

Date de dépôt : 30 mars 2015

Rapport

de la Commission des droits de l'Homme (droits de la personne) chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Stéphane Florey, Eric Bertinat, Christo Ivanov, Eric Leyvraz, Antoine Bertschy, Bernhard Riedweg, Christina Meissner et Patrick Lussi modifiant la loi sur l'intégration des étrangers (LIEtr) (A 2 55)

Rapport de M. Vincent Maitre

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des droits de l'Homme a étudié le PL 10990 modifiant la loi sur l'intégration des étrangers (LIEtr) (A 2 55), lors de sa séance du 4 octobre 2012, sous la présidence de M. Marc Falquet.

Le procès-verbal a été tenu par M^{me} Emmanuelle Chmelnitzky, qu'il convient de remercier pour la qualité de son travail.

I. Présentation générale

L'auteur de ce PL expose que le but de cette modification vise à l'harmonisation de la loi cantonale et fédérale. La loi cantonale ayant été adoptée en 2001, elle diffère sur certains points de la loi fédérale adoptée en 2005. Grâce à ce projet de loi, il sera désormais précisé dans la législation cantonale que le séjour des étrangers doit être « légal et durable ». Le deuxième objectif de ce projet de loi 10990 se trouve dans l'exposé des motifs. Le Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI) touche des subventions afin de favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière en Suisse, mais étend son action à la défense des droits des personnes sans statut légal, comme le mentionne son site internet. Il estime que les biens publics sont ainsi détournés de leur destination initiale et espère empêcher ce détournement par le biais du présent projet de loi. Il souligne qu'il est

prioritaire d'aider les personnes qui viennent légalement et dans le but de rester durablement. A contrario, les personnes ne régularisant pas leur situation ne doivent pas bénéficier de ces aides. Il mentionne l'exemple de l'incendie du quartier de la Jonction et de l'opportunité de régularisation offerte aux habitants des logements touchés. Ceux-ci n'ont été que trois sur une cinquantaine à effectuer une démarche de régularisation. L'auteur de ce PL craint que les avantages liés à cette situation irrégulière ne prédominent sur une éventuelle régularisation. Il relève l'importance de définir le champ d'application de la loi. Il tient à préciser que le PL 10990 n'est pas une attaque contre le CCSI qui fait un excellent travail, mais souhaite seulement recadrer la destination des aides financières.

II. Questions des commissaires

Une commissaire (Ve) demande quelles sont les activités que mène le CCSI à l'égard des personnes sans papier.

L'auteur du PL 10990 indique ne pas connaître précisément le fonctionnement de cette association, mais précise qu'elle s'occupe de l'intégration des immigrés à Genève. Il relève toutefois qu'à la consultation de son site internet, elle s'occupe également des migrants sans statuts légaux.

Une commissaire (Ve) tient à préciser que l'activité du CCSI, concernant les personnes sans papiers, vise principalement à scolariser les enfants et demande à l'auteur du PL s'il serait opposé à cette scolarisation.

Ce dernier souligne que l'UDC préconise que l'intégration passe par la légalité. Il rappelle que cette situation est tolérée depuis des années, mais souhaiterait que l'association, d'autant plus qu'étant subventionnée par les deniers publics, s'occupe d'activités légales. A son sens, il devrait être précisé dans la loi qu'elle ne concerne que les personnes dont le séjour est « légal et durable ».

Une commissaire (Ve) relève que si cette loi devait être acceptée, le CCSI ne pourrait plus s'occuper de la scolarisation de ces enfants et que ceci serait contraire à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Elle rapporte que la deuxième activité du CCSI est d'aider les personnes en situation illégale à contracter des assurances maladies. Selon elle, pour qu'une politique de la santé soit cohérente, il est souhaitable qu'un maximum de personnes ait accès aux soins, favorisant ainsi la non-propagation de certaines maladies. Elle se demande si l'UDC souhaiterait également voir stopper cette activité.

Du point de vue de l'auteur du PL, l'activité du CCSI devrait plutôt s'orienter vers la régularisation des personnes en situation illégale. Il

mentionne que ces gens ne paient pas d'impôts et profitent des institutions suisses.

