

Réponse du Conseil administratif du 1^{er} novembre 2023 à la motion du 28 juin 2022 de MM. Pascal Holenweg et Ahmed Jama: «Genève: capitale mondiale du droit d’asile ou des expulsions de requérants d’asile?»

TEXTE DE LA MOTION

Le 24 juin 2022, le Grand Conseil de notre République a accepté une résolution, proposée par le groupe socialiste, invitant le Conseil d’Etat à octroyer une autorisation de séjour à un requérant d’asile menacé d’expulsion dans le pays qu’il avait fui pour sauver sa vie et dans lequel sa vie est toujours menacée. Arrivé en Suisse en 2012, après avoir été victime de violences dans son pays, il avait sollicité l’asile politique, qui lui avait pourtant été refusé, au motif ou au prétexte que les violences dont il avait été victime, et dont il est toujours menacé s’il devait revenir à son point de départ, n’étaient pas le fait des autorités. Dix ans plus tard, il est financièrement indépendant, travaille, a remboursé l’aide sociale qu’il avait perçue, n’a ni dettes ni casier judiciaire mais a néanmoins été arrêté et mis en détention pour être expulsé. Il remplit pourtant toutes les conditions pour être considéré comme un cas de rigueur au sens de la loi fédérale. Encore faut-il que le Canton, soit l’Office cantonal de la population et des migrations (OCPM), soumette une demande en ce sens au Secrétariat d’Etat aux migrations (le SEM), ce que le Canton a, à la date de dépôt de la présente motion, refusé de faire, si bien qu’à cette date, son expulsion est toujours agendée.

Le cas de ce requérant d’asile est exemplaire – et étant exemplaire, il n’est donc pas isolé: il est exemplaire d’un mécanisme aveugle, bureaucratique, arbitraire, et qui tient d’une loterie où se jouent en tout cas la liberté des personnes concernées, et parfois leur vie. Genève, qui avait su innover avec l’opération Papyrus, se refuse à faire tout l’usage qu’elle pourrait faire de son droit d’intervenir pour que soit accordée une autorisation de séjour aux personnes relevant de la définition d’un «cas de rigueur».

En 2021, trente-neuf personnes ayant demandé l’asile en Suisse ont été renvoyées par Genève, et en 2022, depuis le début de cette année, seize personnes ont subi le même sort. Peut-on se résigner à ce que la ville symbole du droit d’asile le soit aussi de l’expulsion de requérants d’asile?

Considérant:

- la résolution R 953 du Grand Conseil «Non aux renvois de requérants d’asile vers des pays où les droits humains sont bafoués. Proscrivons les renvois vers l’Ethiopie»;
- le principe de non-refoulement tel que garanti par la Constitution fédérale (art. 25), la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (art. 33) et la

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants (art. 3);

- l’attachement de Genève, Ville, Canton et communes, aux droits fondamentaux, et la renommée de Genève comme capitale mondiale des droits humains et du droit d’asile, siège du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et ville donnant son nom à la convention internationale relative au statut des réfugiés;
- la possibilité donnée au Canton par la loi fédérale sur l’asile (LAsi, art. 14 al. 2) de solliciter du Secrétariat d’Etat aux migrations une autorisation de séjour pour tout requérant d’asile lui ayant été attribué,

le Conseil municipal demande au Conseil administratif d’intervenir auprès du Canton pour que celui-ci fasse usage de son droit de solliciter des autorités fédérales des autorisations de séjour pour les requérants d’asile attribués au canton remplissant les conditions des «cas de rigueur», et sursoie à toute exécution de renvoi vers des pays où les personnes renvoyées seraient menacées de violences, de privation de liberté, de négation de leurs droits fondamentaux.

RÉPONSE DU CONSEIL ADMINISTRATIF

Le Conseil administratif partage les préoccupations du Conseil municipal. Dans un contexte légal en matière d’asile et d’immigration particulièrement restrictif, tout ce qui peut être fait pour respecter les engagements internationaux de la Suisse et les droits humains fondamentaux doit être entrepris.

