz répond que l'objectif était de s'assurer qu'aucun « sleeping » ne soit fermé en plein hiver ; avec le rejet du projet par l'ACG, le versement du million n'était plus envisageable sous cette forme. C'est ainsi que le Grand Conseil a été saisi et a voté le financement de 1,4 million pour offrir un hébergement hôtelier à 155 personnes sans solution de logement, en particulier des familles, alors que notre canton était frappé à nouveau par une

situation sanitaire préoccupante. Ce financement a été renouvelé en avril 2021 pour la pérennité du dispositif en 2021.

Un commissaire S comprend que l'article 3 donne une responsabilité morale aux communes, mais il se demande si cette responsabilité est également légale. Il se demande en quoi ce projet de loi changera la situation en matière d'hébergement d'urgence pour les communes, faute d'une solution de financement équitable. M. Apothéloz répète que la question du financement n'a pas été abordée dans ce projet de loi puisque l'ACG n'en voulait pas, préférant régler cette dimension intercommunale à l'interne. En l'état, il n'y a aucune obligation légale ni aucune responsabilité de la part des communes, si ce n'est la responsabilité morale que la Ville de Genève a bien voulu endosser. C'est la raison pour laquelle la Ville a interpellé le canton à trois reprises à cet égard. Ce PL offre donc une responsabilité légale telle que définie dans l'article 3. Les communes peuvent déléguer tout ou partie de la prestation afin d'éviter qu'il y ait des dizaines de dispositifs, moyennant une participation financière.

M. Favre souligne que l'organisation respecte l'ordre institutionnel. Cette loi confirmera la compétence communale qui est ancrée dans la pratique depuis plus de vingt ans, et donne la compétence au canton d'imposer la charge aux différentes communes qui refuseraient cette tâche. Un commissaire S demande quels sont les articles permettant d'imposer aux communes d'assumer ces tâches. M. Favre signale que c'est l'article 114 de la loi sur l'administration des communes dont il est question.

Un commissaire UDC évoque l'article 4, alinéa 2 et demande si la notion « inconditionnelle » qui sous-tend cette disposition se retrouve ailleurs dans le texte. M. Apothéloz explique que, selon les estimations fournies par les organisations concernées, jusqu'à 23% des personnes qui fréquentent ces dispositifs pourraient être éligibles à une aide sociale. L'idée est donc d'accueillir tout le monde de manière inconditionnelle et d'accompagner les personnes qui ont des droits.

Un commissaire Ve salue le fait d'avoir trouvé un terrain d'entente avec les communes. Il comprend qu'il n'y a pas de transfert de financement entre le canton et les communes ; comment alors le canton gèrera-t-il le transfert de charges lié à l'octroi d'un droit de superficie (article 5) sur l'un de ses terrains ? M. Favre répond que ce droit de superficie serait appliqué à titre non onéreux. Le canton accepterait donc de contribuer gratuitement à cet aspect du dispositif.

## **Audition de l'Association des communes genevoises (ACG)**

*L'ACG est représentée par MM. Xavier Magnin, président, et Philippe Aegerter, directeur juridique.*

M. Magnin rappelle à titre liminaire l'opposition de l'ACG au PL 12631<sup>1</sup>. Depuis 2017, l'ACG est en discussion avec le canton à propos de l'accueil des sans-abri. Cette tâche a toujours été cantonale ; mais elle n'a jamais été mise en œuvre à ce niveau. C'est finalement la Ville de Genève, suite au décès d'un SDF à Lausanne, qui avait pris l'initiative de créer des abris. Le canton a ensuite approché les communes à ce sujet dans le cadre de la LRT, sans avoir pourtant d'éléments à transférer ; les négociations n'avaient alors pas abouti. Les réflexions se sont toutefois poursuivies, bien que ralenties par le COVID.

En novembre 2020, l'ACG a reçu le projet du canton, lequel a été refusé unanimement par les communes. Il prévoyait une désolidarisation du canton et la disparition de son financement. M. Magnin a alors rencontré M. Apothéloz pour lui signaler qu'il lui soumettrait un nouveau PL, formulé par l'ACG hors LRT, en janvier 2021. Par ailleurs, l'ACG a garanti à la Ville de Genève un soutien à son effort social à hauteur d'un million. Les compromis ont été trouvés, ouvrant la voie à l'aval du Conseil d'Etat et à un préavis positif unanime des communes.

Ce PL valorise les actions menées par les communes (notamment la Ville de Genève, Lancy et Plan-les-Ouates) et la mise en place d'une véritable politique de proximité. Alors que le canton s'occupe de l'accompagnement social et des soins médicaux, les communes prennent en charge tous les autres aspects. La situation sera dès lors légalisée avec une répartition des frais beaucoup plus claire. M. Magnin ajoute que l'autonomie communale est en outre préservée, puisque chacune a le choix de déléguer sa prestation à la Ville de Genève ou de mettre en place son propre dispositif. Le canton s'est en outre engagé à mettre à disposition des lieux qui lui appartiennent en fonction de ses possibilités. Une plateforme de coordination serait encore créée afin de donner des axes aux décideurs. Pour la première fois en Suisse sur cette problématique, les personnes sans abri auront des droits. Pour toutes ces raisons, ce projet est une grande satisfaction pour les communes et il

---

<sup>1</sup> Ce PL de janvier 2020, dont Pierre Bayenet est le premier signataire, vise à créer un fonds destiné à la lutte contre le sans-abrisme. Après les premiers travaux de la commission, il a été gelé jusqu'au dépôt du PL 12911 sous revue. L'étude des deux PL a ensuite été liée. La commission décidera finalement de délier les deux objets. Le PL 12631 est donc toujours pendant devant la CACRI.

espère que le Grand Conseil l'acceptera et bouclera ainsi quatre longues années de travail et de discussions.

En réponse à une question d'un commissaire PDC, M. Magnin explique que les communes mettent à disposition des locaux et que le canton, s'il en identifie, pourra également en proposer, quand bien même cette option sera vraisemblablement peu utilisée, compte tenu de la modestie du patrimoine cantonal. Il confirme que le canton pourrait (ou non) facturer des droits de superficie aux communes. M. Aegerter confirme que les négociations ont déterminé que ces terrains pourraient être attribués à l'accueil des sans-abri gratuitement.

Le commissaire PDC évoque ensuite l'article 6 et observe que la plateforme de coordination est présidée par la Ville de Genève. Il se demande s'il ne faudrait pas ouvrir cette présidence en indiquant qu'elle est présidée « en principe » par la Ville de Genève. M. Magnin répond que la Ville de Genève est l'interlocuteur majoritaire dans ce dispositif ; c'est elle qui a la meilleure vision de la problématique. Il pense dès lors qu'il est préférable que ce soit la Ville de Genève qui préside cette plateforme.

Une commissaire S demande comment la solidarité intercommunale sera mise en application au regard du système péréquatif. M. Magnin répond que le PL ne comporte pas d'éléments financiers et il mentionne que les discussions sont en cours à l'interne des communes sur le sujet. La dotation du canton ne figure pas non plus dans ce PL en partant du principe que les frais du canton, en lien avec l'Hospice général, augmenteront. La situation est évolutive.

La commissaire S s'interroge sur les modalités de délégation de cette tâche qu'une commune pourrait décider. M. Magnin explique que la commune versera une somme à la Ville de Genève au prorata, ou délèguera cette tâche à une association en payant les prestations de celles-ci. Il donne l'exemple de l'association La Virgule, soutenue par la Ville de Lancy. Il évoque encore Plan-les-Ouates qui a mis à disposition de Carrefour Rue deux parcelles qui ont été viabilisées.

Un commissaire S demande si cette loi permettra de clarifier de manière définitive les responsabilités entre le canton et les communes et si la Ville sera soulagée. M. Magnin répond que les responsabilités sont en effet clarifiées et il répète qu'il s'agit d'une première suisse. Par ailleurs, les associations continueront certainement à solliciter des moyens et sauront exactement à qui s'adresser.

M. Magnin conclut en rappelant que le texte stipule que les communes ont l'obligation de participer. Il espère que le Grand Conseil acceptera ce PL.

## Audition de la Ville de Genève

*La Ville de Genève est représentée par M<sup>me</sup> Christina Kitsos, conseillère administrative, accompagnée de M<sup>me</sup> Laurence Cruchon, juriste au sein de la direction du département de la cohésion sociale et de la solidarité, et de M. Philipp Schroft, chef du Service social. M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat, assiste à cette séance.*

M<sup>me</sup> Kitsos commence par rappeler que la Ville de Genève assure le dispositif des abris d'urgence depuis longtemps. M<sup>me</sup> Alder et M. Poggia avaient déjà tenté de mettre en place un dispositif commun au canton et aux communes, mais le nœud central a toujours été la question financière. La Ville de Genève a voté en faveur de ce PL lors de l'assemblée générale de l'ACG, puisqu'il est important d'avoir un ancrage légal pour ce dispositif et l'urgence sociale. Cette base légale est essentielle et représente un grand pas en avant.

Cela étant, la conseillère administrative mentionne que l'on peut se poser la question de l'objectif qui n'est pas très clair dans ce PL : combien de sans-abri sont concernés ? L'Université et la Ville de Genève ont lancé une étude pour disposer d'un point de situation. Il serait d'ailleurs pertinent de mettre en place un monitoring offrant un suivi année après année. Cette étude permettra également de mettre en lumière les profils de ces personnes et leur situation. Ce qui est d'ores et déjà sûr, c'est que les publics sont multiples et que ces éléments devraient être mieux connus, notamment pour réfléchir à la clé de répartition financière. Elle évoque alors l'article 3, alinéa 2 du PL qui porte sur la délégation de la tâche et elle répète que ces éléments sont essentiels.

M<sup>me</sup> Kitsos explique ensuite avoir proposé d'amender ce PL pour établir une base claire précisant les contributions, mais son amendement a été refusé. La Ville de Genève a reçu un million de l'ACG via le fonds intercommunal, ce qui a permis de maintenir le dispositif jusqu'à la fin du mois de mars ; ce montant est cependant insuffisant puisque la Ville consacre à cette politique 15 millions par an. Elle pense que l'ACG a soutenu ce PL 12911 pour éviter le PL 12631 de M. Bayenet qui aurait, lui, coûté 11 millions aux communes. En outre, le canton se désengage de cette problématique dès lors que seules les prestations déjà existantes fournies par le canton sont réaffirmées par le PL.

Le sans-abrisme recouvre de multiples problématiques (sociale, santé, sécurité, etc.) et, si la Ville se désengageait, de nombreux aînés, par exemple, demeureraient sans aucune ressource. Bien des personnes se retrouvant dans des structures d'urgence auraient d'ailleurs le droit d'accéder à d'autres

prestations sociales. L'ensemble de ces questions met en lumière celle de la dignité humaine qu'il convient d'assurer. En conclusion, M<sup>me</sup> Kitsos souligne qu'il faudrait indiquer clairement dans ce PL une participation financière et ses modalités ; que ce soit par le biais d'un nouveau fonds intercommunal ou par d'autres moyens, le canton doit fixer ces éléments.

Un commissaire S demande si la Ville de Genève a la capacité de négocier avec les autres communes ou s'il est préférable que le canton assure cet aspect. M<sup>me</sup> Kitsos pense que ce PL aurait dû être traité par la commission sociale de l'ACG qui regroupe des personnes engagées sur ces questions. Elle regrette que ce PL ait été rédigé si rapidement, sans consultation de la Ville de Genève ni de cette commission sociale. Dès lors, c'est au Grand Conseil qu'il revient de régler ces questions dans le cadre de ce PL, sans quoi les discussions reprendront durant des années... Lors de sa précédente audition (dans le contexte du PL 12631), M<sup>me</sup> Kitsos a ressenti une sincère volonté d'aller de l'avant de la part de la CACRI.

Un commissaire PDC considère que l'ACG a fait preuve de peu de dignité à l'égard de la Ville de Genève dans ce dossier et s'étonne de l'absence de consultations. Ne pas avoir traité ce projet dans la commission sociale de l'ACG est un vrai problème. Il demande si et comment la question de la répartition des coûts peut être arrêtée par la CACRI. M<sup>me</sup> Kitsos répond que, dans l'idéal, cette répartition devrait être négociée en amont. Mais, dans la réalité, ce sujet fait débat depuis des années. La Ville de Genève n'a aucun problème à partager la gouvernance de cette politique publique avec les communes, mais des moyens conséquents doivent être octroyés de part et d'autre. Compte tenu de la situation, il serait sans doute plus facile que le canton fixe la clé de répartition financière.

Le commissaire PDC demande par ailleurs qui sont les personnes concernées et si elles viennent principalement de la Ville de Genève. La conseillère administrative explique que cette question est difficile, puisque ces personnes n'ont pas de domicile. Par contre, il est clair que le phénomène s'inscrit dans une réalité urbaine et suburbaine, indépendamment des ancrages d'origine des sans-abri. Enfin, le commissaire s'interroge sur l'évolution des coûts pour l'année à venir. M<sup>me</sup> Kitsos répond qu'il est encore difficile d'être précis, mais que les scénarios sont plutôt pessimistes pour le moment. Il faudrait au minimum maintenir les budgets actuels, ce qui n'est pas chose facile avec les contraintes de la LAC. Ses services vont par ailleurs réfléchir aux possibilités d'optimisation des services d'accueil.

Un commissaire EAG demande pourquoi les autres communes ont le cœur aussi sec. M<sup>me</sup> Kitsos rappelle qu'une femme était morte de froid à Lausanne il y a quelques années, ce qui avait choqué l'opinion publique.

M. Tornare avait alors renforcé le dispositif d'accueil. Une prise de conscience a eu lieu à la Ville de Genève. Par ailleurs, certaines communes suburbaines ont peut-être moins de moyens et priorisent différemment. D'autres communes jouent sur les centimes additionnels, ce qui relève de l'autonomie municipale. Elle se demande en fin de compte s'il ne faudrait pas fixer un taux plancher du centime additionnel alors que les besoins sont criants et qu'il conviendrait de réfléchir à la solidarité intercommunale.

Une commissaire Ve estime qu'il faudrait trouver des solutions immédiates et elle se demande quelle serait la priorité par rapport à ce projet d'observatoire et à la prévention. M<sup>me</sup> Kitsos explique que certaines personnes présentent des troubles mentaux dangereux et elle remarque qu'il est nécessaire d'apporter des réponses permettant de protéger tant ces personnes que la population. Le dispositif vise plutôt l'intervention urgente que la prévention. Par ailleurs, plus la personne s'ancre dans le sans-abrisme, plus il est difficile de la réinsérer. La Ville de Genève opère également un travail social avec l'ASLOCA depuis le mois d'août 2020 pour éviter les expulsions. Elle travaille aussi avec le canton sur d'autres projets spécifiques, mais il serait nécessaire de développer une politique plus globale de la pauvreté à l'échelle du canton.

