

*Date de dépôt : 26 juillet 2012*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

**au Grand Conseil concernant la loi sur le séjour et l'établissement des Confédérés, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2009**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La loi sur le séjour et l'établissement des Confédérés (ci-après : LSEC), adoptée par le Grand Conseil le 28 août 2008, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2009.

L'article 15 LSEC prévoit qu'après un délai de 2 ans, une évaluation soit établie avec la collaboration de l'Association des communes genevoises (ci-après : ACG).

Le présent rapport a pour but de répondre à l'exigence de l'article 15 LSEC.

### **Déploiement du projet**

La phase opérationnelle de la mise en œuvre de la LSEC a mobilisé les ressources cantonales et communales pendant plus d'un an et demi, avant d'aboutir au déploiement dans toutes les communes genevoises du système « Calvin 2 » (registre des habitants du canton de Genève).

Un comité de pilotage, composé de représentants de l'ACG, de la Ville de Genève, des communes de Meyrin et Chêne-Bourg, ainsi que de l'Etat de Genève, s'est réuni d'octobre 2008 à février 2010 à un rythme mensuel. A l'occasion de ses séances de travail, le comité a traité tous les aspects opérationnels liés à la mise en œuvre de la loi: la planification du déploiement informatique, la fixation des priorités, le contenu et la planification de la formation des collaborateurs communaux au système Calvin 2, la création d'une hotline assurée par l'office cantonal de la population (ci-après : OCP), la perception des émoluments, le format des

actes délivrés, la communication aux administrés sur les prestations nouvellement délivrées par les communes.

La formation au personnel communal a été dispensée par l'OCP au courant de l'été 2009 puis en 2010. Ce sont ainsi 130 employés communaux qui ont suivi la formation théorique et pratique organisée dans les locaux de l'OCP. Chacun a reçu un recueil des procédures applicables.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2009, les 3 communes pilotes (Ville de Genève, Meyrin, Chêne-Bourg) et 11 autres communes (Carouge, Céligny, Chancy, Chêne-Bougeries, Collonge-Bellerive, Grand-Saconnex, Meinier, Onex, Perly-Certoux, Plan-les-Ouates, Thônex) ont été connectées au système Calvin 2. Dès le 1<sup>er</sup> février 2010, 15 autres communes (Aire-la-Ville, Avully, Avusy, Bardonnex, Bernex, Cartigny, Cologny, Dardagny, Genthod, Pregny-Chambésy, Puplinge, Satigny, Troinex, Vandoeuvres et Vernier) étaient équipées pour délivrer des prestations en application de la LSEC. La 3<sup>ème</sup> phase du déploiement a permis la connexion des 16 communes restantes, devenues opérationnelles dès le 1<sup>er</sup> mars 2010.

Lors de la première phase du déploiement, un communiqué de presse a été diffusé par le département de la sécurité (DS), afin d'informer le public sur les prestations délivrées aux confédérés par les communes genevoises et de renseigner sur l'échelonnement de la connexion des communes. L'information a également été diffusée sur les sites Internet de l'ACG, des communes concernées et de l'OCP, ainsi que dans la Feuille d'avis officielle (FAO).

Afin d'accompagner les communes dans la mise en œuvre de la loi, l'OCP a mis à disposition une hotline, prête à répondre aux questions des employés communaux chargés de délivrer les nouvelles prestations.

### **Rappel des objectifs de la LSEC**

En déléguant la compétence aux communes d'enregistrer les changements d'adresse des confédérés, de leur délivrer des certificats de séjour, des certificats de domicile, des certificats professionnels, des attestations de domicile ou des attestations de départ, la LSEC visait principalement les objectifs suivants:

- offrir un service de proximité aux confédérés pour tous les actes administratifs liés à leur séjour à Genève;
- effectuer des économies, par un gain de postes à l'OCP, une diminution des coûts et une simplification des procédures.