Si le domaine de l’asile et de la migration ne relève pas des compétences communales, la Ville de Genève se prononce depuis de nombreuses années en faveur d’une politique d’accueil humaine, respectueuse du droit international et des droits humains. Ainsi:

- Depuis 2014, la Ville mène une politique en matière de diversité culturelle et de lutte contre le racisme, coordonnée par le Service Agenda 21 – Ville durable (A21), qui vise notamment à créer des conditions propices à l’intégration des personnes migrantes et de nationalité étrangère, en œuvrant en particulier à l’ouverture de la société d’accueil et de ses institutions.
- Sur proposition de la Ville, l’Initiative des villes pour la politique sociale, dont Genève est membre, a adopté en 2017 la Déclaration «Villes refuges»¹. Dans la déclaration, les villes s’engagent notamment à diminuer les obstacles administratifs pour intégrer rapidement les personnes réfugié-e-s dans le marché du travail et la société, à encourager la cohabitation entre toutes les communautés

¹ https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/declaration_villesrefuges_1.pdf (consulté le 6 novembre 2023)

culturelles, à mettre à disposition des hébergements en surface et à promouvoir la cohésion sociale dans les quartiers. La Ville mène de nombreuses actions en la matière, que ce soit dans le cadre de sa politique municipale en matière de diversité culturelle ou de l'action du département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS) en matière de cohésion sociale, de lutte contre la grande précarité et dans le domaine de la petite enfance.

- En signant en 2019 la Déclaration de Genève sur la protection des droits de l'homme en mer¹, la Ville a affiché publiquement son soutien au sauvetage des personnes migrantes en mer.
- Dans un communiqué de presse conjoint du 11 septembre 2020², les villes de Lausanne et de Genève ont déclaré leur volonté d'accueillir davantage de réfugié-e-s du camp de Moria, en Grèce, suite à l'incendie qui l'a détruit. Les deux villes ont également appelé la Confédération à convoquer une conférence nationale, avec les cantons et les villes désireuses de se joindre à cette action, afin de mettre concrètement en œuvre un accueil immédiat.
- Le 18 août 2021, face à la prise de pouvoir des talibans en Afghanistan, la Ville lançait un appel à la Confédération, demandant que des visas humanitaires soient octroyés aux Afghanes et aux Afghans souhaitant quitter leur pays³.
- Le 9 juin 2023, un appel a été lancé par la Ville à M^{me} la conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider, ainsi qu'à l'ensemble du Conseil fédéral, pour délivrer des visas humanitaires à toutes les femmes afghanes ayant fui leur pays⁴.

Contexte fédéral

La loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) et la loi sur l'asile (LAsi) prévoient, à certaines conditions, la possibilité de délivrer une autorisation de séjour à une personne de nationalité étrangère lorsque son renvoi la placerait dans une situation personnelle d'extrême gravité – ce qu'on appelle un «cas de rigueur».

Trois cas de figure doivent être distingués:

- les cas qui concernent des personnes sans autorisation de séjour n'ayant pas déposé une demande d'asile (qu'on appelle communément les personnes «sans-papiers») (art. 30 al.1 let. b LEI);

¹ www.ville-geneve.ch/fileadmin/public/Departement_0/Communiqués_de_presse/declaration-geneve-protection-droits-humains-mer.pdf; <https://gdhras.com/> (consultés le 6 novembre 2023)

² <https://www.geneve.ch/fr/actualites/accueil-delai-refugie-camp-moria> (consulté le 6 novembre 2023)

³ <https://www.geneve.ch/sites/default/files/2021-08/afghanistan-appel-ville-geneve-communique.pdf> (consulté le 6 novembre 2023)

⁴ <https://www.geneve.ch/fr/document/visa-humanitaire-afghanes-communique> (consulté le 6 novembre 2023)

- les cas qui concernent les personnes au bénéfice d'une admission provisoire (permis F) (art. 84 al. 5 LEI);
- les cas qui concernent les personnes ayant déposé une demande d'asile, qu'elles soient en attente de la décision (permis N) ou déboutées (art. 14 al. 2 LAsi).

Dans tous les cas de figure, la compétence en la matière est d'ordre fédéral et cantonal, non communal.