### **Audition de l'Association des services privés genevois d'ambulances (ASPGA)**

*L'ASPGA est représentée par MM. Romuald Cretin, président, Jean-Marc Odier, membre du comité, et Lionel Ricou, secrétaire.*

M. Ricou explique que l'ASPGA représente les cinq services privés d'ambulances actifs à Genève qui assurent 80% des prises en charge du transport sanitaire. Lorsqu'une personne recueillie dans l'un des abris ouverts par la Ville de Genève (Châtelaine, Richemont, Pâquis-Centre, Vollandes et Frank-Thomas) a besoin de soins urgents, une ambulance est engagée par la centrale 144 (en fonction du principe de proximité) pour la prendre en charge. Les sans-abri n'ayant pas d'assurance-maladie, ces prestations ne sont pas remboursées ; les interventions sanitaires de ce type, qui mobilise une ambulance et des soins, ne peuvent donc pas être facturées.

Cette situation a été évoquée avec la Ville de Genève, le DCS et la DGS, car il s'agit d'une préoccupation pour les services d'ambulances. M. Ricou se demande si le transport urgent ne pourrait pas être intégré dans la prise en charge sanitaire dont il est question avec ce PL. Les ambulances ont assuré 110 interventions dans le cadre des abris de la Ville de Genève depuis janvier 2020, soit un montant impayé d'une centaine de milliers de francs.

Un commissaire S signale que le PL n'aborde pas le financement. Il se demande par conséquent si les services d'ambulances cherchent à assurer une base légale leur permettant soit de se faire rembourser par le canton, soit de se retirer de ce circuit d'interventions. M. Cretin explique que l'ASPGA espère pouvoir trouver une solution. Quoiqu'il en soit, les services d'ambulance continueront à intervenir dans les abris, ce qui est normal ; il n'est pas question de se désengager. Pour M. Odier, les services d'ambulances sont des acteurs à part entière du secteur genevois de la santé intervenant dans le cadre de la politique publique au profit des sans-abri sur mandat de l'Etat, via la centrale 144, il est donc légitime que l'Etat assure le financement de ces interventions. Au-delà des sans-abri, il est question globalement d'environ deux millions d'impayés par an pour les services privés.

Un commissaire PLR souligne que les services publics sont également impactés. M. Cretin indique que les impayés pour les acteurs des services publics sont assumés par les subventions. M. Odier souligne que les données financières d'un service public sont très différentes des données financières des entreprises privées qui ne fonctionnent qu'avec le produit des facturations. Les ambulances genevoises sont les dernières en Suisse à ne pas être subventionnées.

Un commissaire Ve demande ce qu'il en est à ce jour des démarches entreprises auprès de la Ville de Genève et du canton. M. Cretin répond qu'il n'y a pas encore eu de réponse formelle de la part des uns et des autres. M. Ricou ajoute qu'il y a une reconnaissance de la problématique par la Ville de Genève et le canton. Il pense que la prise en charge de ces prestations devrait être assurée par le canton.

Une commissaire PLR demande dans quelle mesure il est possible de préciser la nature du patient lors de l'appel du 144, considérant qu'il existe un service doté d'un budget au sein des HUG prenant en charge les migrants. M. Cretin répond que la loi ne permet pas de choisir et il mentionne que les services d'ambulances sont tenus de répondre au mandat du 144. Il y aurait une possibilité de trier les types d'intervention de manière plus fine au niveau du 144 ; si la vie du patient n'est pas engagée, il serait peut-être possible de faire intervenir des ambulances conventionnées.

Un commissaire EAG se demande si le 144 serait prêt à inscrire dans ses comptes un montant affecté à ce type de transport, par principe de solidarité. M. Cretin répond que son entreprise voit un montant de 600 000 francs, qui correspond aux impayés, dévolu au social chaque année. Le montant affecté à cette solidarité n'est pas un choix. M. Odier signale que les services d'ambulances ne sont pas le 144 mais des entreprises privées. La question

devrait être posée aux assurés et aux assurances, lesquelles ne sont pas d'accord de prendre en charge les impayés.

Une commissaire Ve demande si un prix solidaire pourrait être imaginé. M. Cretin répond que, si les sociétés diminuent la facture ou acceptent des impayés, le résultat sera le même. Pour M. Odier, les entreprises privées font déjà des gestes solidaires, mais il déclare qu'entrer plus avant dans ce principe entraînera inévitablement des velléités similaires de la part d'autres personnes.

Un commissaire PDC relève que ces sociétés ne peuvent pas choisir leurs tarifs, tout en travaillant avec le 144 qui leur impose de se rendre le plus rapidement sur un cas. Il se demande dès lors s'il est concevable de voir des entrepreneurs privés faire des gestes de solidarité alors qu'ils n'ont le choix de rien. M. Odier souligne que les entreprises sont très sensibles au problème du sans-abrisme, mais il n'est pas possible de sortir du cadre tarifaire des interventions urgentes ; ce sont les cas non urgents qui pourraient être facturés autrement.

#### **Audition du Service d'incendie et de secours (SIS) et du Service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA)**

*Le SIS est représenté par le Colonel Nicolas Schumacher, commandant, et le Capitaine Alexandre Genolet, chef de la compagnie d'ambulances. Le SSLIA est représenté par le Major Yves Kreutzer, commandant. Il est accompagné par M. Giovanni Russo, directeur des opérations au sein de Genève Aéroport.*

M. Schumacher explique que cette problématique mobilise le SIS depuis de nombreuses années. Le service social de la Ville de Genève bénéficie des salles de conduite et de l'appui du SIS. Par ailleurs, si la situation devenait grave, le dispositif Orca serait déclenché et le SIS ferait l'intermédiaire entre les acteurs de terrain et le canton. Ceci étant, en temps normal, les opérations à l'égard des sans-abri sont peu nombreuses. Pour le SIS, il s'agit principalement de s'assurer que les sans-domicile fixe évacuent les berges de l'Arve lorsque le niveau de l'eau monte.

M. Russo indique, tout en soulignant que le SSLIA ne reçoit aucun fonds du canton, que ce sont dix interventions par année que les ambulances du SSLIA gèrent à l'égard de personnes sans abri. Lorsque le SSLIA a à faire à des personnes sans domicile fixe, la problématique est réglée en lien avec la police internationale.

Un commissaire PLR indique que la SPGA a proposé d'amender le PL pour régler leur problématique des impayés. Selon lui, cette question ne se

limite pas aux services d'ambulances privés. Qu'en est-il pour les services publics ? M. Schumacher répond que les opérations du SIS ne sont jamais facturées à l'exception des transports sanitaires urgents qui voient le tarif du canton concerné appliqué. Les interventions qui ne nécessitent pas d'ambulance ne sont pas non plus facturées. Sur le plan des impayés, 15% des pertes sur débiteurs sont enregistrés pour les transports sanitaires urgents. M. Kreutzer indique qu'il est question de 17% pour le SSLIA.

Un commissaire S déclare qu'on observe une aggravation du sans-abrisme et que la collaboration entre le canton et les communes demeure délicate. Quelle est l'impression des services d'urgence à cet égard ? M. Schumacher répond que la collaboration avec le service social de la Ville de Genève ou les associations se passe toujours très bien. Lorsque des situations particulières, comme des canicules ou des grands froids, adviennent, les relations sont toujours soutenues. Mais l'entente est toujours très bonne. M. Genolet ajoute que, grâce à cette excellente collaboration entre les différents acteurs, le nombre d'interventions à l'égard des sans-abri reste modeste chaque année.

Un commissaire UDC rappelle que les communes peuvent déléguer tout ou partie de l'exécution (voir art. 3, al. 2) ; est-ce que des mesures préparatoires ont été envisagées au sein des services publics pour répondre à ces attentes éventuelles ? M. Schumacher rappelle que les services de secours n'interviennent que lorsque la situation est grave ou très grave et non pour la prévention. Légalement, le SIS et le SSLIA doivent mettre leurs moyens à disposition lorsque la vie humaine est en jeu, non pour la prise en charge courante des grands précaires.

Un commissaire EAG demande si des frais sont imputés aux communes lorsque des interventions sont réalisées hors de la Ville de Genève. M. Schumacher répond par la négative en rappelant qu'une partie du budget du SIS est pris en charge par les communes. Les interventions ne sont pas facturées aux communes mais aux particuliers.

Un commissaire PLR demande si, compte tenu de la modification de la gouvernance du SIS, les pratiques ambulancières ou les opérations de sauvetage pourraient être changées. M. Schumacher explique qu'en l'état, la loi F 4 05, revisitée le 30 octobre dernier, donne une base solide aux prestations du SIS, y compris dans le domaine sanitaire ; il serait difficile de modifier les pratiques sur la base de cette loi. Il précise par ailleurs, en réponse à une autre question de ce commissaire, que la problématique de l'indemnisation de certaines prestations, qui avaient jadis fait l'objet de discussions importantes, n'est plus débattue. Un audit de la Cour des comptes avait passé au crible les interventions et rien n'avait abouti.

Un commissaire EAG demande des précisions sur les interventions en faveur des sans-abri. M. Genolet explique qu'il est question de 60 à 80 interventions par année dans les abris, et d'une dizaine de transports sanitaires sur 3000 transports annuels. Le nombre est donc infime. M. Schumacher rappelle que c'est la proximité qui fait foi pour le 144. Ainsi, si une base d'ambulances est proche d'un abri, le nombre d'occurrences sera donc plus important pour cette base. En l'occurrence, il n'y a pas d'abris hébergeant des SDF à proximité des bases du SIS.

### **Audition du Collectif des associations pour l'urgence sociale (CausE)**

*Le CausE est représenté par M<sup>me</sup> Aude Bumbacher, directrice, et M. Fabrice Roman, président. M. Alain Bolle, président du Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS), les accompagne. MM. Apothéloz, conseiller d'Etat, et Hossam Adly, secrétaire général adjoint, assistent à l'audition.*

M. Bolle explique que le CAPAS a servi d'hébergeur pour le projet destiné à développer un accueil de nuit pour les personnes sans abri. Alors que la neige tombait à Genève le 4 avril 2020, le Conseil municipal de la Ville de Genève a voté une aide substantielle pour soutenir l'accueil de nuit. Plus de 30 000 nuitées ont ainsi été organisées, notamment dans les temples. La réponse du collectif s'inscrit dans le cadre de la lutte contre le thermomètre : en effet, la Ville ferme son dispositif le 31 mars et le rouvre le 1<sup>er</sup> novembre. Or, les nuits restent froides en marge de ces dates. Pour cette raison, les associations membres du CausE ont uni leurs ressources et leur créativité pour apporter des solutions. Si le CAPAS a initialement accueilli le projet, ce qui n'est pas sa fonction première, c'est maintenant une association qui a repris le dispositif.

M<sup>me</sup> Bumbacher indique que 155 personnes sont hébergées dans des hôtels, 24h/24, pour une durée de trois mois, en chambre individuelle ou collective, avec des repas offerts. L'objectif est de permettre à ces personnes de se reposer pour rebondir sur leur projet de vie. Il y a eu 23 000 nuitées dans ces hôtels. 20% des personnes qui en ont bénéficié ont retrouvé un logement grâce à une aide de l'Hospice général. 20% ne retrouvent pas de solution. 18% se retrouvent dans un autre dispositif. Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, 436 places d'accueil de nuit étaient proposées. Le dispositif se prolongera jusqu'à novembre 2021. Pour 2022, seules 238 places sont assurées pour le moment (voir annexe 2).

M. Roman relève que le réseau associatif a également des éléments à proposer au niveau de la gouvernance. Il signale par ailleurs que le PL 12631

est intéressant compte tenu de la répartition financière qui est proposée ; toutefois, ce PL était lié à un contexte qui s'est modifié. L'idée à présent est de pouvoir accueillir non plus des personnes dans de simples « sleep-in », mais dans des lieux dignes avec un accompagnement. Ce PL 12631 ne semble donc plus en lien direct avec la situation. Proposer des lieux d'hébergement de manière durable permet de réorienter des personnes qui n'ont pas forcément les capacités ou les possibilités de solliciter leurs droits. Ce dispositif d'urgence d'hébergement et d'encadrement permet donc de rendre à nouveau éligibles au système des prestations sociales un certain nombre de personnes.

M. Bolle déclare que cette problématique pourrait se résoudre avec une véritable politique publique coordonnée entre le canton, les communes et la Ville de Genève, qui est un acteur à distinguer puisque son rôle en la matière est particulièrement important. La lutte contre le sans-abrisme implique plusieurs politiques publiques. Le volet sécuritaire est souvent peu évoqué ; à ce propos, les interventions de la police diminuent lorsque les sans-abri sont hébergés. La police n'a dû intervenir que trois fois dans le cadre de l'hébergement d'urgence en six mois alors que, dans la rue, les interventions policières auraient été plus nombreuses.

Un commissaire EAG demande comment se réalise la transition entre l'hébergement d'urgence et l'Hospice général. M<sup>me</sup> Bumbacher répond que 19% des bénéficiaires ont retrouvé un logement grâce à l'Hospice général ou un autre dispositif. Elle ajoute que pas une seule des personnes accueillies en hébergement d'urgence n'est prise en charge par l'Hospice à son arrivée. Il peut s'agir de Suisses rentrant de l'étranger, ou de personnes venant d'ailleurs ; un délai de trois mois est un minimum pour mener à bien ces démarches administratives. A la question de savoir ce qu'il adviendra lorsque les touristes reviendront dans les hôtels, M<sup>me</sup> Bumbacher indique que les hôteliers sont peu confiants en l'avenir et semblent satisfaits de la collaboration avec le CausE. Quant aux événements liés à la Genève internationale, une baisse de la fréquentation est envisagée. Ainsi, nombreux sont les hôtels qui souhaitent poursuivre l'aventure avec le CausE. Cela étant, le CausE serait heureux de pouvoir pérenniser son action dans un immeuble.

En réponse à un commissaire S, M. Bolle souligne l'importance du PL 12911 à différents titres. Dans les compétences du canton, l'article 4 représente une avancée significative, car il n'y a pas suffisamment de ressources humaines en soins infirmiers dans le dispositif, malgré des débats intenses avec les HUG. La répartition avec les communes fait sens dans la mesure où elles réalisent effectivement les tâches qui leur sont confiées. Cela étant, le point faible de ce PL se situe naturellement dans l'absence de

moyens financiers. Un règlement d'application devra préciser cet aspect. Ce d'autant plus que les 13 millions de la Ville de Genève sont insuffisants. Il observe que M<sup>me</sup> Kitsos a annoncé que l'hébergement hivernal ne pourrait pas être reconduit comme les années précédentes.

Par ailleurs, M. Bolle signale, dans les annexes du PL, le courrier de l'ACG qui salue les collaborations et la possibilité de créer des droits pour les personnes sans abri. Après des années de discussion, ce PL est l'occasion de faire un immense pas en avant. M. Roman observe que l'implication des communes permettra de faciliter la recherche de locaux.