## **Bilan de l'office cantonal de la population**

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009, l'effectif du service de l'OCP chargé de veiller à la bonne application de la loi n'a pas varié. Si quelques communes ont acquis l'expérience leur permettant de traiter des demandes LSEC avec un minimum d'erreurs et sans avoir recours au service de la hotline mise à disposition, force est d'admettre qu'une majorité d'entre elles n'ont pas atteint le niveau de fiabilité requis.

A cet égard, l'OCP a constaté que, dans certaines communes, le volume des demandes à traiter était insuffisant pour permettre aux collaborateurs concernés d'instruire les cas de façon autonome. Par conséquent, le service compétent de l'office est fréquemment appelé à répondre à des questions posées en direct par des employés communaux ou à corriger, a posteriori, des erreurs commises. En sus de cette activité de contrôle, l'augmentation de la population résidente n'a pas allégé la tâche du service concerné.

Si globalement le peu d'expérience des employés communaux a eu pour effet une baisse de la qualité des données, il convient cependant de relever que les communes qui effectuent régulièrement des saisies et disposent de plusieurs collaborateurs commis à ces tâches, comme les villes de Genève et de Carouge, se sont améliorées et que leurs mutations deviennent plus précises avec le temps. Cela étant, l'on peut observer que sans l'intervention quotidienne des collaborateurs de l'OCP, la base de données concernant les Suisses serait mise à mal.

Au surplus, il s'avère que l'article 3 de la LSEC donnant la compétence aux communes de traiter les mutations de leurs résidents suisses n'est que partiellement respecté, dès lors que la plupart des petites communes renvoient presque systématiquement leurs administrés aux guichets de l'OCP, par manque de pratique ou de disponibilité.

S'agissant du deuxième objectif de la loi, il convient de préciser que la suppression du dépôt des actes d'origine a non seulement simplifié la procédure, mais aussi réduit la manutention effectuée par les collaborateurs du service concerné. En outre, il s'avère que la différence de coût de production entre les nouveaux certificats de séjour ou d'établissement a été au très net avantage de l'OCP.

Pour ce qui relève du contentieux, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LSEC, l'OCP n'a jamais eu à se prononcer formellement sur les contestations portant sur le domicile et le séjour, entre un administré et une commune ou entre deux communes (art. 4, al. 4, let. c, LSEC), en sa qualité d'autorité supérieure de surveillance par délégation du département. L'OCP n'a pas non plus rendu d'ordonnances pénales (art. 12 LSEC).

L'on observera enfin qu'il était prévu que les anciens collaborateurs des communes chargés de l'application de la LSEC forment leurs remplaçants. Dans les faits, le prédécesseur quitte souvent son poste avant l'arrivée de son successeur.

Cela dit, l'offre de formation des employés communaux débutants ou avancés est permanente et des cours groupés sont organisés par l'OCP tous les 6 mois. Cette formation pourrait être densifiée, mais il serait certainement plus adapté de réfléchir à une formation de type e-learning directement accessible sur les places de travail communales. Après un cours d'introduction, cet outil offrirait aux personnes concernées la possibilité de rafraîchir leurs connaissances sans se déplacer et d'avoir un guide de référence leur permettant de répondre directement à l'administré au guichet de la commune. C'est là peut-être une réponse à apporter aux lacunes constatées.

### **Bilan de l'Association des communes genevoises**

De la consultation des communes, il ressort que le service de proximité offert par la LSEC est incontestablement apprécié par les citoyens concernés, puisqu'il permet un contact avec leur administration municipale et qu'il évite, au surplus, des déplacements vers les locaux de l'OCP situés à Onex.

L'accès à la base de données Calvin 2 est, par ailleurs, apprécié des communes.

Cela étant, le fait que les prestations prévues par la LSEC soient uniquement offertes aux confédérés suscite un certain nombre de critiques. C'est le cas notamment pour les communes à forte proportion de population étrangère, où la différenciation de traitement entre les citoyens suisses et étrangers génère le plus d'incompréhension et attise le sentiment de tracasseries administratives à l'égard des étrangers.

S'agissant de l'organisation des communes, la gestion du temps et des ressources à mettre à disposition pour les tâches inhérentes à la LSEC occasionnent encore quelques difficultés, dans la mesure où la fréquentation du public peut être très variable d'une tranche-horaire à l'autre. De plus, la rareté des sollicitations de la part des citoyens de petites communes contribue à renforcer le manque d'aisance de l'employé communal chargé de délivrer la prestation.