La présente motion fait référence aux premier et troisième cas de figure. Ici, l'appréciation de la situation est faite par les cantons qui, si leur préavis est positif, soumettent le dossier pour approbation au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Une marge de manœuvre étant laissée aux cantons dans l'examen des situations, les critères d'appréciation varient selon les cantons.

Contexte cantonal

En comparaison des autres cantons, Genève passe pour exemplaire pour les cas qui concernent les personnes étrangères sans statut légal (art. 30 al. 1 let. b LEI). Selon les statistiques du SEM, Genève est, depuis de nombreuses années, le canton qui soumet nettement le plus de cas pour approbation au SEM.

Grâce à l'opération Papyrus, vaste opération de normalisation du statut légal des personnes sans papiers menée par le Canton entre 2017 et 2018, et à la pratique en cours depuis, le Canton soumet chaque année depuis 2020 plus de mille dossiers au SEM (le chiffre inclut les nouvelles approbations post-Papyrus ainsi que les prolongations des autorisations déposées dans le cadre de l'opération). En comparaison, le second canton soumettant le plus de dossiers au SEM est le Canton de Vaud, qui soumet entre 60 et 90 dossiers par an depuis 2020. La plupart des autres cantons ne soumettent aucun dossier, ou entre un et dix dossiers par an.

Le tableau est plus critique en ce qui concerne les cas de rigueur relevant du domaine de l'asile (art. 14 al. 2 LAsi). Si, contrairement à certains cantons, Genève soumet chaque année des cas au SEM, depuis 2014, le nombre de dossiers soumis est faible (entre un et dix dossiers par an). En 2022, il a ainsi soumis huit dossiers, contre une quarantaine pour les Cantons de Berne et Zurich, qui se détachent clairement des autres cantons (entre un et neuf dossiers soumis pour la plupart).

Parmi les personnes potentiellement concernées figurent en grande partie des personnes déboutées, qui vivent sous le régime de l'aide d'urgence (une aide à la survie de 10 francs par jour), largement dénoncée par les associations d'aide aux personnes migrantes et de défense des droits humains, et dont la durée est indéfinie en raison d'un renvoi, pour différentes raisons, généralement inexécutable.

Parmi ces personnes figurent, à Genève, un certain nombre de jeunes et de mineurs, donc des personnes particulièrement vulnérables, d'autant plus dans les conditions extrêmement précaires de l'aide d'urgence.

Le cadre légal laisse une grande marge de manœuvre aux cantons pour l'examen des cas de rigueur, mais le Canton de Genève l'applique, dans le cas des personnes relevant de l'asile, de manière très restrictive, allant même au-delà des exigences fixées par la loi¹. Au-delà des atteintes directes aux personnes concernées, notamment dans leur santé, une récente étude pointe le coût et le manque à gagner pour le canton, générés par cette situation².

Engagements attendus

Face à ces constats, le Canton de Genève se doit de mettre en place les mesures adéquates permettant un examen systématique de la situation des personnes répondant aux exigences de l'art. 14 al. 2 LAsi.

De manière plus générale, la Ville invite le Canton à pleinement utiliser les prérogatives qui sont les siennes dans l'examen des cas de rigueur, sans fixer d'exigences plus restrictives que celles figurant dans la loi, et à soumettre au SEM tous les cas qui répondent aux critères fixés.

En réponse à la motion, la présente réponse est transmise au Conseil d'Etat du Canton de Genève.

Au nom du Conseil administratif

Le secrétaire général:
Gionata Piero Buzzini

Le maire:
Alfonso Gomez

¹ Rapport de la Coordination asile.ge et de l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand), «Jeunes et débouté-es à Genève: des vies en suspens», 2021, p.14.

² Julien Massard, Institut en recherche appliquée en économie et gestion (Ireg), «Évaluation du coût économique pour le Canton de Genève lié à l'interdiction de travailler des jeunes personnes déboutées de l'asile», 2023. L'Ireg est un institut conjoint de l'Université de Genève (UNIGE) et de la Haute école de gestion de Genève (HEG-Genève).