Une commissaire (Ve) relève que ces gens paient des cotisations sociales. Elle pense que les personnes ne faisant pas les démarches savent que cette demande n'aboutira pas.

L'auteur du PL y voit une préférence de rester dans l'illégalité pour pouvoir bénéficier d'un meilleur revenu.

Une commissaire (Ve) rappelle la vocation internationale de Genève et estime que la dénonciation de la Convention relative aux droits de l'enfant pourrait mettre Genève en porte à faux vis-à-vis de la communauté internationale. Elle juge que cette modification de la loi pourrait s'avérer dangereuse à une période où il est souhaitable de maintenir les organisations internationales à Genève. Elle demande si l'impact politique de ce projet de loi a été mesuré.

L'auteur de ce PL trouve très bien de signer des conventions internationales, mais il ne voit pas en quoi l'une de ces conventions permettrait de déroger au droit fédéral. De fait, il estime que le patronat se donne bonne conscience en payant des cotisations sociales tout en continuant d'employer illégalement ces personnes.

Un commissaire (S) se demande si ce projet de loi ne sert pas à se voiler la face, car les personnes en situation irrégulière existeront toujours. Il pense que la réelle question est de savoir que faire de ces populations et quelle est notre responsabilité vis-à-vis de ces personnes. Il aimerait connaître les solutions que propose l'UDC. Il relève aussi la phrase « l'intégration passe par la légalité ».

Or, selon lui, on peut tout à fait être intégré sans être dans la légalité et il demande à l'auteur du PL de préciser sa perception de l'intégration. Enfin, il souligne l'inutilité d'inscrire dans le droit cantonal une mention déjà présente dans le droit fédéral et rappelle qu'en cas de contestation du droit cantonal, le droit fédéral primerait.

L'auteur du PL estime qu'il est nécessaire de modifier la loi cantonale pour supprimer toute ambiguïté quant à son interprétation. En ce qui concerne sa définition de l'intégration, il pense que cela passe par le respect d'un parcours légal et que les associations devraient unir leurs efforts pour aller dans ce sens. Il ne voit pas pourquoi il existerait une égalité de traitement entre les personnes qui entament la démarche pour obtenir un statut légal et celles qui ne le font pas. Pour la question de la responsabilité de la société quant aux immigrés sans statuts légaux, il estime que tant que le processus de régularisation n'a pas été entamé, la société ne devrait pas

engager sa responsabilité. La seule responsabilité de la société devrait être d'inciter ces personnes à rentrer dans la légalité. Dans le cas contraire, il voit en cela un manque de volonté d'intégration. Il rappelle que de facto les personnes vivant dans l'illégalité ne paient pas leurs impôts et sont à la charge de la société.

Un commissaire (PDC) remarque que l'argument des impôts n'est pas forcément relevant, 30% de la population ne les payant pas car en dessous du seuil minimal du revenu imposable.

L'auteur du PL répond qu'il en serait de même pour les immigrants ayant un statut légal.

Un commissaire (PDC) voudrait connaître le sens de l'expression « durable » ajouté à l'art. 1, 2^{ème} ph., relevant que les titres de séjour sont de durée limitée, mais renouvelables. Il aimerait savoir s'ils sont assimilés à un « séjour durable ».

L'auteur du PL explique qu'il entend par séjour durable les personnes ayant la volonté de s'intégrer.

Un commissaire (PDC) relève que certains permis de séjour sont de durée déterminée et demande si ce projet de loi tiendrait compte des immigrants concernés.

L'auteur répond que le projet de loi s'appliquerait à ces personnes pendant la durée de leur permis de séjour. Effectivement, ils disposeraient d'un statut légal durant cette période, même si elle est limitée dans le temps.

Un commissaire (PLR) remarque que ce PL 10990 correspond à la droite ligne de l'idéologie de l'UDC. Il juge la loi sur les étrangers d'une grande hypocrisie, tant la loi en elle-même que la manière de l'appliquer. Il pense de ce fait que le PL 10990 va créer plus de problèmes qu'il n'en résoudra, car les immigrés illégaux continueront à venir. Il estime que si l'UDC veut maintenir ce PL, alors un autre projet de loi devrait venir le compléter, augmentant les forces de police et, par là même, les contrôles. Il demande quelles sont les solutions envisagées par l'UDC. Il trouve également hypocrite d'exiger de ces personnes qu'elles régularisent leur situation, car elles seront refusées. Il aimerait qu'on lui indique en quoi le PL va améliorer la situation.

