

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Léna Strasser, Jocelyne Haller, Marjorie de Chastonay, Helena Verissimo de Freitas, Pierre Eckert, Xhevrie Osmani, Nicolas Clémence, Jean-Charles Rielle, Olivier Baud, Pierre Bayenet, Badia Luthi, Salika Wenger, Amanda Gavilanes, Diego Esteban, Glenna Baillon-Lopez, Nicole Valiquer Grecuccio, Sylvain Thévoz, Françoise Nyffeler, Thomas Wenger, Grégoire Carasso, Didier Bonny, Boris Calame, Dilara Bayrak, Adrienne Sordet, Ruth Bänziger, Emmanuel Deonna

Date de dépôt : 23 novembre 2020

Projet de loi

Indemnité pour perte de revenus en soutien aux personnes en situation de travail précarisée par le COVID-19

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève, vu l'article 14, alinéa 1, l'article 39, alinéa 1, et l'article 113 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Buts

La présente loi a les buts suivants :

- a) atténuer de manière urgente les conséquences économiques exceptionnelles liées au COVID-19 par le biais d'une indemnité financière pour perte de revenus des personnes en situation de travail précarisée;

- b) limiter la précarité qui pourrait frapper toute personne physique domiciliée, résidente ou séjournant dans le canton ayant eu une activité lucrative et qui ne bénéficie pas d'autres aides fédérales ou cantonales.

Art. 2 Principe de subsidiarité

¹ L'indemnité financière versée en vertu de la présente loi est subsidiaire à toute prestation à laquelle le bénéficiaire a droit pour la période allant du 1^{er} septembre 2020 à la fin de l'état de nécessité, en particulier aux prestations d'assurances sociales et d'aide sociale, y compris les mesures décidées par le Conseil d'Etat dans le cadre des mesures de lutte contre le coronavirus pour compléter les prestations de l'assurance-chômage ou de l'assurance perte de gain.

² Le bénéficiaire doit faire valoir sans délai ses droits auxquels l'aide financière est subsidiaire.

Art. 3 Cercle des bénéficiaires

Entre dans le cercle des bénéficiaires des prestations prévues par la présente loi toute personne physique majeure, suisse ou étrangère, quelle que soit sa situation administrative, qui remplit les conditions cumulatives suivantes :

- a) elle est domiciliée, réside ou séjourne effectivement sur le territoire du canton de Genève au moins depuis le 1^{er} septembre 2019;
- b) elle exerce ou a exercé une activité lucrative, quel que soit la profession ou le secteur économique;
- c) elle subit une perte de revenu telle que définie par la présente loi durant la période allant du 1^{er} septembre 2020 à la fin de l'état de nécessité, sous réserve des cas prévus à l'article 8, alinéa 3.

Art. 4 Autorité compétente

Le département de la cohésion sociale (ci-après : département) est l'autorité d'application de la présente loi.

Art. 5 Financement

Le financement des indemnités octroyées sur la base de la présente loi est prévu au budget du département.

Chapitre II Indemnité financière

Section 1 Droit et fixation

Art. 6 Principes

¹ L'indemnisation prévue par la présente loi compense la perte de revenu subie en raison des mesures de lutte contre le coronavirus durant la période allant du 1^{er} septembre 2020 à la fin de l'état de nécessité.

² L'indemnisation est versée mensuellement sous la forme d'une indemnité financière compensant la perte de revenu pour la durée allant du 1^{er} septembre 2020 à la fin de l'état de nécessité.

³ Elle n'est pas remboursable, sous réserve de l'article 17 et de l'article 18.

⁴ Elle est incessible et insaisissable.

Art. 7 Fixation de l'indemnité financière

L'indemnité financière correspond à 100% de la perte de revenu du bénéficiaire. Elle est plafonnée à 4 000 francs par mois indemnisé.

Art. 8 Perte de revenu

¹ La perte de revenu correspond à la différence entre le revenu déterminant et le revenu effectivement perçu par le bénéficiaire pour l'activité le cas échéant exercée pendant la période allant du 1^{er} septembre 2020 à la fin de l'état de nécessité.

² Si la détermination de la perte de revenu selon l'alinéa 1 requiert une procédure d'établissement des faits disproportionnée, une indemnité forfaitaire de 2 500 francs par mois pour la durée de la perte de revenu survenue durant la période allant du 1^{er} septembre 2020 à la fin de l'état de nécessité est versée au bénéficiaire.

³ Le département peut examiner des cas de rigueur concernant des pertes de revenu antérieures au 1^{er} septembre 2020 si elles sont directement liées aux mesures de lutte contre le coronavirus.