Un commissaire S demande pourquoi 20% seulement des personnes parviennent à sortir du dispositif d'urgence. M<sup>me</sup> Bumbacher évoque le cas d'une personne de plus de 70 ans qui a dormi plus de dix ans dans sa voiture ; maintenant qu'il est dans le dispositif, il lui faut réapprendre à vivre dans une chambre avec un lit et un petit-déjeuner. Ce processus a pris de nombreuses semaines et ce n'est que maintenant que les démarches administratives sont entamées en sa faveur. La fragilité de certaines personnes est donc particulièrement importante.

Un commissaire PLR demande comment se déroule la prise en charge de ces personnes qui sont en situation précaire. Y a-t-il des investigations de police préalable ? M<sup>me</sup> Bumbacher répond qu'il y a un système d'admission. Les personnes sont ensuite enregistrées dans les registres des hôtels, tenus à disposition de la police en cas de mandat d'arrêt.

Un commissaire Ve remarque que les associations n'ont de contacts qu'avec les Villes de Genève et de Lancy. M. Bolle répond que la commune de Plan-les-Ouates est également sensible à la cause ; elle a ouvert les cordons de sa bourse et mis un terrain à disposition. Des perspectives se dessinent également du côté d'Anières et de Chêne-Bougeries. Il évoque ensuite la plateforme de coordination (article 6), voulue par les associations et susceptible d'apporter des marges de progression, notamment grâce à des consultations.

Un commissaire PLR relève que les associations fonctionnent parfois avec une philosophie de pré carré. Il se demande dès lors quelles sont les relations entre les différentes associations œuvrant dans le domaine et si une coordination est envisageable. M. Bolle répond que la préoccupation principale relève de la lutte contre les silos et la mise en œuvre d'une réflexion commune. Le CausE est une réponse en soi puisque cette structure réunit six associations qui travaillent de concert et qui développent des projets communs. Quant au CAPAS, il va accueillir cinq nouvelles associations en son sein tout prochainement. Le PL est aussi intéressant sous

l'angle de la coordination qui peut être pérennisée entre les entités publiques et les instances privées et associatives. Il observe enfin que l'IMAD saluait il y a peu de temps la fluidité de la collaboration entre les différents acteurs.

### **Audition de M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat**

*Le conseiller d'Etat est accompagné de M. Hossam Adly, secrétaire général adjoint (DCS).*

M. Apothéloz remercie les précédents auditionnés pour avoir rappelé la valeur du PL 12911, notamment sous l'angle de la clarification des compétences. Si fixer les pratiques est un point important, la participation solidaire des communes genevoises qui n'ont pas de dispositif propre est une avancée essentielle. Ce PL sécurise donc la position de la Ville de Genève et du canton, ce qui n'est malheureusement pas le cas du PL 12631. La participation du canton se base sur un montant de 19 millions en faveur des personnes sans abri. La relation entre l'Hospice général et le dispositif de la Ville de Genève a en outre été clarifiée. Le canton s'engage également à trouver des locaux pour accueillir ces personnes autrement que dans les abris de la PC.

Le conseiller d'Etat revient ensuite sur l'absence de répartition financière, élément que reproche M<sup>me</sup> Kitsos au PL. Mais il rappelle que l'ACG n'a pas voulu de cette répartition. Ce n'est qu'à cette condition que les communes ont accepté le PL du Conseil d'Etat. En outre, l'amendement de la Ville de Genève a été refusé par la grande majorité des communes afin de pouvoir continuer à discuter de cet aspect au sein de l'ACG. En outre, la commission sociale de l'ACG a traité de ce PL en février 2020 et a renouvelé son analyse en septembre 2020. Cela étant, dès lors que tant la Ville de Genève que la CACRI souhaitent une clarification de la participation financière des communes, il déclare être en mesure de formuler les deux amendements suivants :

Art. 3, al. 4 (nouveau)

«<sup>4</sup> *Les communes contribuent de manière solidaire au financement des prestations communales au sens de la présente loi.* »

Art. 4, al. 3 (nouveau)

«<sup>3</sup> *Le Conseil d'Etat fixe chaque année par voie d'arrêté les modalités du financement solidaire prévu à l'article 3, alinéa 4. Il applique en principe les modalités proposées par les communes.* »

Un commissaire S salue ces amendements qui ont l'avantage de laisser aux communes toute la latitude de s'organiser, tout en représentant une épée de Damoclès suffisamment incitative pour aboutir.

Un commissaire PLR demande s'il ne faut pas craindre une levée de boucliers de la part des communes qui risquent de se retrouver subordonnées à la volonté du Conseil d'Etat. M. Apothéloz répond que l'autonomie communale est une responsabilité partagée entre les entités publiques. Le Conseil d'Etat serait amené à mettre autour de la table les entités concernées en cas de nécessité ; mais il fait confiance aux communes et est convaincu que celles-ci parviendront à s'organiser à l'interne. M. Favre signale par ailleurs que le pouvoir du Conseil d'Etat n'est pas discrétionnaire dans le cadre des amendements proposés ; ces amendements proposent simplement de permettre au Conseil d'Etat de répliquer les mesures prises l'année précédente. En effet, l'action de l'Etat s'inscrit sous l'angle des grands principes du droit administratif, notamment la légalité et la bonne foi. Il y a un contrôle de la compétence du Conseil d'Etat exercé par la chambre administrative, laquelle pourrait être saisie pour les communes en cas de besoin. Des recours seraient inévitablement déposés si le Conseil d'Etat devait user de ses prérogatives de manière arbitraire. Il rappelle que cette disposition ressemble fortement à la disposition de l'article 295 de la loi sur les contributions publiques. Enfin, M. Favre souligne que le PL fixe les responsabilités dans l'ordre actuel tout en ajoutant le devoir de solidarité intercommunale. Ce PL n'influencera pas l'évolution des besoins ; il n'entraînera pas non plus d'augmentation ou de diminution de charges pour le canton.

Un commissaire PLR considère par ailleurs que l'intégration des revendications financières des ambulanciers serait contre-productive.

Un commissaire PDC salue lui aussi les propositions d'amendement. A ses yeux, la vraie question est celle du manque de concertation entre la Ville de Genève et les autres communes. Ces amendements devraient permettre au Conseil d'Etat de négocier avec la Ville de Genève et les communes pour trouver une articulation qui serait ensuite avalisée par la CACRI.

Un commissaire EAG considère que les deux amendements rendent supportable le PL. Cela étant, il pose trois questions : Une clé de répartition ne devrait-elle pas être déterminée dans un règlement d'application en lieu et place d'un arrêté ? L'unanimité des communes sera-t-elle nécessaire pour les « modalités fixées par les communes » ? Quels seraient les fondements présidant à la détermination de la contribution de chaque commune si l'ACG ne parvenait pas à dégager un consensus ? M. Apothéloz répond que l'évolution des besoins est connue, raison pour laquelle un arrêté permet

d'être au plus près de la réalité du terrain. L'assemblée générale de l'ACG votera les modalités qui seront ensuite soumises au Conseil d'Etat. Le vote de l'assemblée sur ce type de question financière est un vote pondéré par le nombre de voix des communes. L'unanimité n'est donc pas nécessaire. Enfin, sans accord au sein des communes, le Conseil d'Etat prendrait en compte le système arrêté précédemment en le faisant évoluer en fonction des retours du terrain.

Un commissaire S demande à M. Bayenet s'il retirerait son PL 12631 dans le cas où la CACRI devait accepter ces deux amendements. M. Bayenet acquiesce.

Un commissaire PLR demande si le terme « solidaire » n'implique pas, sous l'angle juridique, que les autres communes devraient pallier la défaillance de l'une d'entre elles. M. Favre répond qu'il n'est pas question de pallier un défaut de paiement puisque la dépense sera obligatoire. La solidarité dont il est question s'attache à la tâche dans son ensemble.

Un commissaire PLR relève que l'ACG semble ne pas souhaiter changer les modalités de la gouvernance fixées par le PL. Il craint que ces amendements ne rouvrent la boîte de Pandore. M. Favre répond que l'ensemble des communes versera un million par le biais du fonds intercommunal pour les abris d'urgence en 2021 ; si aucun accord n'est dégagé au sein des communes pour 2022, le Conseil d'Etat aurait simplement les moyens d'imposer le maintien de cette charge d'un million.

Plusieurs commissaires souhaitent néanmoins s'assurer que les amendements proposés soient acceptables pour l'ACG.

### **Discussions conclusives, débats et votes**

M. Favre présente l'échange de courriels entre MM. Thierry Apothéloz et Xavier Magnin au sujet des propositions d'amendements (voir annexe 3). Par écrit, le président de l'ACG rappelle que les communes sont opposées à la notion de financement « solidaire » puisque celles-ci ambitionnent de développer des dispositifs spécifiques et veulent dès lors garder la main sur les modalités de cofinancement. L'article 3, alinéa 4 serait donc modifié comme suit :

Art. 3, al. 4 (nouveau)

« <sup>4</sup> *Les communes contribuent ~~de manière solidaire~~ au financement des prestations communales au sens de la présente loi.* »

Cela étant, M. Favre précise que les intentions des communes sont rassurantes, tout comme le vote de l'assemblée générale de l'ACG du 23 juin

2021 portant sur le million versé en faveur de la Ville de Genève. Un million a également été voté pour 2022.

Pour ce qui concerne l'autre amendement, M. Favre explique que l'amendement de l'ACG a également retranché la notion de « solidaire » ainsi que les termes « en principe ». Par ailleurs, il manquait la précision de l'organe compétent de l'ACG (l'assemblée générale) ainsi que l'explicitation du cas de figure d'une non-décision de l'ACG. L'article 4, alinéa 3 serait donc modifié comme suit :

Art. 4, al. 3 (nouveau)

*«<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe chaque année par voie d'arrêté les modalités du financement ~~solidaire~~ prévu à l'article 3, alinéa 4. Il applique ~~en principe~~ les modalités proposées par ~~les communes~~ l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises. A défaut de proposition des communes, le Conseil d'Etat applique les modalités en vigueur l'année précédente. »*

Un commissaire S questionne la portée politique et juridique de la suppression de la notion « solidaire ». Quelles pourraient être les autres modalités à cet égard ? Il demande ensuite, concernant l'article 4, alinéa 3, si cette nouvelle version ne condamne pas le Conseil d'Etat, en cas de non-décision de l'ACG, à reproduire d'année en année le versement du modeste million des communes. M. Favre répond qu'en droit administratif, cette notion « solidaire » ne suit pas la logique du droit privé. Il est question en l'occurrence d'une participation de toutes les communes. Cette notion étant toutefois confuse, les communes ont choisi de la supprimer. Il observe à cet égard que, si le système est péréquatif, Onex ne paiera rien et Coligny paiera beaucoup. Quoiqu'il en soit, cette répartition est laissée à la latitude des communes et, sur le fond, la suppression de ce terme « solidaire » n'a pas d'implications. Sur ce plan, il rappelle encore que la proposition contenue dans le PL 12631 chargeait les communes les plus faibles.

Quant aux modalités, M. Favre souligne que le Conseil d'Etat n'a pas l'intention de se substituer à l'ACG. La reformulation est plus précise et plus rassurante, mais la philosophie n'a pas changé. L'article 295 de la loi sur les contributions publiques fixe les mêmes principes et ce nouvel amendement est une simple clarification. Le principe de la bonne foi doit être appliqué tant en faveur des citoyens que des communes. Le Conseil d'Etat n'aurait pas le droit d'inventer et d'imposer un modèle de répartition du financement des communes autre que celui arrêté par l'ACG. Si le Grand Conseil devait souhaiter que le Conseil d'Etat fixe ses propres modalités, il devrait en donner le détail, ce qui annulerait complètement l'objectif initial du PL. Il estime qu'il serait préférable que le Grand Conseil ne rentre pas dans un

débat sur les modalités de la péréquation, puisque celui-ci initierait de multiples controverses. Les avancées de ce PL sont très importantes et il mérite d'avancer rapidement. Le Grand Conseil pourra toujours proposer un nouveau PL si les communes ne devaient pas donner satisfaction.

Un commissaire EAG partage les inquiétudes du commissaire S. Les nouveaux amendements réduisent presque à néant les principes de base ; il n'est prévu nulle part une obligation pour les communes et le principe de solidarité était finalement la seule contrainte. En outre, les communes pourraient arguer des travaux parlementaires à ce propos. Cette suppression est catastrophique. La possibilité donnée au Conseil d'Etat de reproduire le financement de l'année précédente est problématique, car les communes auront intérêt à tout bloquer lors de la prochaine assemblée générale pour en rester à un statu quo. La formulation précédente était meilleure. M. Favre rappelle qu'un article indique que les communes peuvent déléguer leur compétence à une autre commune ou à une entité privée. Ce sont les communes qui ne font rien qui doivent cofinancer le système et il remarque qu'aucune commune ne peut se défausser. L'ACG devra donc fournir des propositions pour établir la charge de manière équitable en fonction de l'effort de chaque commune dans ce domaine.

M. Favre souligne ensuite que le Conseil d'Etat n'a pas la marge de manœuvre pour imposer aux communes une décision qui ne serait pas la leur, car la densité normative n'est pas suffisante. Dans ce dossier, le statu quo a été dépassé puisqu'il y a deux ans les communes ne participaient pas du tout, à l'exception de certaines d'entre elles. De plus, le PL s'éloigne considérablement du statu quo puisqu'il ancre les tâches. C'est la première fois que les communes reconnaissent leur responsabilité dans le domaine et le fait que ces compétences soient de nature communale. Il rappelle enfin les inquiétudes du département depuis 4 ans, puisqu'une commune pourrait décider un jour de réduire son dispositif et mettre les gens à la rue. La Ville de Genève l'a fait en 2019 avec son budget 2020, ce qui a conduit le CausE à annoncer qu'il allait devoir licencier son personnel et fermer les abris. Ce fut la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a réuni dans l'urgence les acteurs du domaine et a entamé les négociations avec l'ACG.

Un commissaire PLR salue ces propositions d'amendements, tout en rappelant que l'assemblée générale de l'ACG a voté à l'unanimité le PL dans sa version initiale.

Un commissaire MCG déclare qu'il faut voter ce PL rapidement avant que tout ne capote.

Un commissaire EAG annonce qu'il reprend à son compte la substance des amendements du département dans leur version initiale. Il précise que, si le PL 12911 était adopté avec les amendements de l'ACG, il ne retirera pas son propre projet (PL 12631). M. Favre rappelle que la disposition proposée par le PL 12631 est en réalité moins solidaire que le principe existant puisqu'il se base sur les capacités financières des communes et du centime additionnel. La commune de Chancy, par exemple, devrait apporter une contribution alors qu'elle est la commune la plus désargentée du canton. Il signale enfin que, si une commune ne devait pas voter une délibération de financement, le Conseil d'Etat pourrait inscrire d'office cette charge dans le budget de la commune concernée, en respect de l'article 114 de la LAC – cette disposition est une « arme de dissuasion massive » qui n'a jamais été utilisée.