L'auteur explique que si cette mention est inscrite dans la loi, le CCSI devra indiquer aux personnes n'ayant pas de statut légal tous les renseignements pour faire une demande auprès de l'OCP. Une fois la demande faite, le CCSI pourrait rentrer en matière.

Un commissaire (PLR) relève qu'un ressortissant péruvien n'a aucune chance de voir sa demande aboutir. Il estime alors que, pour être cohérent, il faudrait soit fermer les frontières complètement à ces personnes et mettre en place des contrôles intensifs tous les jours, soit laisser la situation telle qu'elle est et abandonner le projet de loi. Il estime également que l'argument des impôts n'est pas fondé, relevant que ces personnes ne rentrent pas dans le seuil minimal du revenu imposable. Il relève le seuil de tolérance présent dans chacune des lois et juge qu'il faut également fermer les yeux sur certains points dans la loi sur les étrangers.

L'auteur de ce PL remarque que la police ne dispose pas des effectifs suffisants pour faire des contrôles systématiques. Il demande au commissaire (PLR) si, pour lui, la loi fédérale en matière d'étranger est utile. Il maintient l'ajout dans la loi cantonale sur les étrangers de la mention de « séjour durable et légal ».

Le commissaire (PLR) demande alors si le but recherché de ce PL 10990 est de ne plus scolariser les enfants d'immigrés non légaux.

L'auteur répond par la négative et rappelle que les personnes ayant déposé une demande de permis de séjour peuvent placer leurs enfants à l'école.

Le même commissaire s'enquiert de la situation si la demande est refusée.

L'auteur relève les dérogations déjà existantes en la matière. Les personnes étant dans l'illégalité mais ayant des enfants scolarisés peuvent parfois rester jusqu'à la fin de leurs études et être au bénéfice d'une naturalisation facilitée. Il signale le nombre de cas qui ont déposé des demandes et qui ont été légalisés.

Le commissaire (PLR) précise qu'il ne partage pas ce point de vue.

L'auteur revient sur la situation financièrement avantageuse des immigrants en situation irrégulière ne payant pas d'impôts.

Le Président indique que, 25 ans auparavant, des interventions étaient menées contre les personnes en situation irrégulière, ce qui n'est plus le cas à l'heure actuelle. Le Président considère que la loi n'est plus appliquée. Il soulève la problématique des employées de maison, qui, lorsqu'elles sont déclarées, ont beaucoup de peine à trouver un emploi.

Une commissaire (MCG) souhaite savoir s'il existe un plafond quant à la capacité d'accueil du canton de Genève au vu de l'accroissement du nombre d'immigrants illégaux. Elle est également interpellée par la problématique de la concurrence déloyale et craint que la situation ne s'aggrave. Dans cette

perspective, elle estime que ce projet de loi n'aurait, dans la pratique, pas un grand impact, mais serait politiquement un signal fort.

L'auteur est en accord avec les propos tenus par la commissaire (MCG) et pense que la finalité du PL 10990 est de lever toute ambiguïté quant à la destination des subventions. Il juge inadmissible qu'une subvention serve, in fine, à des personnes ne souhaitant pas régulariser leur situation.

Une commissaire (Ve) mentionne que, si l'on connaît la réalité du terrain, on s'aperçoit que le 90% des immigrants en situation irrégulière à Genève vivent dans la crainte et qu'ils respectent la loi afin de ne pas attirer l'attention sur eux. Elle juge inconvenant de renvoyer des personnes du fait de leur nationalité. Elle relève que ces personnes vivent généralement dans une grande précarité et sont une cible facile pour les bailleurs peu scrupuleux. Elle rappelle que, du fait de leur absence de statut légal, les immigrants illégaux ne peuvent porter plainte.

L'auteur rétorque que la solution serait de déposer une demande de permis de séjour.