Art. 9 Revenu déterminant

¹ Le revenu déterminant est calculé pro rata temporis en fonction de la moyenne des revenus de l'activité lucrative calculée sur les 6 mois précédant mars 2020 ou sur les 3 mois précédant la perte de revenu.

² Le revenu de l'activité lucrative correspond au revenu perçu par le bénéficiaire pendant la période concernée, avant impôts mais après déduction des charges sociales.

³ Le bénéficiaire doit prouver son revenu mensuel déterminant par des documents ou des faits. A défaut, le département peut exceptionnellement prendre en considération une déclaration signée du bénéficiaire, lorsque celle-ci paraît plausible.

⁴ Le Conseil d'Etat détermine les modalités de calcul.

Section 2 Procédure d'octroi

Art. 10 Demande du bénéficiaire

¹ L'indemnité financière est accordée sur demande du bénéficiaire potentiel ou d'un mandataire qualifié, adressée au département.

² Le département fixe les modalités requises pour le dépôt des demandes.

Art. 11 Collaboration du demandeur

Le demandeur fournit gratuitement tous les renseignements nécessaires pour établir son droit et fixer le montant de l'indemnité financière.

Art. 12 Délai

La demande d'indemnité financière peut être déposée dès l'entrée en vigueur de la présente loi auprès du département et au plus tard 3 mois après la fin de l'état de nécessité. L'indemnité est versée rétroactivement le cas échéant. Le Conseil d'Etat règle les exceptions.

Chapitre III Procédure

Section 1 Collaboration des mandataires

Art. 13 Etablissement de la demande

¹ Le département peut s'appuyer sur l'évaluation par le mandataire de la perte de revenu et du revenu déterminant tels que définis aux articles 8 et 9.

² Le Conseil d'Etat détermine les modalités d'indemnisation des mandataires.

Section 2 Données personnelles

Art. 14 Principe de spécialité et destruction

¹ Les articles 35 à 39 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, s'appliquent à l'ensemble des données personnelles recueillies et traitées dans le cadre de l'exécution de la présente loi.

² En application de l'article 40 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, les données recueillies dans le cadre de l'exécution de la présente loi sont détruites au plus tard 1 an après le dépôt de la demande. Sont réservés les cas nécessaires au traitement de réclamations ou de recours.

Section 3 Décision et réclamation

Art. 15 Décision

Toute décision prise par le département en application de la présente loi est écrite et motivée. Elle mentionne expressément dans quel délai, sous quelle forme et auprès de quelle autorité il peut être formé une réclamation.

Art. 16 Réclamation

Les décisions prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'une réclamation écrite auprès du département, avec indication du motif et, s'il y a lieu, dépôt des pièces justificatives, dans un délai de 30 jours, dès leur notification.

Section 4 Restitution

Art. 17 Indemnité financière indûment perçue

¹ Les prestations indûment perçues doivent être restituées sur décision du département.

² Le département peut renoncer à exiger la restitution, sur demande de l'intéressé, lorsque celui-ci est de bonne foi et que la restitution le mettrait dans une situation financière difficile.

³ Le droit de demander la restitution s'éteint 3 ans après le versement de l'indemnité financière.

Art. 18 Restitution en cas de salaire perçu ultérieurement et subrogation

¹ Lorsque le bénéficiaire d'une indemnité financière obtient ultérieurement le paiement d'un salaire afférent à la période d'indemnisation, il doit en informer immédiatement le département et restituer l'indemnité financière à concurrence du salaire obtenu, sur décision du département.

² Le droit de demander la restitution s'éteint 3 ans après le versement de l'indemnité financière.

Chapitre IV Dispositions finales et transitoires

Art. 19 Exécution

Le Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de la présente loi, en particulier les points suivants :

- a) les modalités de calcul de l'indemnité financière;
- b) la procédure de demande ainsi que la vérification des dossiers;
- c) la collaboration avec les mandataires.

Art. 20 Clause d'urgence

L'urgence est déclarée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames les députées,
Messieurs les députés,

Les conséquences économiques et sociales dramatiques de la crise sanitaire que nous traversons sont désormais tristement établies. Si un certain nombre de mesures ont été mises en place jusqu'à aujourd'hui, tant au niveau fédéral que cantonal, pour tenter d'atténuer ces conséquences, force est de constater que les dispositifs déployés présentent des lacunes importantes et qu'un nombre conséquent de personnes échappent encore à l'aide dont elles ont pourtant urgemment besoin.