### ***Premier débat***

Le président passe alors au vote de l'entrée en matière sur le PL 12911.

Oui : 15 (2 Ve, 4 PLR, 3 S, 2 PDC, 2 MCG, 1 UDC, 1 EAG)

Non : –

Abstentions : –

**L'entrée en matière sur le PL 12911 est acceptée à l'unanimité.**

### ***Deuxième débat***

Titre et préambule : pas d'opposition, adopté.

Art. 1 : pas d'opposition, adopté.

Art. 2 : pas d'opposition, adopté.

Art. 3 :

Le président passe au vote de l'amendement EAG concernant cet article 3 alinéa 4 (nouveau) : « <sup>4</sup> *Les communes contribuent de manière solidaire au financement des prestations communales au sens de la présente loi.* » :

Oui : 3 (1 EAG, 2 S)

Non : 11 (1 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 S, 1 UDC)

Abstentions : 1 (1 Ve)

**Cet amendement est refusé.**

Le président passe au vote de l'amendement du département concernant cet article 3 alinéa 4 (nouveau) : « <sup>4</sup> *Les communes contribuent au financement des prestations communales au sens de la présente loi.* »

Oui : 15 (2 Ve, 3 S, 4 PLR, 2 PDC, 1 UDC, 2 MCG, 1 EAG)

Non : –

Abstentions : –

**Cet amendement est accepté à l'unanimité.**

Art. 4 :

Le président passe au vote d'un ancien amendement EAG transmis par email plusieurs semaines auparavant concernant cet article 4 alinéa 3 (nouveau) : « <sup>3</sup> *Le Conseil d'Etat fixe par règlement la clé de répartition intercommunale du coût de l'aide aux personnes sans abri.* » :

Oui : 1 (1 EAG)

Non : 14 (2 Ve, 3 S, 4 PLR, 2 PDC, 1 UDC, 2 MCG)

Abstentions : –

**Cet amendement est refusé.**

Le président passe au vote de l'amendement EAG concernant cet article 4 alinéa 3 (nouveau) : « <sup>3</sup> *Le Conseil d'Etat fixe chaque année par voie d'arrêté les modalités du financement solidaire prévu à l'article 3, alinéa 4. Il applique en principe les modalités proposées par l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises* » :

Oui : 3 (1 EAG, 2 S)

Non : 11 (1 Ve, 2 PDC, 2 MCG, 4 PLR, 1 UDC, 1 S)

Abstentions : 1 (1 Ve)

**Cet amendement est refusé.**

Le président passe au vote de l'amendement du département concernant cet article 4 alinéa 3 (nouveau) : « <sup>3</sup> *Le Conseil d'Etat fixe chaque année par voie d'arrêté les modalités du financement prévu à l'article 3, alinéa 4. Il applique les modalités proposées par l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises. A défaut de proposition des communes, le Conseil d'Etat applique les modalités en vigueur l'année précédente.* » :

Oui : 15 (2 Ve, 4 PLR, 3 S, 2 PDC, 2 MCG, 1 UDC, 1 EAG)  
Non : –  
Abstentions : –

**Cet amendement est accepté à l'unanimité.**

Art. 5 : pas d'opposition, adopté.  
Art. 6 : pas d'opposition, adopté.  
Art. 7 : pas d'opposition, adopté.

### **3<sup>e</sup> débat**

Le président passe au vote du PL 12911 :

Oui : 14 (2 Ve, 4 PLR, 3 S, 2 PDC, 2 MCG, 1 UDC)  
Non : 1 (1 EAG)  
Abstentions : –

**Le PL 12911 est accepté.**

La catégorie de traitement préavisée est II (30 min).

Le président demande si, comme il le pense, les commissaires sont unanimement en faveur de l'urgence. Un commissaire S déclare s'opposer à l'urgence. Le président en prend note et déclare que, du fait de cette opposition, l'urgence ne pourra pas être demandée au nom de la CACRI.

## **Projet de loi (12911-A)**

### **sur l'aide aux personnes sans abri (LAPSA) (J 4 11)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,  
vu les articles 7 et 12 de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999 ;  
vu les articles 14, 38, 39 et 133 de la constitution de la République et  
canton de Genève, du 14 octobre 2012,  
décrète ce qui suit :

## **Chapitre I            Dispositions générales**

### **Art. 1            But**

La présente loi vise à garantir à toute personne sans abri la couverture de ses besoins vitaux.

### **Art. 2            Principe**

Le canton et les communes collaborent pour la mise en œuvre de la présente loi, laquelle fixe les modalités de cette collaboration. Les prestations définies par la présente loi sont délivrées à titre d'aides inconditionnelles.

## **Chapitre II            Compétences et organisation**

### **Art. 3            Compétences des communes**

<sup>1</sup> Les communes sont exclusivement compétentes pour délivrer les prestations suivantes liées à l'accueil d'urgence de personnes sans abri :

- a) l'hébergement collectif d'urgence, incluant les repas qui y sont consommés et les soins élémentaires d'hygiène qui y sont dispensés ;
- b) l'appui social ponctuel de premier recours et la primo-orientation sociale.

<sup>2</sup> Les communes peuvent déléguer tout ou partie de l'exécution de ces prestations à une autre commune, à une entité intercommunale ou à une autre organisation publique ou privée, moyennant une participation financière.

<sup>3</sup> Lorsqu'une personne au bénéfice de prestations sociales financières régies par la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007, ou par la loi sur les prestations complémentaires cantonales, du 25 octobre 1968, bénéficie concomitamment des prestations définies à l'alinéa 1, le canton participe au financement du dispositif. Le Conseil d'Etat fixe, par règlement, les modalités de cette participation.

<sup>4</sup> Les communes contribuent au financement des prestations communales au sens de la présente loi.

#### **Art. 4      Compétences du canton**

<sup>1</sup> Le canton est exclusivement compétent pour les prestations de suivi sanitaire, notamment :

- a) les soins infirmiers dans les hébergements collectifs d'urgence ;
- b) les consultations ambulatoires mobiles de soins communautaires.

<sup>2</sup> Le canton fournit, par l'intermédiaire de l'Hospice général notamment, un accompagnement social au titre de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007, pour les personnes sans abri éligibles à des prestations sociales individuelles visées à l'article 2 de ladite loi.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe chaque année par voie d'arrêté les modalités du financement prévu à l'article 3, alinéa 4. Il applique les modalités proposées par l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises. A défaut de proposition des communes, le Conseil d'Etat applique les modalités en vigueur l'année précédente.

#### **Art. 5      Compétences complémentaires**

<sup>1</sup> Les communes sont prioritairement responsables de la mise à disposition de locaux ou de terrains pour accueillir les dispositifs visés à l'article 3.

<sup>2</sup> Le canton identifie des locaux ou des terrains dont il a la propriété pouvant être mis à disposition des dispositifs visés à l'article 3 et peut accorder des droits de superficie.

#### **Art. 6      Plateforme de coordination**

<sup>1</sup> Le canton et les communes constituent une plateforme de coordination qui assume les missions suivantes :

- a) l'identification des besoins ;
- b) la prospection de lieux d'hébergement ou de terrains pouvant les accueillir ;

- c) la planification et le suivi stratégique ;
- d) l'évaluation du dispositif d'accueil d'urgence.

<sup>2</sup> La plateforme de coordination réunit des représentants du canton et des communes. Elle est présidée par la Ville de Genève.

<sup>3</sup> Pour mener à bien ses missions, la plateforme de coordination consulte les Hôpitaux universitaires de Genève, l'Institution genevoise de maintien à domicile, l'Hospice général, ainsi que les associations actives dans le domaine de l'urgence sociale.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat fixe, par règlement, la composition et l'organisation de la plateforme de coordination.

<sup>5</sup> La participation à la plateforme de coordination ne donne droit à aucune indemnisation financière.

### **Chapitre III      Dispositions finales et transitoires**

#### **Art. 7      Entrée en vigueur**

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

## Association des services privés genevois d'ambulances (ASPGA)

**Audition par la Commission des affaires communales, régionales et internationales (CACRI) du Grand Conseil du 8 juin 2021 à 12h05 (visioconférence).**

**Prise de position sur le PL 12911 sur l'aide aux personnes sans abri (LAPSA)**

### *Situation de départ*

Les ambulances des services privés membres de l'ASPGA sont engagées par la Centrale 144, en fonction du principe de proximité, dans les abris de la protection civile mobilisés par la Ville de Genève dans le cadre de sa politique d'hébergement d'urgence de personnes sans domicile fixe.

Elles interviennent en particulier dans les abris de la protection civile de Châtelaine, de Richemont, des Vollandes, de Pâquis-Centre et le centre d'hébergement collectif Frank-Thomas.

Comme les patients pris en charge dans ces lieux d'accueil ne bénéficient ni d'une assurance maladie, ni d'une aide financière de l'Etat, et que les collectivités publiques n'attribuent aucune subvention aux services privés d'ambulances, les prestations de soins et de transports dispensées par les ambulancières et ambulanciers ne sont pas rémunérées. Elles sont à la charge des services concernés.

Sur la base des statistiques fournies par nos membres, depuis le 1er janvier 2020, nous dénombrons 111 interventions non réglées, ce qui représente une somme importante d'impayés pour l'ensemble du secteur s'élevant à quelque 100'000 francs.

**Les services d'ambulances sont des acteurs à part entière du secteur genevois de la santé intervenant dans le cadre de la politique publique au profit des sans-abris sur mandat de l'Etat, via la Centrale 144, il est donc légitime que l'Etat assure le financement de ces interventions.**

### *Démarches entreprises à ce jour*

Depuis avril 2019, plusieurs démarches auprès de la Ville de Genève, de la Direction générale de la santé (DGS) et du Conseiller d'Etat en charge de la Cohésion sociale (DCS) ont été entreprises pour faire reconnaître cette situation. La dernière en date consiste en une séance le 21 avril dernier réunissant des représentants de la Ville de Genève, de la DGS et de la DCS. A ce jour, ces démarches ont été vaines et aucune solution visant à résoudre le problème de la prise en charge des transports en ambulance des personnes sans domicile fixe dans les abris de la protection civile n'a été trouvée.

### *Attentes de l'ASPGA*

L'ASPGA souhaiterait profiter du débat sur le PL 12911 sur l'aide aux personnes sans abri qui vise à distinguer les compétences respectives de l'Etat et des communes dans la politique publique en matière d'aide aux personnes sans abri pour que le financement de ces interventions ambulancières soient clairement réglé.

Le projet de loi attribuant au Canton les prestations de suivi sanitaire, à l'instar de la prise en charge en ambulance, l'al. 1, art 4 du PL12911, pourrait être complété comme suit :

**« c) Les transports sanitaires urgents dans les hébergements collectifs d'urgence » (nouveau)**

Nous vous remercions vivement, Madame la députée, Monsieur le député, pour l'attention portée à notre demande.

**Pour tout contact :**

Romuald Cretin, président  
M. 079 454 25 21 / E. [r.cretin@skge.ch](mailto:r.cretin@skge.ch)

Lionel Ricou, secrétaire  
M. 078 772 22 50 / E. [l.ricou@access-pac.com](mailto:l.ricou@access-pac.com)

**L'Association des services privés genevois d'ambulances**

*Fondée en 1972, l'Association des services privés genevois d'ambulances (ASPGA) regroupe les cinq entreprises privées d'ambulances du canton de Genève qui prennent en charge 80% des interventions préhospitalières réalisées sur le territoire cantonal. L'ASPGA assure leur représentation auprès des autorités, des médias et du grand public, promeut la profession et participe à l'organisation et au développement du système cantonal d'aide sanitaire urgente.*

*Conformément à la loi, ces sociétés mettent à disposition de la Centrale 144, 24h sur 24h et 7 jours sur 7, des ambulances dotées de professionnels ambulanciers ES et entièrement équipées pour venir en aide aux personnes blessées, malades ou aux parturientes.*

ASPGA/7.6.21

## RAPPORT D'ACTIVITÉS

PROJET « DISPOSITIF DE NUIT (DDN) » 2019 - 2020

« Défendre le droit à un toit pour les plus démunie-s »



*Maison de la Roseraie, février 2020*

Projet porté par

le Collectif d'associations pour l'urgence sociale

Composé de l'Armée du Salut, le Bateau Genève, le CARE, Caritas Genève, le Centre la Roseraie, le Centre social protestant, l'Espace Solidaire Pâquis, Première ligne

**TABLE DES MATIÈRES**

- I. Introduction**
- II. Principales étapes du projet**
- III. Zoom sur les spécificités du dispositif**
- IV. Partenariats**
- V. Finances**
- VI. Statistiques**
- VII. Analyse et perspectives**
- VIII. Témoignages**



## I. INTRODUCTION

Il aura fallu plus d'une dizaine d'année de plaidoyer, avec des actions de grande envergure telles que les 200 tentes plantées sur la Plaine de Plainpalais en avril 2019 pour qu'une plus large « mise à l'abri » de toute personne sans domicile fixe puisse voir le jour à Genève. **Le Collectif d'associations pour l'urgence sociale, a pu mettre en place un dispositif humanitaire, innovant et flexible permettant à 130 personnes de trouver un lit dans un lieu hors sous-sol.**

Ce dispositif de nuit, pallie d'une part, un manque considérable de place dans les hébergements d'urgence ouverts à l'année et d'autre part, **il fournit une alternative à des personnes particulièrement vulnérables et ne trouvant pas de réponses adéquates dans les dispositifs existants.**

Ainsi, c'est pour faire face à l'exacerbation des inégalités, des vulnérabilités provoquées par l'exclusion sociale que les Sleep-In se sont ouverts en juillet dernier.

Par la mise en place d'hébergements à caractère humanitaire, ils ont ainsi rendu visible ce qui ne l'était pas, et ont entrouvert une porte que tous souhaiteraient plus propice à la prise en compte de la dignité des personnes dormant dehors et sans espoir d'évolution.

Mené par un collectif d'association, cette expérimentation tend à fédérer une action collective qui vise à réduire le niveau de vulnérabilité des personnes et groupes de personnes en voie d'exclusion. Cet espace d'intervention intermédiaire entre les dispositifs publics et la société civile souhaite contribuer au développement de dispositifs adaptés aux plus vulnérables sans distinction aucune, et de manière inconditionnelle.

**Le dispositif de nuit, par ses structures adaptées aux plus vulnérables sans distinction aucune et inconditionnelle, est le chaînon manquant entre la rue et les hébergements de stabilisation.** Il a pour mission d'offrir un lieu de répit, d'écoute, de réconfort et de sécurité à toute personne dans le besoin dans une atmosphère bienveillante et respectueuse de la dignité des personnes accueillies.