Une commissaire (Ve) rappelle que, dans la plupart des cas, ils n'ont aucune chance d'obtenir leur régularisation, Genève ne transmettant que 20% des cas de non entrée en matière à Berne et Berne ne se prononçant favorablement que sur le 60% des dossiers transmis. Elle exprime son inquiétude quant à l'aspect sanitaire. Ces personnes ne bénéficiant pas d'assurance-maladie, elle craint un risque de propagation de certaines maladies. Elle souligne l'hypocrisie de la société, ayant besoin de ces personnes, mais ne souhaitant pas régulariser leur situation et cite l'exemple des mamans de jour non déclarées qui permettent aux mères de se rendre à leur travail. Elle encourage l'auteur de ce PL à aller se rendre compte de la réalité sur le terrain. Elle estime que le PL 10990 risque de poser plus de problème qu'il n'en résout et conduire à la déscolarisation des enfants des populations concernées. Elle demande à l'auteur son opinion quant à cette conséquence.

Celui-ci estime que, sur le principe, l'enfant ne devrait pas être scolarisé tant que les parents n'ont pas posé de demande de régularisation. Il revient sur la problématique des mamans de jour, ne voyant pas pourquoi celles qui travaillent dans la légalité seraient soumises à moult contraintes tout en n'étant payées que CHF 4 à 5 par heure et payant des impôts sur ces petits revenus.

La commissaire (Ve) demande alors si une régularisation collective ne serait pas la solution.

L'auteur conteste et rappelle qu'il existe des procédures légales pour l'obtention d'un permis de séjour.

La même commissaire réitère qu'ils n'ont que très peu de chances de l'obtenir.

L'auteur du PL 10990 prétend que certains immigrants ne sont pas dans l'absolue nécessité de rester en Suisse et rappelle que l'UDC n'a jamais remis en cause l'accueil des réfugiés en danger dans leur pays d'origine.

Un commissaire (S) partage les idées de la commissaire (Ve). Il corrobore qu'effectivement la police était plus présente 25 ans auparavant, ce qui a eu pour conséquence qu'un conseiller d'état courageux, M. Föllmi, a donné la possibilité aux enfants d'immigrés en situation irrégulière d'être scolarisés. Il relève l'inutilité de ce projet de loi ainsi que le risque de générer des effets strictement inverses impliquant de prendre des contre-dispositions pour régler les problématiques liées à la présence de personnes en situation irrégulière.

Une commissaire (MCG) se demande comment la loi fédérale est appliquée dans les autres cantons. Elle juge que risquer d'encourager les immigrants à venir ne soit pas une bonne chose. Elle demande à l'auteur du PL si les renvois d'immigrants sont plus nombreux dans les autres cantons qu'à Genève, s'il a constaté un accroissement des immigrants illégaux en Suisse et demande si on atteint le seuil de capacité d'accueil des étrangers légaux et illégaux.

Celui-ci répond qu'il n'existe pas de statistiques en la matière, car ces personnes ne sont pas recensées. Il mentionne une migration constante difficile à dénombrer et relève la compétence de l'OFS en la matière.

Un commissaire (PLR) mentionne l'existence de statistiques en la matière. Il demande si toutes les personnes vivant dans l'illégalité doivent déposer une demande auprès de l'OCP pour montrer leur volonté de s'intégrer et pouvoir ainsi scolariser leurs enfants. Il s'enquiert de la situation en cas de refus de permis de séjour.

L'auteur répond que l'on peut admettre des admissions provisoires.

Le commissaire (PLR) demande si, par la suite, les enfants seront toujours acceptés à l'école.

L'auteur indique qu'en cas de refus de permis de séjour, la loi fédérale stipule que les requérants doivent quitter le territoire, mais qu'il existe des cas où les personnes peuvent être au bénéfice d'une admission provisoire afin que leurs enfants puissent terminer leur scolarité.

Une commissaire (MCG) demande comment ceci est appliqué dans les cantons où la loi est déjà harmonisée.

