



Date de dépôt : 21 juin 2023

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de Xhevrie Osmani : La face cachée de l'Opération « Papyrus », celle du double standard appliqué aux ressortissants kosovars ?

En date du 12 mai 2023, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Récemment, le téléjournal de Léman Bleu s'est penché sur plusieurs témoignages qui décrivent les moyens disproportionnés engagés par le Ministère public et certaines pratiques troublantes de l'OCPM dans le cadre de la régularisation des ressortissants albanophones via l'opération « Papyrus »¹.

Dans ces révélations, plusieurs dizaines de cas témoignent avoir été dénoncés à la justice par l'office cantonal de la population et des migrations pour soupçon de faux documents. En marge de ces témoignages, un avocat de la place précise que, parmi les visés par ces soupçons de faux, la quasi-totalité concerne des ressortissants kosovars ayant déposé des demandes Papyrus et systématiquement dénoncés par l'OCPM.

Sur la base de « soupçons » comme précisé, ces personnes vivant dans l'ombre, en quête de l'octroi d'un statut légal et d'une vie digne, sont plongées dans des procédures sans fin. Certaines voient le renouvellement de leur permis suspendu, les mettant dans de graves situations économiques et sociales. Pour d'autres, c'est leur procédure de régularisation qui a été mise

¹ Palma, Denis & Seydoux, Jérémy. ENQUÊTE – « Opération Papyrus » : pratiques troublantes contre les Kosovars de Genève. Léman Bleu. 28.04.2023. Disponible sous : <https://www.lemanbleu.ch/fr/Actualites/Geneve/ENQUETE-Operation-Papyrus-pratiques-troublantes-contre-les-Kosovars-de-Geneve.html>

en pause durant plusieurs années, avec des conséquences désastreuses, notamment sur leur situation administrative, professionnelle et familiale. Si l'on sait quelles conséquences ont pesé sur les candidat-e-s à la régularisation, qu'en est-il des personnes, mandataires et autres, qui ont abusé de leur confiance ?

Outre ces révélations qui interpellent, les moyens mis à disposition pour enquêter et appréhender ces personnes en quête de régularisation sont consternants voire troublants. Il est relaté que plusieurs personnes sont « cueillies au saut du lit par la police, parfois devant leurs enfants » ! Ce n'est qu'en 2021 que l'OCPM a introduit une directive interne selon laquelle « les personnes concernées devaient être autorisées à travailler en raison de la présomption d'innocence ». Cela fait suite à des écarts par le service concerné d'établir la pratique de refuser l'autorisation de travailler à certaines personnes lorsque leur dossier comportait des pièces qui pourraient être des faux. Cette affaire, si elle s'avère ainsi par la suite qui lui sera donnée, pourrait bien être un cas portant atteinte à nos droits les plus élémentaires, notamment en ayant renversé la charge de la preuve et condamné des personnes à devoir prouver leur innocence. Pour rappel, la présomption d'innocence est une valeur cardinale de notre Etat de droit.

D'autre part, la révélation de Léman Bleu a également mis en évidence le fait que des personnes dont la procédure de régularisation ou de renouvellement de permis a été suspendue en raison de soupçon de faux documents se sont fait blanchir sur ce point mais ont néanmoins été condamnées pour séjour illégal. Des décisions dont l'une d'elles vient d'être jugée illégale par la Chambre pénale d'appel et de révision de Genève². Le tribunal a estimé qu'en vertu du principe de bonne foi, on ne peut condamner une personne clandestine qui se dénonce pour régulariser sa situation. Sur cette question-là également, divers points méritent d'être éclaircis. Enfin, il s'agit évidemment de savoir quelle suite va être donnée à ces révélations ainsi qu'au jugement de la Chambre pénale d'appel.

Face à ces révélations qui ébranlent Genève et notamment la communauté albanophone craignant de se voir stigmatisée et de faire l'objet d'une discrimination visée, le Conseil d'Etat peut-il apporter des éclaircissements à ces interrogations ?

² Mansour, Fati. A Genève, La Cour d'appel écarte tout séjour illégal pour un sans-papiers de l'opération Papyrus. Le Temps. 02.05.2023. Disponible sous : <https://www.letemps.ch/suisse/geneve/geneve-cour-dappel-ecarte-sejour-illegal-un-sanspapiers-loperation-papyrus>