Ce dispositif a été mis en œuvre dès fin juillet 2019, et a pris fin en mai 2020, faute de financement pour assurer la continuité du dispositif. **Ce rapport vise donc à faire un état de lieux du dispositif, les forces et les faiblesses, présenter les situations de personnes accueillies, ainsi que de projeter les perspectives futures.**



« L'accueil libre aux Sleep-in sans inscription préalable, est un des aspects positifs, c'est simple et pratique. » David

## II. PRINCIPALES ÉTAPES DU PROJET

- Avril 2018 à juin 2018 : Expérience pilote de Halte de Nuit », projet issu de la collaboration avec l'Accueil de Nuit de l'Armée du Salut, l'Espace Solidaire Paquis, l'Eglise protestante de Genève et le CARE.
- Juin à Décembre 2018 : création de la Plateforme des associations pour l'urgence sociale
- 2 avril 2019 : 200 tentes sont installées sur la plaine de Plainpalais le lendemain de la fermeture des abris par le « Collectif d'Associations pour l'Urgence sociale », composée de l'Armée du Salut, le Bateau Genève, le CARE, Caritas Genève, le Centre la Roseraie, le Centre social protestant, l'Espace Solidaire Paquis, Première Ligne, pour lancer un signal d'alarme sur les conditions de vie des personnes sans-abri.
- 4 avril 2019 : une vague de froid et de neige s'abat sur Genève. Le Collectif ouvre une Halte de Nuit en urgence dans les locaux du CARE, avec une mobilisation bénévole des collaborateurs des associations.
- 6 mai 2019 : fermeture de cette Halte de Nuit temporaire pour des raisons logistiques, financières et organisationnelles, et pour penser un projet global.
- Juillet 2019 : Décision de subventionnement du projet « Dispositif de Nuit » par la Ville de Genève suite à un vote de son conseil municipal à hauteur de 1 million de francs pour 2019 et 1 million de francs pour 2020
- 30 juillet 2019 : ouverture du premier Sleep-In pour les femmes au poste de Verdaine de l'Armée du Salut
- Aout 2019 : ouverture des Sleep-In Mixtes dans les temples
- Septembre 2019 : ouverture du Sleep In au Quai 9 et ouverture de la Halte de Nuit
- 18 octobre 2019 : fermeture de la Halte de Nuit
- Octobre 2019 : mise à disposition par le Canton, d'une maison à l'avenue de la Roseraie n°58 pour accueillir 19 femmes sans-abri.
- Novembre 2019 : suite à la fermeture de la Halte de Nuit, ouverture de deux Sleep-In mixtes
- Décembre 2019 : soutien supplémentaire de CHF 400'000.- de la Ville de Genève
- Janvier 2020 : annonce de la fermeture des Sleep-In mixtes faute de financement supplémentaire
- 17 mars 2020 : Suite à l'apparition du Covid-19, pour des raisons sanitaires, déménagement des Sleep-In dans les salles de gymnastique des écoles de Trembley et de Geisendorf
- 24 mars : déménagement du Sleep In Femmes à l'Hotel Bel'Espérance, qui met à disposition 20 chambres
- 20 avril : fermeture de l'ensemble des Sleep-In suite à la décision de la Ville d'héberger les personnes sans-abri à la Caserne des Vernets pendant la pandémie du Covid-19.
- 30 avril : fermeture du Sleep-In Femmes et reprise par l'Armée du Salut
- Fin du financement du « Dispositif de Nuit »



### III. ZOOM SUR LES SPÉCIFICITÉS DU DISPOSITIF

Les Sleep-in ont été pensés comme une première étape réalisable à court terme en vue d'un dispositif évolutif et plus pérenne. Ils ont fonctionné sous la forme de lieux d'accueil d'urgence type bas-seuil avec lits. Ouverts 7 jours sur 7 de 21h à 7h30 ; l'accueil y est gratuit et aucune condition n'y est exigée si ce n'est d'avoir un comportement adéquat. Les personnes peuvent aller et venir en toute liberté.

Au cours de toute la période du projet, soit d'août 2019 à avril 2020, environ 130 lits par soir ont été mis à disposition pour les personnes sans-abri dans les différents Sleep-In répartis sur tout le Canton.

Bien que modeste et restant un mode d'accueil précaire, ce type d'hébergement vise à offrir davantage qu'un toit. Un Sleep-In est un lieu ressource, un espace protégé face à l'insécurité vécue par les personnes en errance, un temps de récupération, offrant calme, sérénité et recul par opposition aux conditions extrêmes de la survie dans la rue engendrant fatigue et usure. Le Sleep-In est un lieu d'accueil où des professionnels formés assurent un vis-à-vis respectueux des personnes et de leurs parcours, en veillant à leur ouvrir des portes et des perspectives pour l'amélioration de leurs conditions d'existence.

#### PLUSIEURS SLEEP-IN MIXTES : OFFRIR UN ACCUEIL INCONDITIONNEL

Les Sleep-In Mixtes ont accueilli un nombre moyen de 100 personnes par soir. Ils se sont déployés sur plusieurs lieux : temple de la Fusterie, temple de la Servette, Temple de Châtelaine, temple de Montbrillant, Temple des Pâquis et Maison de quartier des Acacias.

Ce dispositif se voulait itinérant, souple et apte à être déplacé dans différents lieux de Genève afin de préserver le voisinage immédiat des nuisances sonores et d'éventuelles perturbations. Les Sleep-In ont dû déménager à plusieurs reprises en fonction de la durée de la mise à disposition des temples et en raison des activités de jour dans les lieux mis à disposition..



*« Je préfère quand-même les Sleep-in à la P.C. Je n'aime pas être sous-terre, comme « enterré » dans l'abri, même s'il y a des douches et un repas le soir. » Mario*

Tous les soirs, des lits de camp étaient installés et rangés le matin afin de permettre les activités de jour correspondantes à chaque structure. Tous les lieux ne possédaient pas des sanitaires. Des toilettes sèches ont donc pu être installées selon les besoins.

Un cadre bienveillant, sécurisant et accueillant a été mis en place dans chacun des Sleep-In. La mise en place d'un processus de gestion participative s'est développée, au fil des mois. Les personnes

accueillies sont devenues de plus en plus autonomes pour installer leur lit et leurs affaires. Elles ont été invitées à contribuer progressivement au maintien de la propreté des lieux. Les « pairs » — les personnes fréquentant depuis plusieurs mois le dispositif — ont également joué un rôle assez important dans l'information aux nouveaux arrivants du fonctionnement du Sleep-In.

Suite à l'apparition du Covid-19, pour des raisons sanitaires, les Sleep-In ont dû déménager dans les salles de gymnastiques des écoles de Tremblay et de Geisendorf.

#### • UN SLEEP-IN FEMMES : UN MODÈLE VERS LA STABILISATION

Le Sleep-In Femmes a été inauguré le 30 juillet 2019, au Poste de Verdaine de l'Armée du Salut avec l'accueil de 15 femmes sans-abri. Puis, en octobre, ces femmes ont emménagé dans une maison, mise à disposition par le Canton, à la rue de la Roseraie 52. Des chambres de 2 à 3 lits étaient à disposition, des casiers disponibles pour laisser leurs affaires, une cuisine à disposition et des douches également. Cette maison est devenue un véritable lieu de vie. Les horaires y ont été également élargis, permettant aux femmes d'arriver à 18h30 et de repartir à 9h. Avec l'apparition de la crise du Covid-19, elles ont dû déménager le 17 mars 2020 dans la salle de gym de l'école Tremblay.



« Le Sleep-In femmes c'est plus qu'un dortoir, c'est une petite famille. On s'entraide et on oublie un peu notre misère. » Ruth

Finalement, la direction générale de l'Armée du Salut a mis à disposition son unique établissement hôtelier, l'Hôtel Bel'Espérance. Le 24 mars, 20 femmes ont obtenu une chambre individuelle. Elles ont pu retrouver des conditions plus dignes, se reposer et se ressourcer. Certaines

ont participé également au nettoyage des chambres et ont été formées par le personnel de l'hôtel.

Au fil des semaines et des mois, les travailleuses sociales ont également créé un lien de confiance avec les femmes accueillies. Elles ont pu identifier leurs besoins et les accompagner dans leurs démarches pour sortir de la grande précarité, en les appuyant par exemple pour trouver un logement, s'inscrire à l'Hospice Général, obtenir des conseils spécialisés en matière sociale, juridique ou sanitaire. **Le fait d'avoir pu bénéficier pendant plusieurs semaines, voire quelques mois d'un hébergement plus stable s'est avéré un premier pas décisif vers une stabilisation de leur situation, un meilleur respect d'elles-mêmes et une plus grande capacité à se projeter dans l'avenir.**

De ces observations de terrain nous tirons une leçon majeure pour penser un déploiement de nouveaux dispositifs après la fin des mesures de confinement: **un lieu à taille humaine spécifiquement dédié aux femmes sans abri contribue aussi à la stabilité psychique et morale des personnes accueillies.**

Cet enjeu est d'autant plus décisif que la plupart des femmes sans domicile fixe souffrent de troubles psychologiques, ou ont vécu des événements, comme des mauvais traitements ou des abus, susceptibles de provoquer des troubles importants. Certaines encore sont enceintes.



- **UN SLEEP-IN POUR LES USAGERS DE DROGUES**

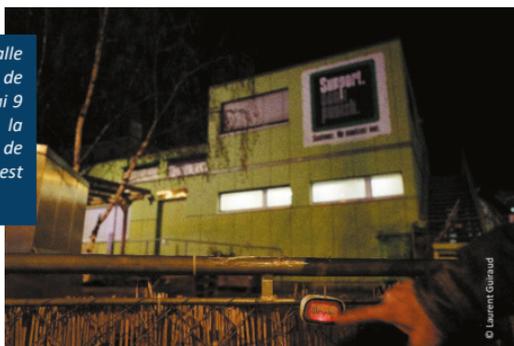
Dans l'idée de proposer un hébergement d'urgence pour les publics vulnérables, la question des usagers de drogue dans ce type de lieu s'est aussi posée, au regard, notamment des difficultés voire **des impossibilités pour ce public à être accueilli dans des espaces appropriés à leurs besoins spécifiques, sans qu'ils/elles doivent subir une stigmatisation liée à leur consommation.** Ce public connu du Quai 9 et de l'association Première ligne n'est pas accepté dans les abris d'urgence ou très difficilement, leur consommation étant un frein à l'admission dans ces dispositifs.

Dans le cadre du dispositif de nuit, le 2 septembre 2019, le premier Sleep-In à destination des usagères et usagers de drogues a ouvert dans la salle d'accueil du Quai 9.

L'équipe de ce Sleep-In était composée d'une dizaine de collaborateurs-trices, toutes et tous engagés sur des contrats préalables de remplaçant-e-s au sein du Quai 9 et de Première ligne. Ils connaissaient ainsi le public accueilli et peuvent le recevoir dans des modalités d'accueil sécurisantes en regard des risques spécifiques auxquels il peut être confronté.

**Le travail essentiel consistait à passer un contrat avec l'usager**, en lui signifiant que le lieu qui l'accueille lui donne la possibilité de se reposer en toute quiétude, et qu'il pouvait, s'il le souhaitait, mettre sous clé ses affaires personnelles et ses valeurs, lui assurant ainsi une certaine tranquillité dans son sommeil.

*Il ne s'agissait pas d'ouvrir une salle de consommation 24/24, ni de reproduire ce qui se passe au Quai 9 en journée, mais de donner la possibilité aux personnes reçues de pouvoir consommer si le manque est trop important.*



Il était convenu que la consommation n'était en rien un frein à être admis et accueilli, que si besoin l'ensemble des outils spécifiques à la salle de consommation ainsi que le savoir-faire des collaborateurs-trices étaient à sa disposition, mais que **le mode de consommation devait se différencier de celui de la journée ou de la nuit dans la rue.**

Ce qui a pu être remarqué au démarrage de ce nouveau dispositif c'est que les usagers ont eu tendance à poursuivre les modes de consommation qu'ils avaient en vivant dehors, des consommations compulsives et assez importantes, les maintenant ainsi éveillés comme ils avaient coutume de le faire dans la rue. Il faut souligner ici que l'insécurité vécue de nuit par les personnes sans-abris dépendantes de drogues provoque en général, chez elles, une surconsommation augmentant les risques pour leur état de santé.

Peu à peu, ils ont pu être rassurés par la présence du binôme de collaborateurs présents chaque soir. Ainsi les consommations se sont progressivement estompées et l'espace a été investi chaque jour un peu plus par le sommeil, une fois la quiétude retrouvée.

Au total, il y a eu 80 personnes différentes, usagères de drogues accueillies au sein du Sleep-In.

- **UNE HALTE DE NUIT : UNE COMPLEMENTARITE INDISPENSABLE**

Une nouvelle édition d'un modèle de Halte de Nuit pensé au cœur du dispositif de nuit piloté par le CausE a vu le jour le 2 septembre dans les locaux du CARE. Le concept d'une Halte vise à offrir un lieu de répit et d'écoute aux personnes condamnées à passer la nuit à la rue. Il ne s'agit pas d'un hébergement d'urgence, car il n'y a pas de lit, mais d'un lieu d'accueil bas seuil, libre, inconditionnel et sans contrainte d'horaire. **En dépit du concept imaginé et en raison du manque de lieux dédiés au sommeil, la Halte s'est rapidement transformée en dortoir.**

En moyenne, 68 personnes ont fait un passage dans la Halte de Nuit, chaque soir. Victime de nombreuses plaintes du voisinage à cause d'une fréquentation très importante tout au long de la nuit, la Halte de Nuit a dû fermer brutalement le 18 octobre 2019 suite à une décision de la Pairie Sainte-Claire.

*« Quand on est dans la rue, dormir, manger et se laver c'est presque comme un travail. Ça prend du temps car il faut aller à tel endroit pour dormir, tel autre pour se laver et encore ailleurs pour manger. » Moses*



**La Halte de Nuit a rencontré de multiples difficultés, notamment à cause de la pression démographique de la population qui ne trouvaient pas un lieu pour dormir** (l'abri PC des Vollandes n'était pas encore ouvert et il n'y avait pas assez de Sleep-In). Elle a également accueilli un public avec de nombreux troubles psychiques, des comportements parfois très violents et difficilement maîtrisable dans une structure collective. De ce fait, l'exclusion de ces publics a créé des tensions à l'extérieur même de la structure, dans la rue.

Une Halte de Nuit, telle que définie ci-dessus, est extrêmement pertinente, mais certaines conditions sont indispensables pour sa mise en œuvre. Il est en effet nécessaire qu'elle puisse se déployer en tant que lieu d'accueil en complémentarité avec des espaces dédiés au sommeil, sinon elle est vouée à l'échec.