L'auteur l'ignore, mais l'UDC a été alerté par les propos tenus sur le site du CCSI quant à l'aide apportée aux personnes non intégrées. A la suite de quoi, l'UDC a consulté la loi fédérale (art. 4 LEtr) en la matière et a décidé de lever cette ambiguïté et d'harmoniser la loi cantonale. Il estime qu'il faut se poser la question des subventions de l'Etat alors que certaines institutions travaillent dans la quasi-illégalité. L'intégration des personnes en situation irrégulière doit se faire dans la légalité et passer par une demande auprès de l'OCP.

La commissaire (MCG) pense que la solution pourrait être de légaliser ces personnes après vingt ans de présence sur le territoire suisse.

L'auteur répond que cela serait peut être une solution à étudier.

III. Discussion et vote

Un commissaire (PDC) estime que le PL 10990 est mal ficelé, peu abouti et il n'a pas l'impression qu'un vrai travail de fond ait été effectué. En matière de droit des étrangers, il relève un certain nombre d'aberrations dans la présentation du PL. Il rappelle le système de la hiérarchie des normes, le droit international primant sur le droit fédéral et cantonal. Pour ce qui est de cette volonté de durcissement de la loi, il doute que ce signal atteigne son objectif et estime qu'il ne toucherait que les personnes attendant de l'Etat qu'il traite du problème des immigrants.

Une commissaire (MCG) relève que ce doit être un signal à destination des pays dont ces immigrés proviennent.

Le commissaire (PDC) confirme sa bonne compréhension et estime illusoire de penser que cela va modifier le problème migratoire.

Il évoque un problème juridique dans le projet de loi concernant l'utilisation du terme de « durabilité ». Par définition, un titre de séjour, lorsqu'on n'a pas la nationalité suisse, est de durée déterminée, ce qui est juridiquement antinomique.

Le deuxième problème posé par ce PL concerne la question de la déscolarisation des enfants d'immigrants illégaux, allant à l'encontre des conventions internationales relatives aux droits de l'enfant et inadmissible dans un pays comme la Suisse.

Il regrette la vision des auteurs de ce projet de loi, pour qui la demande de régularisation est incontournable. Il estime que c'est une méconnaissance de la réalité, lorsque les migrants savent que les critères d'admissibilité ne sont pas remplis, ils ne vont pas déposer une demande dans ce sens. Il rappelle que ce n'est pas parce que les enfants sont scolarisés que les parents peuvent

bénéficiaire d'une autorisation provisoire de résidence. C'est souvent lors de contrôles que les parents sont amenés à déposer leur demande d'obtention de titre de séjour, la scolarisation des enfants devenant alors l'un des critères à remplir. Si cette demande est refusée par l'OCP, ils bénéficient d'une possibilité de recours devant l'Office fédéral des migrations. Tant que les voies de droit sont ouvertes, les personnes sont admises de manière régulière en Suisse, dans l'attente d'un jugement définitif. Les avocats utilisent souvent cette possibilité offerte par la loi pour pouvoir prolonger la durée du séjour, même s'ils savent que le recours n'a aucune chance d'aboutir. Ainsi, la durée du séjour ne dépend pas de la scolarisation des enfants, mais de la durée de la procédure juridique.

Un commissaire (PLR) estime que le simple fait qu'il y ait un risque de ne plus scolariser des enfants sans papier est réhibitoire. La conséquence serait également un accroissement du nombre de demandes de régularisation, mais sans pour autant un assouplissement de la politique en la matière. Pour ces raisons, il votera dans le sens d'un refus d'entrée en matière sur ce projet. Il tient également à préciser que les actions du CCSI ne sont pas remises en cause par l'Etat et que tous les partis sont convaincus de l'utilité de ce service.

Une commissaire (MCG) demande si, en cas de conflit entre le droit cantonal et fédéral, le droit fédéral primerait.

Le commissaire (PDC) répond par l'affirmative. L'art. 49 al. 1 de la Constitution fédérale le prévoit expressément.

Une commissaire (MCG) s'interroge alors sur l'utilité d'harmoniser la loi cantonale et si du fait que la loi fédérale soit plus contraignante cela a eu pour effet de priver les enfants d'immigrés d'école.

Une commissaire (Ve) répond que la scolarisation des enfants illégaux en Suisse est une pratique encouragée par l'administration fédérale, même si elle n'est pas inscrite dans une loi fédérale. Elle indique qu'une modification de la loi cantonale aurait pour conséquence de rendre illégale les actions du CCSI visant à la scolarisation de ces enfants.