C'est sur la base de ce constat notamment que notre Grand Conseil a encore récemment voté en urgence une nouvelle mesure d'indemnisation à destination des cadres avec fonction dirigeante – et, le cas échéant, de leur conjoint-e occupé-e dans l'entreprise – pour la période allant du 1^{er} juin 2020 au 16 septembre 2020 (date à partir de laquelle le régime APG peut ensuite leur être appliqué).

Alors que nous sommes entré-es dans une « 2^e vague » qui se montre bien plus redoutable encore que ce que nous avons connu au printemps dernier, il est impératif d'agir avec la même célérité vis-à-vis des travailleur-euses qui sont au bénéfice d'un contrat de travail précaire et qui échappent de ce fait aux mécanismes d'indemnisation existants. C'est le but du projet de loi qui vous est ici présenté.

Contexte : la « 2^e vague » de COVID-19

Pour rappel, au vu de la dégradation très rapide de la situation sanitaire et compte tenu des limites de notre système de santé, le Conseil d'Etat a, le 1^{er} novembre 2020, déclaré par voie d'arrêté l'état de nécessité et pris un ensemble de nouvelles mesures visant à freiner la propagation du virus¹. S'ajoutant à celles d'ores et déjà énoncées au plan fédéral, ces mesures supplémentaires désormais en vigueur consistent notamment en de nouvelles fermetures et restrictions applicables à de nombreux secteurs économiques. La situation des établissements, commerces, services et activités concernés s'en trouve naturellement très fortement affectée et les perspectives de reprise

¹ <https://www.ge.ch/document/arrete-application-ordonnance-federale-mesures-destinees-lutter-contre-epidemie-covid-19-situation-particuliere-du-19-juin-2020-mesures-protection-population-du-1er-novembre-2020>

dans des secteurs déjà fragilisés par la « 1^{re} vague » au printemps dernier sont encore assombries.

Or, une des mesures ayant joué un rôle essentiel dans la préservation de l'emploi et la lutte contre la précarité depuis le début de la crise, à savoir l'extension et la facilitation du mécanisme de réduction de l'horaire de travail (RHT), vient d'être récemment affaiblie. En effet, depuis le 1^{er} septembre 2020, date de révision de l'ordonnance fédérale², le personnel temporaire ainsi que les travailleur-euses qui sont au bénéfice d'un contrat de travail de durée déterminée (CDD) ou un contrat de mission temporaire ont à nouveau été exclu-es du cercle des ayants droit.

Parmi ces personnes, un certain nombre ne peuvent pas bénéficier des prestations du chômage, notamment parce qu'elles ont cotisé moins d'un an. Beaucoup ne sont par ailleurs pas dans une situation qui justifierait une inscription durable à l'aide sociale : « faux indépendant-es », travailleur-euses du sexe, étudiant-es pratiquant de petits jobs ponctuels, et plus largement toutes et tous les travailleur-euses qui vivent habituellement de missions temporaires successives et/ou qui sont au bénéfice d'un CDD dans des domaines aussi divers que la restauration, la culture, les loisirs, le sport, la coiffure, le bâtiment, etc. Ces personnes se trouvent aujourd'hui dans ce qui s'apparente à un « *no man's land* » en termes de soutien ; sans revenus ou presque, ils et elles n'ont pourtant droit à aucune forme d'indemnisation qui compenserait leur perte de revenu, les assurances sociales n'étant pas calibrées sur ces formes d'emploi atypiques.

S'y ajoutent également nombre d'employé-es dans l'économie domestique, secteur encore largement informel et précaire bien que d'importantes avancées ont pu être réalisées grâce aux efforts menés par le canton et de multiples partenaires pour cadrer et normaliser cette activité professionnelle (édition d'un contrat type de travail, mise sur pied du dispositif « Chèque-service », opération Papyrus, diverses campagnes de lutte contre le travail au noir, etc.). Les mesures de semi-confinement face à la 2^e vague de contamination au coronavirus étant pour l'heure moins drastiques que lors de la première vague, les ruptures ou suspensions des relations de travail dans ce secteur sont pour l'heure moins nombreuses qu'au printemps dernier. Mais les organisations au contact de cette catégorie de travailleur-euses constatent toutefois que l'ampleur actuelle des contaminations met en péril des relations de travail, notamment auprès des personnes âgées, qui plus est dans un segment du marché du travail souffrant encore des conséquences de la première vague.