- *Depuis le début de l'opération Papyrus, quel est le nombre de dénonciations effectuées par l'office cantonal de la population et des migrations lors de procédures de régularisation et lors de renouvellements de permis ? Merci de préciser le chiffre total ainsi que, si possible, celui de chacune des deux situations.*
- *Parmi les dossiers dénoncés par l'OCPM au Ministère public, combien n'ont pas encore fait l'objet d'une décision de justice ?*
- *Parmi les dossiers dénoncés traités par le Ministère public, combien ont fait l'objet d'une non-entrée en matière sur tous les aspects, d'une ordonnance de classement ?*
- *Parmi les dossiers dénoncés traités par le Ministère public, combien ont fait l'objet d'une condamnation pour faux dans les titres (art. 251 CP) ?*
- *Parmi les dossiers dénoncés traités par le Ministère public, combien ont fait l'objet d'une condamnation pour volonté d'induire en erreur les autorités (art. 118 al. 1 LEI) ?*
- *Parmi les dossiers dénoncés traités par le Ministère public, combien ont fait l'objet d'une condamnation uniquement pour séjour illégal (art. 115 LEI) ?*
- *Parmi le nombre de dossiers dénoncés, combien concernent des personnes issues de la communauté albanophone ?*
- *Compte tenu de notre Etat de droit et du respect du principe de proportionnalité, est-il nécessaire de procéder à l'arrestation des personnes dénoncées en lieu et place de les convoquer, étant précisé que le Ministère public et la police disposent de l'intégralité des dossiers ?*
- *La fouille des appareils mobiles était-elle nécessaire étant donné que la police disposait de l'intégralité des dossiers ?*
- *Les moyens de la police (arrestation tôt le matin, fouille d'appareils électroniques, interrogatoires sans fin, etc.) ont-ils été disproportionnés ?*
- *L'OCPM s'est-il substitué à la justice en préjugant qu'il s'agissait de faux documents alors même que la personne n'avait pas encore fait l'objet d'une condamnation ?*
- *Quelles mesures l'OCPM compte-t-il prendre afin de mieux identifier les documents potentiellement faux ? Des contacts avec l'OCIRT et les partenaires sociaux, qui ont participé au groupe de pilotage Papyrus, sont-ils envisagés afin d'éviter que de telles situations ne se reproduisent ?*

- *Enfin, et pour apporter toute la lumière souhaitée, le Ministère public a-t-il systématiquement condamné ces personnes par voie d'ordonnance pénale sans procéder à une véritable instruction, violant de cette manière la présomption d'innocence ?*
- *En ce qui concerne les mandataires, fiduciaires, avocat-e-s et autres personnes ayant mal conseillé, voire escroqué, les candidat-e-s à la régularisation, l'OCPM les a-t-il dénoncés ? Cas échéant, combien de dénonciations ont été faites ? Lors des enquêtes, les personnes concernées ont-elles également été arrêtées, placées en garde à vue, fouillées ? Où en est l'instruction de ces dénonciations par le Ministère public ? Des condamnations ou des ordonnances de classement ont-elles déjà été rendues par le Ministère public ?*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat se détermine comme suit par rapport à la problématique exposée et aux questions posées par l'auteure de la question écrite urgente :

L'opération « Papyrus » visant à régulariser tous les sans-papiers présents dans le canton de Genève depuis plusieurs années et, pour certains, actifs dans le monde du travail, a été envisagée de longue date. Elle a finalement pu être déclenchée en 2016, par le Conseil d'Etat, avec l'accord politique de la conseillère fédérale alors en charge du Département fédéral de justice et police, Madame Simonetta Sommaruga, et en étroite collaboration avec le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), détenteur d'une compétence exclusive en matière de délivrance d'autorisations de séjour avec activité lucrative en faveur des ressortissants de pays tiers.

A ce sujet, il convient de relever que le canton de Genève, légitimé par sa tradition humanitaire, s'est lancé seul dans cette logique de régularisation massive, peinant à recueillir le soutien et l'adhésion d'autres cantons à cette démarche, convaincu qu'il était d'apporter une réponse pragmatique et adéquate à une situation insatisfaisante favorisant le travail au noir, la traite humaine, le trafic des migrants et d'autres formes d'exploitation.

Pour des questions de lisibilité de l'opération et de simplification de la procédure permettant au canton, et pour lui à l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), de préavis favorablement les demandes de régularisation de séjour, déposées par des personnes étrangères en situation irrégulière, l'interprétation des critères nécessaires à la reconnaissance d'un cas de rigueur a été, suite à de longues discussions, élargie et objectivée avec l'accord du SEM, dans un cadre légal préexistant

(cf. art. 30 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, du 16 décembre 2005 (LEI; RS 142.20) et art. 31 de l'ordonnance fédérale relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, du 24 octobre 2007 (OASA; RS 142.201)).

Cette définition des critères a grandement facilité le travail des associations de défense des personnes étrangères, des syndicats et des autres mandataires engagés dans la préparation des dossiers instruits par l'autorité cantonale compétente.

