



Date de dépôt : 22 mars 2023

Réponse du Conseil d'Etat
à la question écrite urgente de Alexandre de Senarclens :
Application cantonale de la loi sur les étrangers et l'asile

En date du 3 mars 2023, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Dans le domaine de l'asile, la Suisse doit accorder une protection à ceux qui y ont droit au sens de la législation sur l'asile et de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés.

Les demandes d'asile sont en augmentation constante depuis quelques mois. Cela est notamment dû à une importante migration irrégulière en provenance de pays tiers et à une pression migratoire croissante due à divers facteurs tels que : manque de perspectives économiques locales, croissance démographique considérable, tensions sociales croissantes, catastrophes humanitaires.

En particulier, le nombre de migrants économiques est en augmentation, causant une pression toute particulière sur le système d'asile. Le nombre de demandeurs d'asile qui obtiennent un permis F, soit ceux qui sont admis à titre provisoire, augmente également conséquemment. Ces personnes constituent le plus grand groupe de personnes en quête de protection en Suisse. Cette situation n'est pas satisfaisante, car de nombreuses personnes admises à titre provisoire restent dans un statut non clarifié pendant une longue période.

Afin de pouvoir garantir la protection des personnes menacées, il est essentiel que les personnes dont la demande d'asile a été rejetée quittent rapidement la Suisse. Conformément à la Constitution fédérale, les cantons sont responsables de l'exécution des renvois (article 46 de la loi sur l'asile), dès lors que le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a prononcé une

décision de renvoi. Actuellement, près de 5000 cas sont en suspens au niveau national. Cela s'explique par le fait que la responsabilité est assumée de manière très différente par les cantons en raison des lois existantes. Cette situation est insatisfaisante et met le système d'asile sous pression.

La situation actuelle est d'autant plus tendue, car les centres fédéraux d'accueil des réfugiés sont pleins et les cantons sont encore plus mis à contribution. Genève, par exemple, doit accueillir 5,8% des personnes que l'Etat fédéral ne peut plus gérer lui-même. Le SEM a indiqué s'attendre à ce que le nombre de demandes d'asile augmente encore en 2023. Le canton faisait d'ailleurs état en fin novembre 2022 d'une grave crise de l'hébergement des requérants d'asile¹. Pour rappel, plus de 5400 personnes relevant de l'asile sont hébergées à Genève, auxquelles s'ajoutent plus de 3100 ressortissants ukrainiens, selon les derniers chiffres connus.

Par ailleurs, la base légale (art. 84, al. 5, Loi sur les étrangers et l'intégration, LEI) permet aux étrangers admis à titre provisoire de demander une autorisation de séjour après cinq ans de séjour en Suisse. Cette demande est examinée en fonction du niveau d'intégration, de la situation familiale et des possibilités de retour dans le pays de provenance. Les critères suivants sont examinés² :

- l'intégration professionnelle ou la volonté de prendre une part active à la vie économique ;
- la situation financière, notamment l'éventuelle dépendance vis-à-vis de l'Hospice général ;
- une bonne maîtrise d'une langue nationale, en l'occurrence le français ;
- l'absence de dettes ;
- le respect de l'ordre juridique ;
- l'état de santé ;
- pour les familles, l'âge des enfants et la période de leur scolarisation.

Il n'existe aucun droit à obtenir une autorisation de séjour ; l'éventuel octroi est laissé à la libre appréciation de l'autorité. A Genève, c'est le Service protection, asile et retour, affilié à l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), qui est l'autorité d'exécution et d'examen des demandes reçues.

Le Conseil d'Etat est invité à répondre aux questions suivantes :

¹ <https://www.tdg.ch/asile-a-la-fin-du-mois-il-ne-restera-que-54-places-dhebergement-937947227746>