La mise sur pied d'une halte de nuit n'est envisageable que si des hébergements d'urgence existent en nombre suffisant.

- **UNE PLACE POUR LES MINEURS NON-ACCOMPAGNÉS DANS LE DISPOSITIF**

Au sein des Sleep-In, à partir du mois de février, 9 lits ont été réservés, chaque soir, pour les mineurs non-accompagnés ne relevant pas de la filière asile afin d'assurer que ces mineurs en procédure avec le Service de Protection des Mineurs puissent bénéficier d'une mise à l'abri pendant la nuit.

#### IV. PARTENARIATS

Ce dispositif est une plus-value sociétale au niveau sécuritaire, sanitaire et sociale. En raison de la gestion complexe des populations accueillies, le dispositif de nuit a activement collaboré et en très bonne intelligence avec le réseau socio-sanitaire genevois (services sociaux de la Ville et du Canton, CAMSCO, UMUS, Police, 144, associations, hébergements d'urgence, Eglises et temples).



*« Ici, mes affaires sont en sécurité et quand je me réveille, je suis plus à l'aise et plus reposé. Ce n'est pas comme dans la rue, dormir avec 4 murs autour de soi, c'est rassurant. » Mario*

#### V. ELEMENTS FINANCIERS :

##### Produits

Subventions Ville de Genève :	CHF 1'400'000.00
Autres subventions :	CHF 25'000.00
Participation de l'Armée du Salut aux frais	CHF 13'000.00

**Total des produits :** ...CHF1'438'000.00

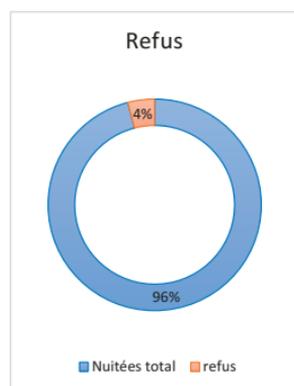
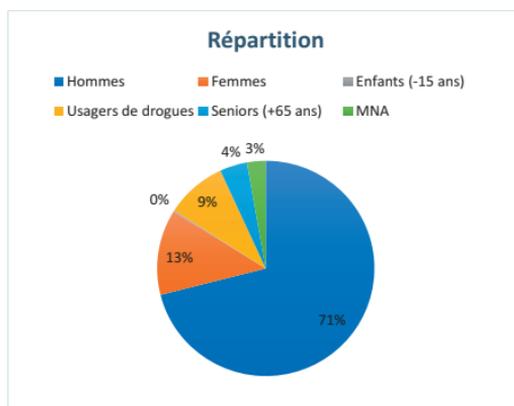
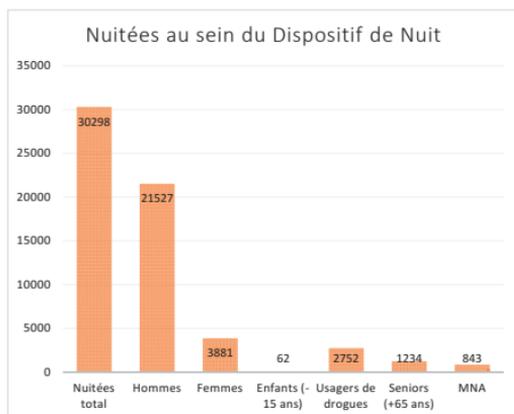
##### Charges

Charges de personnel :	CHF 1'360'088.00
Charges d'exploitation	CHF 69'233.00
Total des charges :	CHF 1'429'321.00

44 employé-e-s salariés à temps partiel (20 femmes et 24 hommes)

## VI. STATISTIQUES

Au cours des 9 mois du projet, il y a eu 30'298 nuitées du dispositif, réparties :



Chaque soir, environ 5 à 8 personnes étaient refusées du Dispositif par manque de place, ce qui correspond à 1283 refus sur toute la période du projet.

A la Halte de Nuit, le nombre de passages moyen était de 68, avec des pics à 129 passages au plus fort de l'activité.

Sous le terme refus, il peut s'agir soit d'un manque de place soit de personnes qui exceptionnellement n'ont pu être accueillies en lien avec leur comportement

## VII. ANALYSES ET PERSPECTIVES

### FORCES DU DISPOSITIF :

- Une capacité **d'adaptation, d'agilité et de flexibilité** au gré des besoins
- Un accueil **inconditionnel** pour toutes et tous
- **Un faible coût des structures**, notamment car les charges de sécurité sont assumées en partie par les travailleur-euse-s sociaux-ales de terrain
- **Un cadre souple** où les gens peuvent rentrer et sortir librement
- Des horaires d'accueil flexible pour les personnes qui travaillent la journée
- Des lieux pour se ressourcer et pour respirer après une journée d'errance
- Des lieux dédiés pour des publics spécifiques en fonction des conditions qui les rendent vulnérables
- Un **lien de confiance et de respect mutuel** entre les travailleurs sociaux et les personnes accueillies
- Un soutien et une écoute bienveillante des équipes
- **Peu de vols** à l'intérieur des Sleep-In
- Sentiment d'appartenir à une communauté au sein de chaque Sleep In
- Des lieux à taille humaine, maximum 30 personnes
- Une gestion participative par les personnes accueillies
- Amélioration continue d'une expertise « métier » dans le champ de l'accueil de nuit portée par les associations qui ont déjà fait leurs preuves en la matière et les expériences partagées des diverses compétences réunies parmi les forces vives impliquées dans le projet (professionnels de terrain et accompagnement par les délégués des porteurs de projet)

### FAIBLESSES DU DISPOSITIF :

- Un **accueil très précaire, de type humanitaire sur des lits de camp**
- **Certains lieux, pas du tout adaptés pour être transformés en hébergements d'urgence**
- Incertitudes provoquées par la durée limitée des autorisations d'usage des lieux d'accueil
- Manque de sanitaires, de douches, d'espaces cuisine dans les lieux, de bagageries

- Manque de suivi des situations individuelles

*Un accueil humanitaire pour ne laisser personne dehors.*



#### PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU DISPOSITIF :

Après 9 mois passés à accueillir les personnes les plus vulnérables et précarisées dans les différents dispositifs mis en place par le CausE, il ressort de notre analyse et de notre pratique, que **le dispositif de nuit tel que proposé doit pouvoir continuer, évoluer et se sécuriser les conditions de son fonctionnement** en incluant les éléments suivants :

- **Proposer des hébergements d'urgence à taille humaine**, avec maximum 30 lits
- Déployer des **lieux spécifiques pour les publics les plus vulnérables** (femmes et usagers de drogue)
- Trouver **des lieux qui sont dédiés 100 % à l'hébergement d'urgence** et qui n'ont pas une autre fonction de jour
- Avoir à disposition des sanitaires, des douches, des espaces cuisine, une bagagerie
- Proposer des horaires d'accueil élargis
- Mettre en place un **système de co-gestion** avec les personnes accueillies et veiller à son amélioration continue
- Une Halte de Nuit, complémentaire à des espaces de sommeil, afin de garantir une mise à l'abri pour toutes les personnes, notamment celles qui ne peuvent pas rentrer dans le cadre d'un hébergement d'urgence.
- Proposer un **accompagnement et un suivi des personnes accueillies** en partenariat avec les structures d'accueil et de conseil de jour.

Le CAUSE n'en a pas terminé avec l'hébergement d'urgence et avec sa volonté de contribuer à mettre en place de manière pérenne dans le canton de Genève, un accueil digne, associé à une solution durable pour toute personne vivant dans la rue ou dans des conditions précaires tout en veillant à ce que toute personne qui le veut et le peut puisse s'émanciper de la condition de sans-abri, avec un accompagnement approprié.

## VIII. TEMOIGNAGES

*Collectés par des collaborateurs et collaboratrices des Sleep-In :*

### **Dimitri, 52 ans :**

Je m'appelle Dimitri, et ça fait 7 ans que je vis dans la rue. Je suis seul, je n'ai aucune famille. Je travaille à 50% pour pouvoir payer mon assurance maladie.

Un soir, lorsqu'il pleuvait, une travailleuse sociale sort du temple de la Servette et me demande si je vais bien. En effet, je tremblais de froid, et mes habits étaient trempés à cause de la pluie. Elle me demande de rentrer au chaud, mais je refuse. Moi, Dimitri, je n'ai pas l'habitude que quelqu'un me demande de faire quelque chose, car je me débrouille toujours seul. Je refuse de rentrer. Finalement, elle me fait un café et discute pendant des heures avec moi, devant la porte de la paroisse. Le lendemain, je vais de nouveau discuter avec elle. Puis, à un moment, j'accepte de rentrer. Ça faisait un moment que je n'avais pas dormi dans un lieu aussi chaud ! Puis, je vois plein d'autres personnes, et je décide d'y revenir.

Quelques temps plus tard, je me fais du souci car mon contrat arrive à échéance et je n'ai plus de revenu pour payer mon assurance maladie. Je n'arrivais pas à dormir. La travailleuse sociale me demande si je suis inscrit au chômage, si je suis suivi au social. Mais, ça fait un bon moment que j'ai laissé tout ça, car je me débrouille toujours seul.

Puis, elle m'informe de tous les droits que j'ai à Genève et m'accompagne faire une inscription au chômage, puis une autre à l'Hospice Général. 7 ans, à ne rien demander, car je me débrouillais toujours seul.

Actuellement, je me sens beaucoup mieux, et surtout moins seul. Je me suis fait beaucoup d'amis, j'ai découvert beaucoup d'associations, j'ai enfin un lieu où dormir, j'ai enfin une famille !

### **Renaud, 47 ans :**

Je me suis retrouvé à la rue suite à un incendie dans mon appartement. Au départ, j'ai été hébergé chez des amis, puis je sentais que ça dérangeait. Je ne savais pas où aller, j'avais honte de demander de l'aide et, pendant quelques semaines, je me suis retrouvé à la rue, à dormir dans des parcs, dans des caves, dans des parkings. Finalement, on m'a conseillé les lieux d'accueil d'urgence, dont je n'avais jamais entendu parlé avant.

J'avais très froid, et je me suis décidé d'y aller à l'adresse qu'une assistante sociale m'a donnée. J'arrive devant la porte de la paroisse de la Servette et je vois beaucoup de monde qui attend, discute...

À 21h00, deux personnes ouvrent les portes. Il s'agit de deux travailleurs sociaux, qui font rentrer les gens qui attendaient à l'extérieur, dont moi. On me demande de patienter, on me propose un café ou un thé. Quelques minutes plus tard, lorsqu'ils distribuent des sacs contenant des couvertures, ils viennent et discutent avec moi. On m'accepte, on me montre un lit et on m'aide à le monter. On me donne également une couverture. Je les remercie et vais me coucher. Le matin, à 7h, je me lève, bois un café, fais ma toilette, et je pars. Le soir même je reviens, ainsi que tous les autres soirs, jusqu'au moment où mon assistante m'informe que je peux emménager dans mon nouvel appartement.

Je me suis attaché à ce lieu et à ces gens. Finalement, de temps en temps, je passe leur dire bonjour et prendre un café, comme aujourd'hui, par exemple. »

**Fred, nationalité française, cuisinier, 38 ans**

Je suis sans domicile fixe depuis octobre 2018, avant j'étais en détention. Je fréquente le Quai 9 depuis une quinzaine d'années mais cela faisait deux ans que je ne venais plus car j'étais sous contrôle judiciaire. Je suis injecteur depuis 2014.

Pour le sleep-in, dès que j'ai su qu'il y en avait un au Quai 9, je me suis inscrit car c'est ici où je me sens bien. L'entrée se faisait dès 21h jusqu'à 4h du matin. Le soir quand on arrivait, on pouvait prendre une douche jusqu'à 22h00, le seul point négatif c'est qu'une heure pour les douches c'est un peu juste pour que tout le monde puisse se laver.

Nous avions aussi un repas le soir et un petit déjeuner le matin en fonction des arrivages, c'était super bon. Le matin, on nous réveillait doucement vers 6h30 pour un départ vers 7h30. J'ai pu faire de nombreuses nuits qui m'ont permis de dormir au chaud. Le fait de pouvoir dormir dans ce lieu, m'a rendu plus proche de l'équipe que lorsque je venais uniquement pour consommer car la nuit nous n'étions qu'une dizaine de personnes et c'était plus intime. Le personnel du sleep-in est très compétent. Bon, j'ai eu quelques frictions car, passé une certaine heure, ils ne me laissaient pas consommer une certaine catégorie de produit afin de ne pas perturber mon sommeil. Même si cela ne me convenait pas, en fin de compte c'était bien, ils ont beaucoup de connaissances en matière de produits.

En plus, j'ai eu des problèmes de rétention d'eau apparus après une journée dehors au froid, et je ne pouvais pas enlever mon pantalon, là l'équipe qui était géniale, m'aidait à me déshabiller et enlever mes baskets. Comme j'avais également un problème à l'épaule, un membre de l'équipe me faisait faire des étirements - ils s'occupaient de moi, je n'ai rien à redire.

J'ai pu me reposer même si j'avais parfois des insomnies qui ne sont pas dues aux drogues. Dans ces cas-là, j'évitais de mettre le bordel car j'ai la voix qui porte et je suis un peu hyperactif. Malheureusement, lorsque je n'arrivais pas à dormir, je n'avais pas le droit de fumer une cigarette et comme je faisais du bruit et ne me tenais pas tranquille, on m'a parfois demandé de m'en aller. Ce que je faisais mais cela m'ennuyait qu'on m'exclue. A part ces incidents, en général, tout le monde respectait le sommeil de tout le monde à partir du moment qu'on éteignait les lumières.

En général, l'ambiance était bonne, il n'y avait pas de soucis avec les personnes présentes, sauf une fois, j'ai eu un petit problème. Comme j'avais consommé du GHB, je me suis fait voler mes papiers d'identité.

Depuis le Covid et à cause des problèmes de subventions, j'ai été transféré à la caserne des Vernets jusqu'au mois de juin. Là-bas ce n'est pas tout à fait la même chose. Aujourd'hui, j'essaie de rendre à l'association un peu de ce qu'elle m'a donné en faisant des petits boulots, rémunérés ou pas, je rends avec plaisir et tant que je peux aider je le fais car les gens ici sont géniaux. Le fait d'avoir un traitement régulier à la Méthadone et de pouvoir me reposer cela m'a apporté une certaine stabilité et je me sens beaucoup mieux qu'à mon arrivée. Tout ça me donne envie de faire des démarches pour remplacer mes papiers volés, pour obtenir un travail et un logement.

Une chose est sûre, si j'avais de l'argent, je vous en prêterais pour que vous puissiez continuer vos activités. Pour moi les mots qui définissent ce dispositif c'est humanité, gentillesse et flexibilité !