Lors de l'introduction de la LSEC, un effort particulier avait été fourni par le département de la sécurité, l'ACG et les communes, pour informer les citoyens concernés de la possibilité qui leur était offerte d'effectuer un certain nombre de démarches administratives auprès de la mairie de leur commune.

Si la communication a été efficace lors de la mise en œuvre de la loi et a connu l'impact souhaité, il ressort aujourd'hui que bon nombre de citoyens ignorent encore ces facilités offertes par leur commune. Il conviendrait d'améliorer la communication sur cette prestation de proximité, par le biais par exemple des sites Internet de l'Etat et des communes, des journaux communaux, voire d'affichages publics. Cette démarche pourrait contribuer à une augmentation significative des demandes adressées aux communes.

La qualité de la formation dispensée par l'OCP est unanimement reconnue par les communes. Cela étant, l'organisation de sessions supplémentaires est vivement souhaitée, d'une part, pour former les nouveaux collaborateurs, d'autre part, pour renforcer les connaissances des employés sollicités moins régulièrement sur leur lieu de travail. De même, l'élaboration d'une check-list des documents à fournir par le citoyen ou d'un document de référence convivial (avec, par exemple, des captures d'écran pour illustrer les diverses manipulations à effectuer) constitueraient des renforts pratiques et appréciés.

Si les services rendus par la hotline sont largement reconnus, une extension de ses horaires serait dans la mesure du possible très appréciée.

L'hypothèse consistant à confier les tâches liées à la LSEC aux arrondissements d'état-civil a été évoquée, mais elle est, de manière générale, jugée peu opportune, dans la mesure où ce rattachement contreviendrait à l'esprit même de la LSEC d'assurer une prestation de proximité. La LSEC pourrait néanmoins laisser une marge de manœuvre aux petites communes, en leur permettant de créer des "regroupements de communes" et de répartir ainsi les tâches spécifiques de la LSEC selon un planning partagé.

## Quelques chiffres

*Interventions des communes en rapport avec l'application de la LSEC :*

	2010	2011
Nombre de mutations	1792	2265
<i>Pour comparaison nombre de mutations effectuées par l'OCP</i>	<i>5949</i>	<i>7711</i>
Attestations délivrées	2618	3569
Certificats de domicile et de séjour	662	673
Déclarations de domicile	134	116
Assistance téléphonique (hotline)	1040	1080
Contrôle des saisies	5232	4511

Source : OCP

*Comparaisons intercommunales sur la période d'observation 2010/2011:*

Communes qui ont effectué le plus de saisies	Carouge (506) Vernier (421) Genève (373)
Communes qui ont effectué le moins de saisies	Choulex (2) Jussy (2) Russin (3)
Communes qui ont délivré le plus d'attestations	Genève (992) Thônex (414) Vernier (361)
Communes qui ont délivré le moins d'attestations	Russin (2) Céligny (4) Cartigny (6)

Source : OCP

## Conclusion

Le Conseil d'Etat relève le bilan globalement positif de la mise en œuvre de la LSEC. Le but premier de la LSEC, à savoir offrir des prestations de proximité aux administrés du canton, semble atteint, comme l'attestent les statistiques qui précèdent.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que la nouvelle loi donne davantage satisfaction aux communes qu'à l'OCP, dès lors que l'objectif premier est atteint (offrir un service de proximité) alors que le second (permettre d'effectuer des économies) ne l'est que partiellement, le gain de postes attendu par l'OCP n'ayant pu être réalisé.

Cela étant, le principe même et le fondement de la LSEC ne sauraient être remis en cause par ce seul constat. Ainsi, pour clore sur une appréciation positive, l'on relèvera que les 4 057 mutations effectuées par les communes en 2010 et 2011 sont autant d'administrés qui n'ont pas eu à se déplacer vers les guichets de l'OCP à Onex, déjà largement engorgés.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
Pierre-François UNGER