² <https://www.ge.ch/demander-transformation-son-livret-f-permis-b>

1. *Tenant compte de la situation actuelle, combien de places d'hébergement sont actuellement disponibles pour les requérants d'asile à Genève ? Existe-t-il suffisamment de logements dans le canton pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire ?*
2. *Est-ce que le Conseil d'Etat sait combien d'étrangers admis à titre provisoire et résidant dans le canton déposent chaque année une demande au sens de l'article 84 de la LEI, selon quels critères, et combien sont acceptées ? Comment le Conseil d'Etat s'assure-t-il du respect de l'ordre juridique ?*
3. *Combien de ressortissants de pays tiers résidant dans le canton et titulaires d'un diplôme suisse de niveau tertiaire A ou B (dans des domaines où la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est avérée) ont la possibilité, en moyenne chaque année, de rester et de travailler en Suisse de manière simple et non bureaucratique après l'obtention de leur diplôme ?*
4. *Lorsque la Confédération ou le SEM a pris une décision de renvoi, les cantons doivent les exécuter conformément à l'article 46 de la loi sur l'asile (LAsi). Combien de décisions de renvoi le canton a-t-il effectivement exécutées au cours des douze derniers mois ? Quel est le pourcentage de toutes les personnes ayant fait l'objet d'une décision de renvoi, entrée en vigueur, qui ont effectivement été renvoyées ?*
5. *Combien de personnes pour lesquelles le SEM a déjà obtenu des documents de voyage de remplacement n'ont finalement pas pu être renvoyées ? Pour quelles raisons ces renvois n'ont-ils pas pu être exécutés ?*
6. *Combien d'entre elles sont des personnes titulaires d'un laissez-passer délivré par le SEM et n'ont pas été renvoyées ?*
7. *Les requérants d'asile déboutés qui se trouvent en phase de renvoi doivent se soumettre à un examen médical avant le vol de retour par une société privée mandatée par le SEM afin de vérifier leur aptitude à voyager. Combien d'entre eux n'ont pas pu être rapatriés pour des raisons médicales ?*
8. *Quelles sont les mesures prises pour traiter les cas en suspens ?*
9. *Existe-t-il des efforts visant à améliorer la coopération intercantonale en matière d'asile et de migration ?*
10. *Comment fonctionne la coopération avec la protection civile pour assurer l'hébergement en temps de crise ?*

L'auteur remercie d'ores et déjà le Conseil d'Etat de la réponse apportée.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat souhaite apporter les réponses suivantes aux questions posées :

1. *Tenant compte de la situation actuelle, combien de places d'hébergement sont actuellement disponibles pour les requérants d'asile à Genève ? Existe-t-il suffisamment de logements dans le canton pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire ?*

En date du 6 mars 2023, les capacités d'hébergement étaient les suivantes :

| | Capacité totale de places | Capacité utilisée | Places disponibles |
|--------------------|---------------------------|-------------------|--------------------|
| Dispositif Ukraine | 2 019 | 1 615 | 404 |
| Dispositif asile | 4 653 | 4 504 | 149 |
| Dispositif RMNA | 168 | 161 | 7 |

A noter que ces chiffres évoluent constamment, en fonction des places qui doivent être fermées et des nouvelles places qui sont créées.

S'agissant de la question relative aux logements pour les personnes réfugiées et admises à titre provisoire, celles-ci subissent la crise du logement qui sévit dans notre canton comme le reste de la population résidente.

2. *Est-ce que le Conseil d'Etat sait combien d'étrangers admis à titre provisoire et résidant dans le canton déposent chaque année une demande au sens de l'article 84 de la LEI, selon quels critères, et combien sont acceptées ? Comment le Conseil d'Etat s'assure-t-il du respect de l'ordre juridique ?*

Les critères de transformation du permis F en permis B, en application de l'article 84, alinéa 5, de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, du 16 décembre 2005 (LEI; RS 142.20), sont fixés dans la loi et détaillés dans les directives du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et sur le site Internet de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM).

Les personnes – ou leurs mandataires – qui déposent une demande de transformation de leur permis F en permis B connaissent généralement les exigences légales et déposent leurs demandes lorsqu’elles se savent remplir les critères requis de durée de séjour en Suisse (5 ans) et d’intégration. De ce fait, la majorité des demandes qui sont déposées auprès de l’OCPM remplissent les conditions d’octroi du permis B et sont préavisées positivement par l’OCPM auprès du SEM. Ce dernier suit presque toujours le préavis cantonal (1 refus d’approbation en 2021 et aucun refus d’approbation en 2022).

Les statistiques cantonales en la matière sont les suivantes pour les deux dernières années :

2021 :

- 261 demandes reçues par l’OCPM (pour 399 personnes);
- 200 demandes préavisées favorablement au SEM (pour 278 personnes);
- 40 demandes refusées par l’OCPM (pour 75 personnes).

2022 :

- 246 demandes reçues par l’OCPM (pour 402 personnes);
- 222 demandes préavisées favorablement au SEM (pour 321 personnes);
- 80 demandes refusées par l’OCPM (pour 166 personnes).