² https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html

Dans l'attente prolongée d'une reprise économique pour pouvoir rebondir, toutes ces catégories « atypiques » de travailleur-euses sont de fait placées dans une situation de grande précarité à laquelle la politique sociale actuelle ne permet pas de répondre. La mise sur pied rapide d'un dispositif transitoire s'impose donc, et c'est ce qu'entend permettre le présent projet de loi dans le but d'éviter de faire exploser les demandes d'aide sociale, non fondées pour la plupart, les personnes nécessitant une aide ponctuelle pour rebondir au sortir de la crise.

Nécessité d'un juste équilibre

« Le Conseil fédéral ne laissera personne au bord du chemin », annonçait Simonetta Sommaruga le 13 mars dernier. Aujourd'hui, force est de constater que l'objectif est loin d'être atteint, et que le canton se doit d'intervenir sans plus attendre.

Depuis le début de la pandémie, de très nombreuses mesures ont été prises en faveur des entreprises et des indépendant-es notamment. Au niveau cantonal, diverses mesures ont également été adoptées afin de compléter le dispositif dans ses « angles morts », selon l'expression du Conseil d'Etat, et d'autres doivent encore être prises, notamment à l'égard des secteurs économiques particulièrement touchés par la pandémie et ses conséquences. Et si l'aide aux entreprises est essentielle pour maintenir l'emploi et stabiliser l'économie de notre canton, celle-ci malheureusement ne bénéficiera souvent pas à cette frange de travailleur-euses que vise le présent projet de loi.

Les auteur-es du présent projet de loi ne remettent évidemment pas en cause ces mesures, qui visent ou concourent à viser la préservation des emplois. Mais force est de constater également que les travailleur-euses les plus précarisé-es n'ont pas bénéficié d'un effort de soutien analogue ni même comparable. Il en résulte une véritable bombe sociale à retardement, dont les files aux Vernets de ce printemps, toujours une réalité aujourd'hui, même si moins visibles puisque décentralisées, ne sont que le triste avant-goût d'une paupérisation massive de larges pans de la population, aux conséquences économiques et budgétaires pour le canton encore bien plus importantes et durables que le coût, certes important, du présent projet de loi.

Rétablir un semblant d'équilibre entre les mesures destinées à soutenir les entreprises et les mesures destinées à soutenir les travailleur-euses exclu-es ou insuffisamment protégé-es par les assurances sociales ne relève donc pas uniquement d'un principe élémentaire de justice sociale et d'égalité de traitement, mais également d'une nécessité impérieuse pour l'économie du canton. Si toutes et tous, entreprises et travailleur-euses, contribuent à la

prospérité de Genève, alors toutes et tous doivent être aidé-es dans un effort équilibré des mesures à l'attention des un-es et des autres.

Commentaire des dispositions prévues

Ce projet de loi s'inspire directement de la loi sur l'indemnisation pour perte de revenus liée aux mesures de lutte contre le coronavirus (12723) votée au printemps, mais attaquée par la suite par un référendum. Etant donné la grande proximité des deux textes, un commentaire détaillé article par article n'apparaît pas nécessaire. Il s'agira plutôt dans les lignes qui suivent de mettre en exergue la spécificité du nouveau dispositif proposé, elle-même liée à l'évolution récente du contexte social et économique décrite plus haut. Il sied encore de préciser que ces deux dispositifs (prévus respectivement par la loi 12723 et le présent projet), portant sur des périodes d'indemnisation distinctes, doivent être envisagés de manière complémentaire et non exclusive.

Période d'indemnisation

La période d'indemnisation prévue dans ce nouveau projet de loi s'étend du 1^{er} septembre 2020 à la fin de l'état de nécessité.

Comme cela a déjà été évoqué, la date du 1^{er} septembre 2020 correspond à la date à partir de laquelle les travailleur-euses temporaires ou au bénéfice d'un CDD ou d'un contrat de mission temporaire n'ont plus pu prétendre aux indemnités RHT. C'est donc fort logiquement cette date qui a été retenue pour le début de la période d'indemnisation proposée, laquelle doit par ailleurs s'étendre jusqu'à la fin de l'état de nécessité. Il est en effet hautement improbable, pour ne pas dire plus, que la situation des bénéficiaires de l'aide proposée s'améliore substantiellement tant que durera la « situation extraordinaire » constatée et les mesures de restriction qui l'accompagnent.

Nature de l'indemnité

Ainsi que l'énonce l'article 6, alinéa 2, l'indemnité financière proposée se veut une indemnité mensuelle en fonction de la perte de revenu évaluée.

Le caractère mensuel se justifie par la durée prolongée de la crise et de ses retombées économiques. Il s'agit dès lors de sortir d'une logique de soutien exceptionnel et ponctuel, pour entrer dans une logique de stabilisation à moyen terme de la situation des personnes dont le travail et par conséquent les revenus ne sont temporairement plus garantis. En cela, l'indemnité financière proposée vise les mêmes objectifs que le mécanisme RHT : contenir le risque de paupérisation et de surendettement, éviter la sortie de

ces personnes du marché du travail et leur permettre ainsi de rebondir dès que les perspectives économiques s'amélioreront.

Montant de l'indemnité

L'indemnité financière doit être portée à 100% de la perte de revenu, un plafond étant toutefois établi à 4000 francs par mois (article 7).

Il sied de rappeler ici que les bénéficiaires de l'aide visée par le présent projet de loi sont des personnes dont la situation d'emploi est par nature précaire, et cela même hors période de crise. Employées sur de courtes durées et/ou de manière uniquement ponctuelle, ces personnes ont des revenus sont très souvent fluctuants et dans l'ensemble assez peu élevés. Dans ces conditions, les possibilités d'épargne consolidée sont naturellement considérablement réduites. Il convient dès lors de permettre une pleine indemnisation de la perte subie. Le plafond de 4000 francs par mois indemnisé permet quant à lui de limiter le coût global du dispositif et correspond au montant négocié comme plafond par les députés lors des discussions sur le projet de loi du Conseil d'Etat.

Dans les cas où il apparaîtrait impossible, ou à tout le moins extrêmement fastidieux, de déterminer la différence entre le revenu déterminant et le revenu effectivement perçu par le bénéficiaire au cours de la période d'indemnisation couverte, l'article 8, alinéa 2 prévoit que l'aide allouée soit alors forfaitairement fixée à 2500 francs par mois indemnisé.

Base de calcul du revenu déterminant

Le revenu déterminant devra être calculé sur la base de la moyenne des revenus de l'activité lucrative calculée sur les 6 mois précédant mars 2020 ou sur les 3 mois précédant la perte de revenu (article 9, alinéa 1).

Une telle méthode de calcul permet en effet de se baser sur les revenus effectifs des personnes hors temps de pandémie ou sur les derniers revenus en vigueur, pour autant que ceux-ci soient équivalents ou supérieurs.

Délai pour transmettre une demande d'indemnité

Le délai accordé pour faire valoir un droit à l'indemnité financière ainsi établie est porté à 3 mois après la fin de l'état de nécessité (article 12).

Il convient en effet de garantir une certaine souplesse dans la procédure d'octroi et le traitement des demandes. Réunir les justificatifs nécessaires et le cas échéant prendre contact avec un mandataire qualifié peut demander un certain temps dont il faut pouvoir tenir compte. A cela s'ajoute que pour

diverses raisons (isolement social, maîtrise imparfaite de la langue, complexité inhérente aux procédures administratives, etc.), on ne peut exclure que certaines personnes ne prennent connaissance que tardivement du dispositif, retardant d'autant la transmission de leur demande. Pour ces raisons, il paraît opportun de prévoir une extension du délai après la fin de la période d'indemnisation et le cas échéant le versement rétroactif de l'aide.

Conditions d'une restitution

Avec le même souci de garantir un dispositif souple, il est proposé de fixer le délai pour le département pour exiger la restitution d'une indemnité financière qui aurait été indûment perçue à 3 ans après le versement de ladite indemnité (article 17).

Par ailleurs, une disposition supplémentaire (article 18) prévoit que dans le cas où le bénéficiaire recevrait un salaire pour la période d'indemnisation postérieurement au versement de l'indemnité, il est alors tenu de le signaler immédiatement et de restituer l'indemnité financière à concurrence du montant touché à titre de salaire. L'indemnité n'a effectivement pas pour but de s'additionner au salaire ordinaire des bénéficiaires, mais bien de s'y substituer lorsque celui-ci est supprimé ou réduit. Là encore, le délai pour le département pour exiger une telle restitution est porté à 3 ans après le versement de l'indemnité.

Pour le surplus, les signataires du présent projet de loi vous renvoient respectueusement aux constats et arguments développés dans le cadre du PL 12723, lesquels restent malheureusement valables, voire se sont empirés au vu du temps écoulé depuis.

Les personnes qui contribuent ou ont contribué à l'essor économique de notre canton ne doivent pas être laissées sur le bord du chemin. Il est nécessaire que nous nous montrions responsables et solidaires face à la précarisation d'un nombre croissant d'habitant-es de notre canton, précarisation accélérée par la catastrophe sanitaire qui nous touche et les mesures prises pour y faire face. Nous réitérons donc notre appel pour une sortie de crise sans exclusion et vous remercions de faire bon accueil à ce projet de loi.