Un commissaire (PDC) relève que la loi cantonale sur l'intégration des étrangers (LIetr) encourage expressément la recherche et l'application de solutions propres à favoriser l'intégration des étrangers. Ce projet de loi part déjà d'un postulat faux, lequel consiste à prétendre que la loi cantonale actuelle sur les étrangers favorise, faute de précision, l'intégration des étrangers illégaux, ce qui est erroné. Aussi, la modification de la loi cantonale donnerait comme solution, a contrario, que si le séjour n'est pas « durable et légal », les immigrés ne pourraient plus demander de l'aide, même pour

pouvoir régulariser leur situation. Il estime que ce PL va dans le sens inverse de ce qui est souhaitable, ne faisant qu'enfoncer la situation des immigrés illégaux. Par ailleurs, contrairement à ce qui est prétendu par l'auteur de ce projet de loi, la loi fédérale sur les étrangers n'exige absolument pas que l'on encourage uniquement l'intégration des seuls étrangers dont le séjour est légal et durable, mais bien de tous les étrangers (art. 1 et 4 al. 1, 3 et 4 LEtr). Là encore, le postulat de départ de ce PL résulte d'une lecture erronée du droit fédéral, puisque seule la participation active à la vie économique, sociale et culturelle est soumise à la condition d'un séjour légal et durable pour les étrangers (art. 4 al. 2 LEtr).

Un commissaire (S) évoque les propos tenus par l'auteur de ce PL souhaitant «que les étrangers déposent une demande pour démontrer leur motivation». Il estime que si l'on part de ce postulat-là, tous les immigrés vont déposer une demande et celles-ci vont perdre de leur valeur, car ces personnes vont faire la démarche par opportunité et non par intérêt réel. Il demande de voter sur l'entrée en matière du projet de loi. Il souhaite également que la commissaire (MCG) lui précise à quelle mafia celle-ci faisait référence. Il relève que l'UDC se plaint du flux migratoire et tient à signaler que les pays limitrophes des pays à problèmes sont les états les plus touchés par ce problème et que la Suisse n'est pas touchée.

La commissaire (MCG) souhaite préciser qu'elle ne traitait pas les immigrés de mafias, mais visait les personnes qui profitent de la situation de ces personnes pour faire de l'argent avant leur arrivée en Suisse. Elle pense qu'encourager des personnes illégales à venir en Suisse a pour effet d'encourager ces mafias.

Le Président souligne que les illégaux sont les victimes de ces mafias et prend l'exemple de la sous-location à Genève.

La commissaire (Ve) remercie le commissaire (PDC) de son intervention et souligne l'amateurisme de ce projet de loi. Elle invite les signataires à prendre contact avec le CCSI pour se renseigner sur ses activités. Elle explique que le CCSI accompagne les enfants vivant dans l'illégalité dans leur scolarité primaire (après, cela ne relève plus de leur compétence), dans l'aide à la santé et l'assurance maladie. Elle souligne que la majeure partie du travail de cette organisation concerne les personnes migrantes et légales et qu'elle ne travaille en aucun cas dans l'illégalité.

Un commissaire (PLR) remarque que le droit fédéral demande d'intégrer les étrangers et laisse la liberté aux cantons de faire plus pour les immigrés illégaux. Cette souplesse ne déroge pas au droit fédéral.

Le Président met aux voix le vote sur **l'entrée en matière** du PL 10990

Pour : 0

Contre : 5 (1S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR)

Abst : 2 (1 MCG, 1 UDC)

L'entrée en matière sur le PL 10990 est refusée

Catégorie : Aux extraits

Projet de loi (10990)

modifiant la loi sur l'intégration des étrangers (LIEtr) (A 2 55)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modification

La loi cantonale sur l'intégration des étrangers, du 28 juin 2001, est modifiée
comme suit :

Art. 1, 2^e phrase (nouvelle teneur)

¹ ... Elle encourage la recherche et l'application de solutions propres à
favoriser l'intégration des étrangers, dont le séjour est légal et durable, et
l'égalité des droits et des devoirs.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la
Feuille d'avis officielle.