S’agissant du respect de l’ordre juridique, il convient de rappeler que les décisions de refus de l’OCPM peuvent faire l’objet d’un recours devant le Tribunal administratif de première instance (TAPI), puis auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (CACJ). Quant aux décisions positives de l’OCPM, elles sont contrôlées par le SEM qui peut refuser d’approuver l’octroi du permis B s’il estime que les critères d’octroi n’étaient pas remplis dans le cas d’espèce.

3. Combien de ressortissants de pays tiers résidant dans le canton et titulaires d’un diplôme suisse de niveau tertiaire A ou B (dans des domaines où la pénurie de main-d’œuvre qualifiée est avérée) ont la possibilité, en moyenne chaque année, de rester et de travailler en Suisse de manière simple et non bureaucratique après l’obtention de leur diplôme ?

En abordant la question sous l’angle des dossiers traités par le service de la main-d’œuvre étrangère de l’office cantonal de l’inspection et des relations du travail (OCIRT), l’on doit constater que celui-ci ne dispose pas de statistiques précises quant au nombre de personnes qui ont bénéficié d’un

permis B pour formation et qui obtiennent par la suite un permis B ou un permis L de travail (contingenté), conformément aux articles 18 et suivants de la LEI. Cela étant, nous pouvons estimer que cela concerne entre 20 et 30 personnes par an (niveau tertiaire A uniquement, diplômés des hautes écoles suisses).

4. Lorsque la Confédération ou le SEM a pris une décision de renvoi, les cantons doivent les exécuter conformément à l'article 46 de la loi sur l'asile (LAsi). Combien de décisions de renvoi le canton a-t-il effectivement exécutées au cours des douze derniers mois ? Quel est le pourcentage de toutes les personnes ayant fait l'objet d'une décision de renvoi, entrée en vigueur, qui ont effectivement été renvoyées ?

Du fait de l'absence, pour le moment, d'un centre fédéral pour requérants d'asile (CFA) sur son territoire, le canton de Genève se voit principalement attribuer par le SEM des requérants d'asile qui obtiennent l'asile ou une autre forme de protection de la Suisse. En conséquence, le nombre de décisions de renvoi, ordonnées par le SEM dans le cadre de la procédure d'asile qui doivent être exécutées par le canton, est proportionnellement faible, en comparaison intercantonale.

Ainsi, pendant toute l'année 2021, le canton de Genève a procédé à un total de 399 renvois et expulsions (pénales), parmi lesquelles seulement 39 (soit 9%) relevaient du domaine de l'asile (dont 10 transferts Dublin). Et pour les 9 premiers mois de 2022, le canton de Genève a exécuté au total 324 renvois et expulsions, parmi lesquelles seulement 45 (soit 14%) relevaient du domaine de l'asile (dont 1 transfert Dublin).

A noter que les statistiques consolidées du SEM pour les 3 derniers mois de 2022 ne sont pas encore publiées. De plus, ni la Confédération, ni les cantons ne tiennent de statistiques relatives au pourcentage des personnes ayant fait l'objet d'une décision de renvoi entrée en vigueur, qui ont effectivement été renvoyées, ce ratio étant par définition fluctuant et donc complexe à calculer, compte tenu du fait qu'une décision de renvoi ou d'expulsion n'a pas de limitation de durée et demeure valable tant qu'elle n'a pas été exécutée ou annulée. Elle peut ainsi être exécutée de nombreuses années après son entrée en force. La très récente mise en œuvre depuis le 7 mars 2023 du Règlement européen (UE) 2018/1860 du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, qui oblige désormais tous les Etats parties à saisir les décisions de renvoi qu'ils prennent dans ledit système, a notamment pour objectif de pallier les actuelles lacunes

en matière de statistiques dans le domaine du renvoi et permettra, à terme, de répondre à ce type de questions.

5. Combien de personnes pour lesquelles le SEM a déjà obtenu des documents de voyage de remplacement n'ont finalement pas pu être renvoyées ? Pour quelles raisons ces renvois n'ont-ils pas pu être exécutés ?

Ni la Confédération ni les cantons ne tiennent une telle statistique, notamment en raison de la durée de validité illimitée des décisions de renvoi ou d'expulsion. Ainsi, il n'est pas rare que des personnes parviennent à mettre en échec l'exécution de leur renvoi en refusant de collaborer et soient finalement renvoyées dans leur pays d'origine des années après l'entrée en force de leur décision de renvoi.