Au final, cette collaboration entre partenaires institutionnels et associatifs, instaurée en opportunité, a permis de régulariser plus de 3 500 personnes en séjour irrégulier, dont un grand nombre de familles avec enfants, et de conforter le leadership humanitaire genevois dans la prise en compte des cas de rigueur et des situations de détresse.

Ces précisions contextuelles ayant été apportées, il se trouve qu'à l'annonce anticipée de la fin de l'opération « Papyrus », fixée au 31 décembre 2018, de nombreux dossiers ont encore été transmis à l'OCPM. Or, malheureusement, dans un certain nombre d'entre eux, le service compétent de l'office a identifié, dans le cadre de ses compétences, des pièces à valeur probante d'un séjour effectif dans le canton de Genève présentant, de manière évidente, de sérieux indices de falsification.

Dans le respect de l'article 33 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (LaCP; rs/GE E 4 10), obligeant notamment tout membre d'une autorité à dénoncer à la police ou au Ministère public d'éventuels crimes ou délits poursuivis d'office, dont il aurait eu connaissance, les dossiers correspondants ont été, ainsi, transmis au procureur général, pour raison de compétence. Ces dossiers ne concernent ni les employeurs, ni les personnes étrangères, mais portent sur l'état de fait constaté par les services compétents de l'office.

L'OCPM a alors prêté une attention accrue au contrôle des documents déposés pour les demandes de régularisation dans le cadre de l'opération « Papyrus » et ce, indépendamment de la nationalité ou de l'origine des personnes concernées. Cette vigilance a inmanquablement conduit à de nouvelles découvertes et à d'autres transmissions au Ministère public.

Près de 300 demandes de régularisation déposées dans le cadre de l'opération « Papyrus » ont fait l'objet d'une dénonciation au Ministère public (92% d'entre elles ont porté sur une première demande et 8% d'entre elles ont été effectuées au stade du renouvellement d'un permis B déjà obtenu). A ce jour, quelque 130 dossiers restent dans l'attente d'une décision de justice, soit environ 44% d'entre eux.

Pour le surplus, seul le Ministère public statue et qualifie les éventuelles infractions commises.

Par conséquent, le Conseil d'Etat a sollicité la commission de gestion du pouvoir judiciaire, qui répond comme suit.

La commission de gestion rappelle que, par principe, le pouvoir judiciaire ne donne aucun renseignement sur des procédures judiciaires particulières.

Elle relève également que le respect du principe de séparation des pouvoirs, tel que garanti par l'ordre constitutionnel, ne permet pas au gouvernement ou au parlement de se prononcer sur de telles procédures.

S'agissant des griefs formulés à l'encontre de l'action de la police et des mesures visant à établir les faits, la commission de gestion expose que les autorités de poursuite pénale agissent dans le cadre défini par le code de procédure pénale suisse, du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0), et que les décisions prises en la matière peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire complet, si les personnes concernées estiment, notamment, que celles-ci sont disproportionnées.

La commission de gestion rappelle également que le Ministère public ne peut recourir à la procédure de l'ordonnance pénale que si, durant la phase préliminaire, le prévenu a admis les faits ou que ceux-ci sont établis, et que le Ministère public entend prononcer une amende, une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus ou une peine privative de liberté de 6 mois au plus, incluant une éventuelle révocation d'un sursis ou d'une libération conditionnelle (art. 352, al. 1 CPP). Une ordonnance pénale peut être prononcée d'entrée de cause, sans ouverture d'instruction (art. 309, al. 4 CPP).

Le prévenu peut former une opposition non motivée à l'ordonnance pénale (art. 354, al. 1 et 2 CPP), à la suite de quoi le Ministère public administre les autres preuves nécessaires (art. 355, al. 1 CPP) et décide de maintenir l'ordonnance pénale, de classer la procédure, de rendre une nouvelle ordonnance pénale ou de porter l'accusation devant le tribunal de première instance (art. 355, al. 3 CPP). Il est par conséquent particulièrement malvenu de reprocher au Ministère public de violer la présomption d'innocence des prévenus lorsqu'il statue par voie d'ordonnance pénale.

La commission de gestion précise enfin que, si les juridictions sont évidemment amenées à collecter, dans les dossiers de procédure, des données personnelles (art. 95 à 99 CPP), elles le font exclusivement à des fins judiciaires. Par ailleurs, l'activité des juridictions fait l'objet de relevés utilisés à des fins statistiques, notamment en vue d'établir le rapport annuel de la commission de gestion (art. 26 et 41, al. 1, lettre g, de la loi sur l'organisation

judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ; rs/GE E 2 05)). Ces données statistiques ne portent jamais sur des données personnelles sensibles, telle que l'appartenance à une communauté ethnique, linguistique ou religieuse, autant de critères sans pertinence en matière d'administration de la justice.

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-EL ZAYADI

Le président :
Antonio HODGERS