**Marc, nationalité Suisse, dessinateur géomètre et bâtiment, 44 ans**

Je suis sans domicile depuis une année, avant j'habitais sur le canton de Vaud avec ma femme et ma fille que je voulais élever à la campagne - j'avais un appartement de 100m2 mais après ma séparation je me suis retrouvé à la rue.

Comme je ne veux pas voir ma femme pousser la poussette à côté d'un autre homme, j'ai quitté Lausanne. Je suis venu à Genève car j'aime cette ville, j'y ai déjà travaillé. Malheureusement, comme cela ne fait pas deux ans que je suis ici, je n'ai pas le droit à un logement.

Lorsque je suis revenu vers le Quai 9 que je connais depuis sa création, on m'a proposé de dormir au sleep-In et j'ai accepté car je dormais à gauche et à droite.

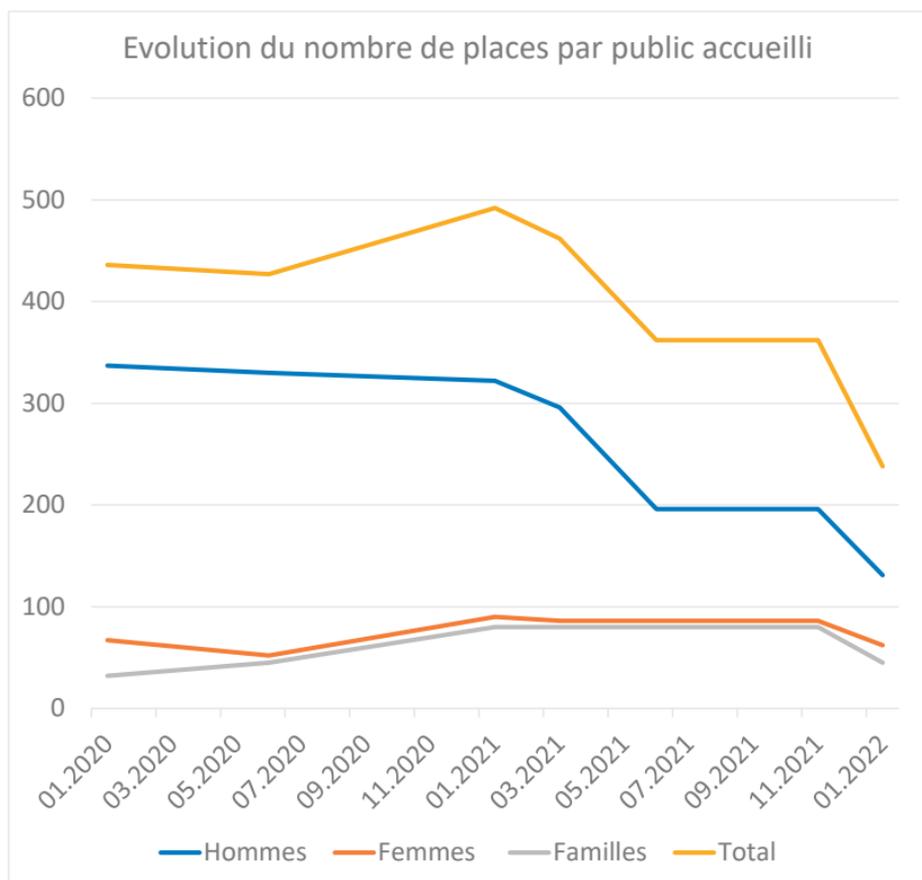
Pour moi les mots qui définissent ce dispositif c'est humanité, gentillesse et flexibilité ! Les personnes qui travaillent à Quai 9 comme à Geisendorf sont extraordinaires. Dans un lieu comme dans l'autre, c'était très agréable. Le matin on nous réveillait gentiment et les petits déjeuners étaient très cool, en fonction de ce qu'ils recevaient la veille. Le soir on avait aussi des petits biscuits, des attentions qui nous font sentir humain.

Côté santé, j'avais un problème au bras : un nerf qui était comme mort et je ne pouvais plus le bouger mais, grâce à un des infirmiers qui m'a fait faire des exercices, j'ai récupéré une partie de la mobilité. Les seuls points négatifs que je relèverai tant à Première ligne qu'à Geisendorf c'est qu'on devait se lever à 6h30-6h45. Ce qui était dommage aussi, c'est le nombre de places, 12 seulement car les locaux sont trop petits.

Maintenant, je suis à la caserne - ici les agents de sécurité nous suivent partout, nous, les consommateurs, pour voir si l'on consomme. Ils fouillent aussi les affaires dans notre chambre et il y a même un agent qui reste devant notre porte. En revanche, les petits jeunes de la protection civile sont gentils, ils nous laissent tranquilles. Côté repas, ils sont servis à heures fixes, un service par étage - lorsque tu es au 3ème comme moi, tu dois attendre. Et puis, on mange mal, on nous donne que du blé ou des pâtes. Au sleep-In on mangeait mieux, même si c'était en fonction de ce qu'ils recevaient.

Ce qui était aussi reposant à Première ligne c'était le fait de ne pas avoir à se cacher pour consommer. A la caserne, on ne peut pas consommer, en revanche on peut demander une autorisation spéciale de sortir entre 22h00 et minuit. On peut aussi s'inscrire et s'absenter une nuit si on avertit à l'avance, sinon on perd notre place. La caserne c'est grand, il y a plus de monde et l'organisation est militaire.

En tout cas, le fait de pouvoir me poser me permet de faire des projets. Actuellement, je suis suivi par le CAAP Arve, je prends du Sèvre-long et du Rivotril afin d'arrêter la consommation sans faire de crise d'épilepsie. Je suis prêt à aller au CRMT, ne plus consommer du tout car mon objectif c'est de récupérer ma fille qui vit aujourd'hui avec ses grands-parents maternels. J'aimerais trouver un travail pour pouvoir obtenir un appartement, un lieu où je pourrai recevoir ma fille.



	01.2020	06.2020	01.2021	03.2021	06.2021	11.2021	01.2022
Hommes	337	330	322	296	196	196	131
Femmes	67	52	90	86	86	86	62
Familles	32	45	80	80	80	80	45
<b>Total</b>	<b>436</b>	<b>427</b>	<b>492</b>	<b>462</b>	<b>362</b>	<b>362</b>	<b>238</b>

**DISPOSITIF D'HEBERGEMENT D'URGENCE EN HOTEL MIS EN PLACE PAR  
LE COLLECTIF D'ASSOCIATIONS POUR L'URGENCE SOCIALE**

Ce projet propose une **mise à l'abri temporaire des personnes sans domicile** et dans une situation de précarité n'ayant pas de situation d'hébergement digne.

Il s'agit d'un **hébergement 24h/24**, pour une durée de **3 mois**, en **chambre individuelle ou à deux**. Une **prestation repas** ou une carte d'achat équivalente est mis à disposition.

Les personnes bénéficient d'un **encadrement socio-sanitaire** 21h/24h pour assurer la vie en collectivité et pour évaluer leur situation et les accompagner individuellement dans leurs démarches au niveau administratif, psycho-social, médical et/ou professionnel, en partant de leurs demandes, leurs besoins et les réalités du contexte

TOTAL DES NUITEES DU 20.12.2020 AU 31.05.2021							
	Hommes	Femmes	Familles				Total
			Hommes	Femmes	Enfant	Total Famille	
<b>TOTAL</b>	<b>11619</b>	<b>6372</b>	<b>907</b>	<b>1694</b>	<b>2434</b>	<b>5035</b>	<b>23026</b>

NOMBRE DE PERSONNES DIFFERENTES HEBERGEES DEPUIS LE 20.12.2020 AU 31.05.2021						
Hommes	Femmes	Parents majeurs	Mineurs	Nb de familles différentes	Personnes en chambre d'urgence UMUS	TOTAL DE PERSONNES DIFFERENTES
148	89	47	43	30	214	541

TAUX D'OCCUPATION AU 31.05.2021 : 97 %				
Total disponible			Occupation des lits au 31.05.2021	
	Nb de places total	Nb de chambre	Lits occupés	Lits libres
Hommes seuls	81	52	80	1
Femmes seules	36	32	30	6
Familles	39	14	39	0
Couples	10	5	10	0
Chambres d'urgence UMUS	3	3	3	3
<b>TOTAL</b>	<b>169</b>	<b>103</b>	<b>162</b>	<b>3</b>

**SORTIE DU DISPOSITIF A LA FIN DU SEJOUR**

- **19 % ont trouvé un logement** (avec aide financière de l'Hospice général ou autres prestations, ou emploi).
- **19 % sont sans solution d'hébergement**
- **18 % ont intégré un autre dispositif d'hébergement d'urgence**
- 17 % ont trouvé une autre solution temporaire (amis, famille, etc.)
- 12 % ont été exclues pour non-respect du cadre
- 10 % ont quitté de leur plein gré le dispositif avant la fin des 90 jours
- 5 % ont quitté pour retourner dans leur pays

## Etat des lieux du nombre de places d'hébergement d'urgence à Genève - Année 2020 - 2021

01.janv.20							
PC Vollandes	PC Richement	La Virgule	Accueil de Nuit	La Coulou	CausE Sleep in	Huma (Paldos)	Total de places
100	100	6	38	19	141	32	436
hommes	grands précaires, ayant droits femmes	homme	hommes	hommes/femmes	hommes/femmes	famille	

01.juin.20							
Caserne	Franck T	La Virgule	Accueil de Nuit	La Coulou	Hôtel Bel'esperance (Armée du Salut)	Huma (Paldos)	Total de places
220	125	6	13	8	10	45	427
hommes	grands précaires, ayant droits femmes	homme	hommes	hommes/femmes	femmes	famille	

01.janv.21										
Franck T	PC Richement	PC Châtelaine	La Virgule	Accueil de Nuit	Couloou	Huma (Paldos)	Glogis	Sleep-in Caravane	Logement à l'Hotel PL 12021* CausE	Total de places
125	50	50	6	13	8	45	10	30	155	492
grands précaires, ayant droits femmes	hommes	hommes	hommes	hommes	hommes/femmes	famille	femmes	hommes/femmes	hommes/femmes/famille	

01.06.2021 (fermeture des albris PC le 31 mars)							
Franck T	La Virgule	Accueil de Nuit	Couloou	Huma (Paldos)	Glogis	CausE PL12021	Total de places
125	6	13	8	45	10	155	362
grands précaires, ayant droits femmes	hommes	hommes	hommes/femmes	famille	femmes	hommes/femmes/famille	

01.janv.22							
Franck T	La Virgule	Accueil de Nuit	Couloou	Huma (Paldos)	Glogis	CausE ???	Total de places
125	6	44	8	45	10		238
grands précaires, ayant droits femmes	hommes	hommes/femmes	hommes/femmes	famille	femmes		

## ANNEXE 3

Courriel du 23 juin de Thierry Apothéloz à Xavier Magnin

Monsieur le Président, cher Xavier,

Monsieur le directeur général, cher Alain,

La commission des affaires communales, régionales et internationales (CACRI) du Grand Conseil a poursuivi ses auditions en vue de l'examen des projets de loi 12631 et 12911 (projet de loi LAPSA du Conseil d'Etat et de l'ACG) concernant les sans-abris.

Lors de notre séance bimestrielle du 11 juin, je vous ai indiqué que la commission souhaitait introduire des dispositions plus contraignantes en matière de financement solidaire des communes et vous ai prié de m'indiquer si vous étiez en mesure de me proposer une autre option. J'ai bien compris que les règles statutaires de votre association ne vous permettent pas de proposer une formulation autre que celle résultant du vote de votre assemblée générale. C'est pourquoi, conformément à ce que j'avais annoncé lors de cette séance du 11 juin, j'ai pris l'initiative de formuler un amendement au PL 12911 qui préserve l'autonomie communale et se fonde par analogie sur les dispositions de l'article 295 de la loi sur les contributions publiques. Voici cet amendement:

**Art. 3, al. 4 (nouveau)**

<sup>4</sup> Les communes contribuent de manière solidaire au financement des prestations communales au sens de la présente loi.

**Art. 4, al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe chaque année par voie d'arrêté les modalités du financement solidaire prévu à l'article 3, alinéa 4. Il applique en principe les modalités proposées par les communes.

L'amendement permettrait de garantir la primauté de la responsabilité de votre association pour définir les modalités de financement solidaire des prestations d'hébergement d'urgence. Seulement dans l'hypothèse où des circonstances exceptionnelles devaient empêcher votre association de parvenir à formuler une proposition, l'amendement permettrait au Conseil d'Etat d'assurer la pérennité du financement solidaire, en prorogeant sur les modalités adoptées jusque-là par les communes. Ainsi, le Conseil d'Etat n'interviendrait qu'à défaut de proposition communale. La disposition proposée ne donne donc pas au Conseil d'Etat la compétence de s'écarter des principes sur lesquels les décisions précédentes de l'ACG se seraient prises.

Il est vraisemblable que cet amendement permette d'obtenir le retrait du projet de loi 12631 par son auteur. La commission siègera à nouveau la semaine prochaine, le 29 juin, et pourrait à ce moment-là décider d'adopter le projet de loi. Le président de la commission, qui sait que votre association ne

pourra pas être formellement consultée dans un aussi bref délai, m'a alors demandé si la présidence de l'ACG pouvait néanmoins nous indiquer si cet amendement suscitait une opposition.

Je me fais donc l'ambassadeur du président de la CACRI pour vous remercier par avance de me confirmer que l'amendement ci-dessus correspond à l'esprit du projet de loi que nous avons élaboré ensemble. Votre réponse favorable permettrait d'entrevoir un vote rapide, et peut-être unanime de ce projet de loi.

Je vous remercie d'avance pour l'attention que vous porterez à la présente et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes meilleurs sentiments.

---

**Thierry Apothéloz**  
Conseiller d'Etat

Courriel de réponse de Xavier Magnin à TAP le 25 juin 2021

Monsieur le Conseiller d'Etat, cher Thierry,

Je vous remercie pour votre message et vos propositions. A leur lecture, je ne peux cependant que vous confirmer la position que nous avons déjà soutenue, à savoir que ces amendements ne peuvent pas être soumis à la CACRI sans une détermination préalable de notre Assemblée générale, laquelle tient sa prochaine séance le 15 septembre.

Comme indiqué lors de notre dernière rencontre bimestrielle, nos règles statutaires nous imposent de consulter notre organe suprême, a fortiori sur un projet de loi qui constitue l'aboutissement de négociations menées depuis 4 ans entre l'ACG, la Ville de Genève et le canton, et qui a déjà été unanimement accepté dans sa forme actuelle par notre Assemblée générale lors de sa séance du 24 février 2021.

Cette conclusion s'impose ici d'autant plus que les propositions d'amendements contenues dans votre message présentent d'importantes similitudes avec les art. 5, al. 3 et 6, al. 2 de l'avant-projet de loi modifiant la LRT-1 proposé par votre département en janvier 2020 et refusé à l'unanimité des communes présentes à notre assemblée générale du 28 octobre 2020. Parmi les éléments problématiques de cette ancienne version figuraient précisément ces notions de « financement solidaire », puisque les communes souhaitaient bénéficier de la possibilité de mettre en place, seule ou de manière intercommunale, leur propre dispositif d'urgence sociale destiné aux personnes sans-abri, plutôt que de financer celui de la Ville de Genève. Dans ce contexte, ces propositions d'amendements pourraient susciter des oppositions.

Dans l'intervalle et comme vous le savez, l'ensemble des communes ont fait preuve de solidarité vis-à-vis de la Ville de Genève en lui octroyant, en décembre 2020, une subvention d'un million de francs pour l'année 2021 via le fonds intercommunal. À ce sujet, je porte à votre connaissance que notre Assemblée générale, lors de sa séance du 23 juin dernier, a décidé de reconduire cette subvention en 2022, précisément dans l'attente de la détermination du parlement sur le PL 12911. Il n'y a donc pas lieu de craindre que nos membres se désolidarisent de la Ville de Genève, impliquant d'introduire des dispositions plus contraignantes en matière de financement.

Enfin, comme j'ai eu l'occasion de l'indiquer aux membres de la CACRI lors de l'audition de l'ACG intervenue le 11 mai, le PL 12911 résulte d'un accord qui a été difficile à trouver, avec des concessions effectuées de part et d'autre, raison pour laquelle nous espérons un vote du texte « en l'état » par le Grand Conseil.

Subsidiairement et sans avoir pu consulter mes collègues au préalable, au cas où la commission devrait absolument boucler ses travaux avant l'été, je pourrais admettre, dans le respect de la volonté de notre Assemblée générale, vos propositions d'amendements sous réserve qu'elles soient modifiées comme suit :

**Art. 3, al. 4 (nouveau)**

<sup>4</sup> Les communes contribuent ~~de manière solidaire~~ au financement des prestations communales au sens de la présente loi.

**Art. 4, al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe chaque année par voie d'arrêté les modalités du financement ~~solidaire~~ prévu à l'article 3, alinéa 4. Il applique ~~en principe~~ les modalités proposées par l'ACG ~~les communes~~.

Espérant néanmoins que les éléments qui précèdent vous permettront de convaincre les commissaires d'entériner le compromis tel que nous l'avons trouvé, je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, cher Thierry, à l'assurance de ma haute considération.

Date de dépôt : 17 août 2021

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M. Pierre Bayenet

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Ensemble à Gauche est profondément préoccupé par les difficultés, répétées année après année, à rassembler le financement indispensable à l'hébergement de celles et ceux que le filet social échoue à maintenir dans un logement.

Notre constitution fédérale garantit à son article 12, depuis 1999, le droit pour chacune et chacun d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse. Pourtant, depuis 1999, notre canton n'a pas fait grand-chose pour s'assurer que cette aide parvienne à celles et ceux qui en ont besoin, mais qui sont trop perdus, trop mal en point ou trop désorientés pour venir la demander. La loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle prévoit pourtant que l'Hospice général doit offrir un accompagnement social et une aide financière à celles et ceux qui sont dans le besoin. Logiquement, il aurait dû être de la compétence de l'Hospice général d'organiser l'accueil des sans-abri. Il ne l'a jamais fait.

Pour suppléer autant que possible à l'inaction coupable de l'Etat et de l'Hospice général, la Ville de Genève et des organisations caritatives se sont spontanément chargées de cette tâche qui pourtant ressort des autorités cantonales.

Comme l'ont relevé avec justesse les conseillers municipaux de la Ville de Genève Pascal Holenweg et Alban Schlechten dans leur motion 1438 du 15 mai 2019, la Ville de Genève assume la quasi-totalité de la charge de l'hébergement des sans-abri de tout le canton. Ils relevaient que *« cette situation résulte moins d'un choix politique que d'un héritage et d'une habitude, et [...] a pour effet pervers d'inciter les autres acteurs institutionnels du Canton à se reposer sur elle de tout effort dans ce domaine »*.

Au fil des années, un compromis semble s'être mis en place entre la Ville de Genève, qui se charge de l'essentiel de l'action sociale collective (ou communautaire) et le canton, qui se charge de l'action sociale individuelle.

En 2002 déjà, la Ville de Genève avait créé un accueil pour les personnes sans abri, pour prévenir les risques liés à la vie dans la rue. La Ville de Genève exploite des abris de protection civile, l'un ouvert à l'année (abri PCI de Richemont, 50 places en été et 100 places en hiver), l'autre de manière saisonnière (abri PCI des Vollandes, Pâquis, 100 places). L'abri de Châtelaine (50 personnes) a également été utilisé, pendant l'hiver 2020-2021. La Ville exploite, depuis mars 2020, le Centre d'hébergement d'urgence de Frank-Thomas (130 personnes), qui offre la possibilité de prendre un repas et se doucher. Elle a également exploité provisoirement à cet effet, au sommet de la crise du COVID-19, l'ancienne caserne des Vernets, jusqu'à sa démolition.

Face au déficit structurel de places disponibles (les besoins étant évalués à 400 places), la Ville de Genève a accordé un soutien important à l'association Païdos pour l'accueil d'urgence des familles, et au CAPAS (Collectif d'association pour l'action sociale) pour l'accueil des personnes seules. Le CAUSE a mis en place, dans un premier temps, le Dispositif De Nuit (DDN), un dispositif de six structures d'accueil, nomades, qui se mettaient en place la nuit dans divers lieux, principalement dans les paroisses de l'Eglise protestante de Genève. Le DDN a permis de mettre à l'abri de manière temporaire et urgente environ 140 personnes dans le besoin, chaque nuit.

Puis le CAUSE a pu mettre en place un hébergement d'une meilleure qualité, dans des hôtels en chambre à deux ou individuelle, dans quatre hôtels de Genève, avec 155 places. Dans ce cadre, il a été possible au CAUSE d'assurer aux bénéficiaires un accompagnement social personnalisé.

Parallèlement et progressivement, d'autres collectivités publiques ont fini par participer au financement de ces prestations: l'ACG avec une contribution d'un million de francs en 2020, et le canton, avec une contribution de 1 400 000 francs en 2020 et 2021 (cf. lois 12821 et 12939). Une fondation privée a également participé au financement de ce dispositif à hauteur de 1 million de francs en 2020.

La question de la répartition de la charge fait l'objet d'un débat politique aussi ancien que nourri.

Le 4 juin 2014, la députée Caroline Marti et 16 autres signataires ont soumis au Grand Conseil la proposition de motion M 2214 qui invitait le Conseil d'Etat à soutenir les communes qui ouvraient des structures d'accueil, et à ouvrir une structure d'accueil cantonale.

En avril 2017, le Conseil d'Etat a proposé de transférer aux communes la compétence exclusive d'organiser les hébergements d'urgence, ce que la Commission de la cohésion sociale de l'Association des communes genevoises a refusé. Le conseiller d'Etat Mauro Poggia a ensuite initié l'élaboration d'un projet de loi sur ce sujet.

Le 13 novembre 2018, dans le cadre des travaux de commission sur la motion M 2214, le conseiller d'Etat Thierry Apothéloz a soutenu que l'hébergement collectif d'urgence était une tâche exclusivement communale.

Le 15 mai 2019, le Grand Conseil a adopté la motion M 2214, rejetant l'opinion du Conseil d'Etat selon laquelle l'hébergement d'urgence serait une tâche exclusivement communale.

Le 15 mai 2019 également, les conseillers municipaux de la Ville de Genève M. Pascal Holenweg et M<sup>me</sup> Albane Schlechten ont déposé un projet de motion M 1438. Ils invitaient le Conseil administratif à « *prendre toute initiative et toute mesure utile pour la création, en collaboration avec le Canton et l'Association des communes genevoises, d'un fonds intercommunal de soutien à l'action sociale d'urgence, prenant notamment en charge le subventionnement de l'hébergement des sans-abris et le logement des sans domicile fixe* ». Cette motion a été adoptée par le Conseil municipal.

Le PL 16331, du 12 janvier 2020, qui a pour premier signataire le député EAG Pierre Bayenet, prévoyait la création d'une fondation intercommunale financée par toutes les communes, par une ponction uniforme sur leurs recettes.

Enfin, le PL 12911 du 31 mars 2021, qui fait l'objet du présent rapport, propose une clarification de la répartition des charges entre l'Etat et les communes prises collectivement, sans toutefois prévoir de modalités de répartition des charges entre les communes elles-mêmes.

Il importe, quelle que soit la solution finalement retenue, de clarifier de toute urgence la situation, car le flou actuel porte gravement préjudice aux personnes sans domicile fixe. A défaut de responsabilités et de financements clairement établis, les dispositifs d'accueil sont mis sur pied en urgence et au coup par coup. Les montants versés par les collectivités publiques sont tributaires de décisions des exécutifs, voire des délibératifs, prises au coup par coup et sans cohérence. Tout ceci va à l'encontre de la rationalité et de l'efficacité qui sont de mise.

A cet égard, le projet de loi du Conseil d'Etat est le bienvenu, car il tente une ébauche de réponse à ce problème, ce qui est certes mieux que pas de réponse du tout.

En substance, le PL 12911 pose le principe selon lequel les communes sont compétentes pour délivrer les prestations d'hébergement collectif d'urgence, y compris les repas et les soins élémentaires d'hygiène qui y sont dispensés, ainsi que l'appui social ponctuel de premier recours et la primo-orientation sociale. Le canton, quant à lui, est compétent pour les prestations de suivi sanitaire, et il finance les prestations communales dans la mesure où les bénéficiaires sont éligibles à des prestations sociales au sens de la LIASI. Le canton peut par ailleurs mettre à disposition des communes des terrains, en droit de superficie, destinés à construire des structures d'hébergement.

En termes de responsabilité intercommunale, le projet prévoyait dans un premier temps que les communes pouvaient déléguer tout ou partie de l'exécution de la loi à une entité intercommunale, ou à une autre commune. En revanche, le premier projet du Conseil d'Etat ne prévoyait aucune obligation, à charge des communes, de fournir des prestations ou de déléguer l'exécution de la loi. Ainsi, à teneur de ce projet, une commune pouvait simplement estimer qu'elle n'était pas concernée par la problématique, ne rien prévoir sur son territoire communal, et ne rien déléguer – et donc, par voie de conséquence, ne rien payer.

Confronté à cette lacune, qui avait été soulignée par M<sup>me</sup> la conseillère administrative Christina Kitsos, le conseiller d'Etat Thierry Apothéloz est revenu à la CACRI muni de l'amendement suivant :

**Art. 3, al. 4 (nouveau)**

« <sup>4</sup> Les communes contribuent de manière solidaire au financement des prestations communales au sens de la présente loi. »

**Art. 4, al. 3 (nouveau)**

« <sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe chaque année par voie d'arrêté les modalités du financement solidaire prévu à l'article 3, alinéa 4. Il applique en principe les modalités proposées par les communes. »

Cet amendement soulève bien sûr quelques difficultés. En particulier, la minorité aurait préféré la voie du règlement à celle de l'arrêté pour fixer les contributions des communes. Par ailleurs, l'amendement ne prévoit pas quel est le mode de délibération par lequel les communes déterminent leur proposition. Néanmoins, cet amendement rendait le PL 12911 acceptable, puisqu'il permettait au Conseil d'Etat d'imposer à toutes les communes une participation équitable à la prise en charge des sans-abri.

Malheureusement, le Conseil d'Etat a absolument voulu trouver une solution qui rencontre l'approbation totale de l'ACG et a finalement proposé d'amender son amendement en s'inspirant de la proposition de l'ACG, de la manière suivante :

**Art. 3, al. 4 (nouveau)**

<sup>4</sup> *Les communes contribuent ~~de manière solidaire~~ au financement des prestations communales au sens de la présente loi.*

**Art. 4, al. 3 (nouveau)**

<sup>3</sup> *Le Conseil d'Etat fixe chaque année par voie d'arrêté les modalités du financement ~~solidaire~~ prévu à l'article 3, alinéa 4. Il applique ~~en principe~~ les modalités proposées par ~~les communes~~ l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises. A défaut de proposition des communes, le Conseil d'Etat applique les modalités en vigueur l'année précédente. »*

Pour Ensemble à Gauche, ce nouvel amendement est inacceptable, car il met à néant le principe fondamental qui présidait à l'amendement précédent, c'est-à-dire la solidarité intercommunale. Le mot « solidaire » soulignait que chaque commune devait contribuer selon ses moyens, et non selon ses souhaits, à la prise en charge des sans-abri. En supprimant ce mot, on laisse toute interprétation ouverte.

Il est également incompréhensible que le Conseil d'Etat veuille se priver de la possibilité de s'écarter de la proposition des communes. Le système mis en place par l'art. 4 al. 3 est assez ubuesque : c'est le Conseil d'Etat qui décide, mais il n'a le droit que de décider ce que les communes lui dictent. Si les communes ne dictent rien, le Conseil d'Etat ne peut que maintenir les modalités de l'année précédente. Ce mécanisme est une prime à l'immobilisme, à l'heure où, précisément, il est nécessaire de faire évoluer la contribution de certaines communes.

La question de l'an 1 de la loi est épineuse, puisque « l'année précédente » sera l'année 2021, année au cours de laquelle un financement de 1,4 million de francs était issu du canton, et un financement d'un million d'une fondation. On voit donc mal comment, si l'ACG échoue à formuler une proposition, le Conseil d'Etat pourrait faire appliquer les modalités de 2021 : les parts du canton et de ladite fondation devront être supportées par les communes, mais le Conseil d'Etat n'aura pas la compétence de les y obliger. La loi crée cette difficulté sans prévoir de solution idoine.

Bref, si l'amendement « Apothéloz » était acceptable pour EAG, l'amendement « ACG » ouvre la porte à de nombreux problèmes, et risque de

prolonger encore la période durant laquelle l'incertitude régnera en maîtresse du sort des sans-abri.

EAG a proposé deux amendements alternatifs qui auraient apporté des améliorations décisives à la loi.

Le premier :

**Article 3 alinéa 4 (nouveau) :**

« <sup>4</sup> Les communes contribuent de manière solidaire au financement des prestations communales au sens de la présente loi. »

Le second :

**Article 4 alinéa 3 (nouveau – ajout du mot « en principe », qui offre plus de latitude au Conseil d'Etat) :**

« <sup>3</sup> Le Conseil d'Etat fixe chaque année par voie d'arrêté les modalités du financement solidaire prévu à l'article 3, alinéa 4. Il applique en principe les modalités proposées par l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises. »

Ces amendements ont été rejetés, tout comme la proposition de réintroduire le mot « solidaire » pour définir la participation financière des communes.

EAG prend acte avec regret des lacunes du PL sorti de commission, et des incertitudes qu'il génère.