Au 28 février 2023, le canton de Genève comptait 466 personnes qui se trouvent dans le processus d'exécution du renvoi. Il s'agit de personnes relevant aussi bien du domaine de l'asile que du domaine des étrangers, qui font déjà l'objet d'une décision de renvoi ou d'expulsion et pour lesquelles le canton de Genève a sollicité le soutien du SEM pour leur identification et/ou l'organisation du renvoi ou de l'expulsion.

Parmi ces 466 personnes, 53 personnes ont été identifiées par leur Etat d'origine. Pour ces personnes, le SEM peut en principe obtenir à brève échéance un document de voyage (laissez-passer) émis par la représentation en Suisse du pays d'origine, nécessaire pour exécuter le renvoi ou l'expulsion à destination du pays d'origine et un vol pourrait en principe être réservé à court terme.

L'exécution du renvoi ou de l'expulsion de ces personnes étant rendue possible par la disponibilité d'un document de voyage, elle est traitée de manière prioritaire par les autorités cantonales chargées de l'exécution des renvois et par le SEM.

Toutefois, si une partie de ces personnes pourra effectivement être rapidement refoulée, l'expérience montre aussi qu'une partie non négligeable d'entre elles ne pourra pas l'être, malgré la clarification de l'identité de la personne, et cela pour diverses raisons, parmi lesquelles :

- certaines personnes sont en détention pénale et ne pourront être refoulées qu'une fois qu'elles auront exécuté leur peine;

- certaines personnes obtiendront ultérieurement un permis de séjour. Cela peut par exemple être le cas consécutivement à l’approbation d’une demande de regroupement familial, à la reconnaissance d’un cas de rigueur, ou en raison d’un problème médical qui rend le renvoi dans le pays inexigible;
- certaines personnes disparaîtront dans la clandestinité. Elles feront alors l’objet d’un signalement dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL) en application de l’article 15, alinéa 1, lettre e, de la loi fédérale sur les systèmes d’information de police de la Confédération, du 13 juin 2008 (LSIP; RS 361), dans le but de les retrouver et de mener à terme la procédure d’exécution du renvoi ou de l’expulsion;
- certains Etats acceptent uniquement de délivrer un document de voyage si la personne est volontaire et fait elle-même les démarches pour rentrer au pays. Si la personne qui est tenue de quitter la Suisse n’est pas disposée à retourner volontairement dans son pays, le processus de renvoi est bloqué par manque de coopération des autorités des Etats d’origine (consulats ou représentations diplomatiques);
- certaines personnes souffrent de problèmes médicaux qui compliquent, voire bloquent complètement l’exécution du renvoi;
- certains Etats n’autorisent pas l’organisation de vols spéciaux, ce qui peut aussi faire obstacle au refoulement de personnes très récalcitrantes.

6. *Combien d’entre elles sont des personnes titulaires d’un laissez-passer délivré par le SEM et n’ont pas été renvoyées ?*

Les laissez-passer sont en principe toujours émis par les représentations diplomatiques étrangères, dont la personne qui doit être refoulée est ressortissante. Les laissez-passer émis par la Suisse ne sont pas acceptés par les autres Etats (à l’exception du Kosovo), et ne sont dès lors pas utilisés pour exécuter les renvois.

7. Les requérants d'asile déboutés qui se trouvent en phase de renvoi doivent se soumettre à un examen médical avant le vol de retour par une société privée mandatée par le SEM afin de vérifier leur aptitude à voyager. Combien d'entre eux n'ont pas pu être rapatriés pour des raisons médicales ?

Selon les statistiques du SEM, le nombre de renvois annulés pour raisons médicales était le suivant :

- En 2022 : 30
- En 2021 : 5
- En 2020 : 10

A noter que ces chiffres concernent les cas de toute la Suisse, et toutes les catégories de renvoi confondus (asile, LEI, expulsions). En effet, la société médicale OSEARA a été mandatée par le SEM en application de l'article 71b LEI et de la section 1d de l'ordonnance fédérale sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers, du 11 août 1999 (OERE; RS 142.281), pour assurer, lors du départ, la surveillance médicale en vue de l'exécution de tous les renvois et expulsions. Elle a aussi la compétence pour décider si une personne est médicalement apte à être transportée dans le cadre de l'exécution d'un renvoi ou d'une expulsion.

Les autorités cantonales ne tiennent pas de telles statistiques.

8. Quelles sont les mesures prises pour traiter les cas en suspens ?

Toutes les mesures possibles sont prises pour traiter dans les meilleurs délais tous les cas en suspens. De plus, des réunions périodiques ont fréquemment lieu entre le canton et le SEM pour passer en revue tous les cas en suspens. Enfin, depuis 2021, des places de détention administrative supplémentaires sont louées à l'aéroport de Zurich (actuellement 3 places) pour pallier *le manque chronique* de places de détention administrative dans notre canton de personnes qui s'opposent à leur renvoi, après l'échéance de leur délai de départ.

9. Existe-t-il des efforts visant à améliorer la coopération intercantonale en matière d'asile et de migration ?

Les 6 cantons formant la Région Suisse romande dans le domaine de l'asile, dont Genève, ont signé, en 2020, un accord administratif prévoyant notamment une coopération intercantonale, en cas de surcharge du dispositif d'hébergement dans un ou plusieurs cantons, et une mobilité des effectifs dans le domaine du renvoi.

10. Comment fonctionne la coopération avec la protection civile pour assurer l'hébergement en temps de crise ?

L'Hospice général distingue deux situations :

1) Mise à disposition de constructions sanitaires protégées (anciennement nommés abris de protection civile) :

Dans ce cadre, l'Hospice général (HG) adresse une demande de mise à disposition de constructions sanitaires protégées à l'office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires (OCPPAM). Ce dernier établit la liste des structures pouvant être exploitées par l'HG qui les visite avec un responsable de la protection civile (PCi). Ensuite un contrat de bail est conclu entre l'HG et l'office cantonal des bâtiments (OCBA), qui est propriétaire des lieux.

Ces constructions sanitaires protégées font systématiquement l'objet de travaux de la part de l'HG afin de répondre à toutes les normes permettant d'y héberger des personnes accueillies dans le domaine de l'asile.

A noter qu'aucune collaboratrice et qu'aucun collaborateur de la PCi ne travaille à l'intérieur des constructions sanitaires protégées avec l'institution. Celle-ci engage ses propres collaboratrices et collaborateurs pour l'encadrement des personnes accueillies et les agentes et agents de sécurité privés.

2. Mise sur pied de l'accueil à Palexpo

C'est tout d'abord avec l'OCPPAM que l'HG a géré toute la préparation et l'installation de la Halle 1, puis de la Halle 7 de Palexpo, et ce, à partir de fin mars 2022. L'OCPPAM s'est occupé, en collaboration avec le service immobilier de l'HG (Simob), de monter toute l'infrastructure concernant les différents modules nécessaires (logements et espaces divers). L'OCPPAM a mis l'HG en contact avec différents fournisseurs et prestataires (pour des

containers, espaces douches, etc.). La Halle 1 a ainsi été opérationnelle dès le 10 avril 2022. L'OCPPAM s'est aussi chargé du déménagement de la Halle 1 à la Halle 7, lequel s'est organisé sur plusieurs semaines entre la fin avril et la fin mai 2022. Après l'ouverture de ces halles, l'OCPPAM s'est retiré et n'est pas impliqué dans l'exploitation du site. A noter que l'OCPPAM a mobilisé un certain nombre d'astreints de la PCi pour aider dans les montages, transferts et déménagements divers.

La PCi a été impliquée dans l'exploitation de Palexpo dès l'ouverture le 10 avril 2022 et jusqu'à la mi-septembre 2022. Au-delà du premier mois, considéré comme situation d'urgence, l'HG a présenté une demande formelle de prestations. La PCi a mis à disposition jusqu'à une vingtaine d'astreints, chiffre qui a été révisé à la baisse au cours des semaines. La présence des astreints était au début de 24h/24 puis a été réduite progressivement à la plage horaire 7h00-22h00.

Les tâches des astreints de la PCi étaient les suivantes :

- accueil : accompagnement en chambres et bagagerie, distribution de kits de couchage;
- transport de personnes (Centre administratif du Bouchet, lieu d'hébergement);
- repas : présence, mise en place, distribution de barquettes pour arrivées tardives;
- gestion logistique : réception des marchandises livrées, gestion des stocks (au début puis supprimé).

A noter que l'engagement de la PCi se basait sur le respect des principes d'urgence et de subsidiarité. Dès lors, ses effectifs sont retirés afin de conserver ces principes et aussi avec l'objectif de se tenir prêt à tout autre engagement pouvant intervenir dans le futur, notamment au regard de l'évolution de la situation sanitaire.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA