



*Date de dépôt : 3 novembre 2025*

## **Rapport**

**de la commission sur le personnel de l'Etat chargée d'étudier le projet de loi de Stéphane Florey, Christo Ivanov, Virna Conti, Patrick Lussi, Gilbert Catelain, Marc Falquet, Thomas Bläsi, André Pfeffer, Sandro Pistis, François Baertschi, Daniel Sormanni, Thierry Cerutti, Danièle Magnin, Florian Gander, Ana Roch, Gabriela Sonderegger, Christian Flury, Francisco Valentin pour la défense de l'emploi indigène (Oui à l'emploi : moratoire à l'embauche de frontaliers à l'Etat et dans les collectivités publiques)**

*Rapport de majorité de Thierry Oppikofer (page 4)*

*Rapport de première minorité de Souheil Sayegh (page 15)*

*Rapport de deuxième minorité de Christian Steiner (page 19)*

*Rapport de troisième minorité de Patrick Lussi (page 21)*

## **Projet de loi (13269-B)**

**pour la défense de l'emploi indigène** (*Oui à l'emploi : moratoire à l'embauche de frontaliers à l'Etat et dans les collectivités publiques*)

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

### **Art. 1 Principes**

<sup>1</sup> Le canton recherche le plein emploi de ceux qui vivent sur son territoire, il promeut une saine complémentarité professionnelle entre les travailleurs suisses et étrangers en évitant le remplacement de la main-d'œuvre nationale par de la main-d'œuvre étrangère (effet de substitution).

<sup>2</sup> Sur le marché public de l'emploi, le citoyen suisse et le résident étranger priment le candidat non résident au bénéfice d'un traité international.

### **Art. 2 Champ d'application**

La présente loi s'applique :

- a) à l'administration cantonale ;
- b) aux communes ;
- c) au pouvoir judiciaire ;
- d) aux institutions de droit public ;
- e) aux entités subventionnées.

### **Art. 3 Objet**

Sont accessibles à l'engagement par les entités visées à l'article 2 les citoyens suisses et les résidents étrangers.

### **Art. 4 Formation des candidats**

Si aucun candidat parmi les personnes accessibles à l'engagement ne correspond au profil recherché, l'employeur forme le candidat le plus apte à réussir la formation nécessaire pour occuper le poste.

### **Art. 5 Exécution**

Le Conseil d'Etat définit par voie réglementaire les modalités d'application de la présente loi.

**Art. 6        Durée de validité**

La présente loi a effet jusqu'au 31 décembre de la dixième année suivant sa promulgation.

**Art. 7        Entrée en vigueur**

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

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Thierry Oppikofer

A la suite de son second renvoi en commission, le 21 mars 2025, en raison d'amendements déposés par Le Centre, respectivement par le MCG en plénière, le projet de loi 13269-A a été examiné par la commission sur le personnel de l'Etat lors de ses séances des 4 avril, 13 juin et 19 septembre 2025, qui a refusé le vote d'entrée en matière. Le département des finances a été auditionné le 13 juin 2025.

Ces séances ont bénéficié de la présidence de M. François Baertschi, respectivement de M. Jean-Louis Fazio, et de l'assistance de M<sup>mes</sup> Joëlle Andenmatten, secrétaire générale adjointe au département des finances, et Angela Carvalho, secrétaire scientifique au Secrétariat général du Grand Conseil.

Les procès-verbaux ont été saisis avec précision par M<sup>mes</sup> Méline Carpin et Marion Pace.

Que toutes ces personnes soient vivement remerciées de leur contribution aux travaux sur le présent objet.

### Teneur des différents amendements

En plénière, deux amendements ont été déposés, l'un par Le Centre, l'autre par le MCG. S'y est ajouté ultérieurement un amendement déposé par un commissaire LJS, qui l'a retiré.

- **Le Centre** a déposé un amendement général, proposant une nouvelle loi relative aux activités d'exercice de la puissance publique. Le premier but visé par cet amendement est le plein emploi dans le canton de Genève pour les personnes qui y résident et une complémentarité entre les travailleurs suisses et étrangers, tout en évitant le remplacement de la main-d'œuvre nationale par la main-d'œuvre étrangère. Le texte n'exclut pas totalement les étrangers domiciliés hors du canton de Genève et ne mentionne pas l'obligation de former les candidates et les candidats.

- **Le MCG** souhaitait modifier le PL 13269, afin d'éviter une contestation devant les tribunaux : on rappelle que l'examen de conformité de l'OCE avait conclu que ce PL était, d'une part, contraire au droit européen en ce qui concernait les frontaliers travaillant à Genève et, d'autre part, incompatible

avec le droit fédéral pour les travailleurs hors Union européenne. Les modifications proposées sont les suivantes :

*Art. 1, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau)*

<sup>2</sup> *Pour les emplois publics définis à l'article 2, aucun résident genevois ou citoyen suisse ne peut être exclu d'un processus de recrutement.*

<sup>3</sup> *Pour les emplois publics définis à l'article 2, les résidents genevois et citoyens suisses ne peuvent faire l'objet de discriminations.*

• Enfin, **un député LJS** a déposé en cours de travaux de commission un amendement prévoyant que les services recrutant des personnes domiciliées hors du canton de Genève doivent justifier ces engagements auprès du conseiller d'Etat (dès la classe 14 de l'échelle des traitements) ou du Conseil d'Etat (dès la classe 23).

## Première discussion

Lors de sa séance du 4 avril 2025, **un député (MCG)** considère que l'amendement général du Centre reprend le contenu de l'initiative MCG visant à ce qu'il n'y ait pas de frontaliers aux postes clés de l'Etat.

**Un député (LC)** explique que certaines positions de l'initiative comportaient des éléments qui avaient du sens. Certains postes à l'Etat ne peuvent pas être confiés à des personnes non suisses. **Un député (PLR)** pense que l'amendement général du Centre n'a plus rien à voir avec le texte original et que la commission devrait commencer par l'audition du département.

**Une députée (S)** souligne que, si des personnes qui, indirectement, ont des activités de collecte et de gestion de données sensibles relatives aux résidents du canton de Genève, ne pouvaient plus être recrutées hors du canton, on aurait un problème avec les données de santé.

La commission décide d'auditionner le département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures.

**Audition de M<sup>me</sup> la conseillère d'Etat Nathalie Fontanet (DF), accompagnée de M<sup>me</sup> Coralie Apffel Mampaey, directrice générale de l'OPE, M<sup>me</sup> Ursula Marti, directrice des affaires juridiques de l'OPE, et M<sup>me</sup> Lucile Stahl Monnier, juriste**

**M<sup>m</sup> Fontanet** rappelle les différents projets qui ont été lancés depuis 2023 en lien avec la thématique de l'initiative, d'une motion MCG et du projet de loi. Il a pu être constaté que les partis qui avaient déposé ces textes voulaient, d'une part, réserver les engagements au sein de l'administration cantonale et

des établissements de droit public aux personnes de nationalité suisse ainsi qu'aux résidents étrangers installés dans le canton de Genève et/ou, d'autre part, garantir que les fonctions impliquant l'exercice de la puissance publique soient confiées uniquement à ces mêmes catégories de personnes, voire uniquement aux personnes de nationalité suisse.

En janvier 2023, le MCG a déposé l'initiative 195, intitulée « Emploi à l'Etat : limitons les frontaliers ». Cette initiative a été annulée et le recours rejeté par la Cour de justice. Le texte visait à réserver certains emplois aux citoyens suisses et résidents genevois et à empêcher que les fonctions les plus sensibles ne soient occupées par des frontaliers. En mars 2023, l'UDC a déposé le projet de loi 13269 qui visait à défendre l'emploi indigène. Ce projet vise le plein emploi des travailleurs vivant sur le territoire genevois. Le champ d'application de ce projet de loi est très étendu : il couvre l'administration cantonale, mais aussi les communes, les institutions de droit public et les entités subventionnées. La durée d'application de ce projet est cependant limitée à une période de 10 ans. Le 12 janvier 2024, le Grand Conseil a refusé l'entrée en matière sur ce projet.

Le 7 octobre 2024, le MCG a déposé une nouvelle motion, M 3056, qui vise à réserver certaines fonctions étatiques aux personnes de nationalité suisse ou en cours de naturalisation. Celle-ci n'ayant pas encore été présentée par son auteur à la commission, elle ne sera pas traitée dans ce rapport. Puis, le 31 janvier 2025, le même MCG a lancé une nouvelle initiative, « Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat ». Cette initiative propose l'introduction d'un nouvel article 3A dans la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux. Cette disposition prévoit que le personnel qui est impliqué dans les activités d'exercice de la puissance publique et qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques soit de nationalité suisse ou qu'il réside dans le canton de Genève avec une autorisation d'établissement. Cela signifie que les travailleurs frontaliers qui sont titulaires d'un permis G, par exemple, seraient exclus de ces fonctions. Le champ d'application de cette initiative est cette fois plus restreint que celui du projet de loi 13269-A, puisqu'il ne concerne que les employeurs soumis à la LPAC. L'initiative ne prévoit pas de modifier la loi sur l'instruction publique.

Concernant l'amendement général du Centre, la magistrate rappelle que, le 7 mai 2014 déjà, le Conseil d'Etat a décidé que tout poste vacant au sein de l'Etat, des institutions de droit public et des entités subventionnées devait, avant d'être publié, faire l'objet d'une annonce auprès de l'office cantonal de l'emploi et que, à compétences équivalentes, la préférence serait donnée à un

candidat présenté par l'OCE. Le deuxième but de cet amendement reprend dans les grandes lignes le texte de l'alinéa 1 de l'initiative du MCG. Le personnel qui est impliqué dans les activités d'exercice de la puissance publique et qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques doit être de nationalité suisse ou résider dans le canton de Genève avec une autorisation d'établissement. Cette disposition de la nouvelle loi est également introduite dans une modification à la LPAC avec la même teneur, mais la modification de la LPAC précise les activités qui sont visées et prévoit que les restrictions doivent être examinées au cas par cas.

**M<sup>me</sup> Fontanet** pense que cet amendement ne concerne que très peu de personnes, étant donné les restrictions prévues par l'article 3A al. 2 et 4 sur la nature des responsabilités et les risques pour l'intérêt général, le domaine visé et la prépondérance des activités. A titre de comparaison, elle présente également les bases légales de la Confédération et de la loi sur le personnel du canton de Neuchâtel, qui ne visent également que des postes très restreints avec ces limitations.

En effet, la loi sur le personnel de la Confédération prévoit de réserver certains emplois aux personnes de nationalité suisse. L'article 8 prévoit que, pour l'accomplissement de tâches impliquant l'exercice de la puissance publique, le Conseil fédéral détermine par voie d'ordonnance les emplois auxquels ont accès uniquement les personnes de nationalité suisse et les emplois auxquels n'ont accès que les personnes qui possèdent exclusivement la nationalité suisse. A Neuchâtel, on observe que la loi sur le statut de la fonction publique du canton contient également une disposition qui prévoit que les domaines de fonctions qui relèvent de la puissance publique sont réservés aux ressortissants suisses. Le règlement d'application précise que sont considérées comme telles les fonctions qui impliquent pour le titulaire des prises de décisions qui touchent gravement les administrés dans leur personne ou dans leurs biens, ou encore la participation à l'organisation générale de la défense ou l'accès à des documents confidentiels qui concernent la défense. Le Conseil d'Etat neuchâtelois a établi une liste dans l'annexe du règlement relatif aux obligations attachées à certaines fonctions de l'administration cantonale. Dans l'administration cantonale de Genève, **M<sup>me</sup> Fontanet** rappelle qu'il y a déjà des dispositions qui réservent des postes à des personnes qui possèdent la nationalité suisse, en particulier pour les policières ou policiers, les gendarmes, inspectrices ou inspecteurs de police judiciaire.

Elle relève aussi que le champ d'application de la loi relative aux activités d'exercice de la puissance publique et celui de l'art. 3A LPAC, dont l'art. 4 du texte proposé par Le Centre réclame la modification, n'est pas le même. La loi prévoit une application à l'administration cantonale, au pouvoir judiciaire et

aux établissements publics, alors que, pour l'art. 3A LPAC, c'est le champ d'application de la LPAC qui s'applique.

La conseillère d'Etat en conclut que cet amendement, qui prévoit comme premier but la recherche du plein emploi, est uniquement une disposition déclarative et ne va concerner que très peu de postes et que la législation actuelle prévoit déjà des restrictions à l'emploi.

Abordant l'amendement du MCG, **M<sup>me</sup> Fontanet** estime qu'il est difficile de prévoir de façon générale l'impossibilité de l'exclusion des citoyens suisses ou résidents en cas de non-correspondance entre la personne candidate et le descriptif du poste. Cela signifierait que, lorsqu'un citoyen suisse postule à un emploi qui nécessite par exemple le brevet d'avocat et qu'il ne l'a pas, il ne serait pas possible de l'exclure. De même, un citoyen suisse qui se porte candidat à un poste de policier, qui n'aurait pas la formation et qui souhaiterait quand même être candidat sans faire la formation, ne pourrait pas non plus être exclu. Les remarques sur le PL 13269, pour lequel l'entrée en matière a été refusée par la commission, sont maintenues. Notamment la remarque sur le fait qu'il est absolument impossible pour l'employeur d'attendre de former un candidat pour qu'il puisse correspondre au poste, en particulier pour des professions réglementées.

**Une députée (S)** demande quelles activités relèvent exactement de la définition de l'exercice de la puissance publique, notamment l'accès à des informations confidentielles ou sensibles concernant l'Etat, ainsi que la gestion et la collecte de données sensibles relatives aux résidents du canton de Genève. Elle s'interroge sur la possibilité que cela englobe potentiellement l'ensemble du personnel de santé. **M<sup>me</sup> Fontanet** indique que le département ne considère pas que le personnel médical exerce la puissance publique.

**Un député (PLR)** revient sur l'amendement du Centre. Il vise les personnes de nationalité suisse et/ou titulaires d'une autorisation d'établissement et résidant effectivement dans le canton de Genève. Il en déduit qu'il faudrait à la fois être suisse et résider dans le canton, ce qui exclurait certains Suisses. **M<sup>me</sup> Marti** indique que le département s'est également interrogé sur l'interprétation de ce « et ». Est-ce que les personnes de nationalité suisse doivent aussi résider dans le canton de Genève ? Cette formulation est un copier-coller de celle de l'initiative du MCG, qui, elle, précisait que les Suisses n'étaient pas concernés par l'obligation de résidence. Si une loi devait être adoptée, il faudrait savoir si seuls les titulaires d'une autorisation d'établissement sont soumis à cette exigence, ou également les Suisses.



**Un député (MCG)**, en tant que mandataire de l'initiative, précise que les juristes ayant travaillé sur le texte ont longuement réfléchi à la formulation, en examinant plusieurs syntaxes. Celle retenue, selon le MCG, concerne bien les personnes de nationalité suisse *ou* titulaires d'une autorisation d'établissement, mais avec la précision qu'elles doivent résider dans le canton de Genève.

**Un député (Ve)** revient sur le périmètre restreint visé par l'amendement du Centre. Il demande si, malgré ce champ d'application très limité, il n'est pas pertinent de l'appliquer. **M<sup>me</sup> Fontanet** indique que le département est très attentif à cela et souhaite que, dans certaines fonctions, les personnes soient suisses ou vivent dans le canton, car il est important de connaître le canton selon les postes, et d'avoir cette vision plus transversale et cette connaissance. Au sein de son département, la magistrate demande à ce que, chaque fois qu'il y a une demande d'engagement pour une personne qui ne vit pas dans le canton, celle-ci lui soit remontée.

**M<sup>me</sup> Apffel Mampaey** précise que, dans le bulletin des places vacantes pour les fonctions de hauts cadres, par exemple, il est systématiquement précisé « connaissance de l'environnement et de l'Etat ». C'est un prérequis systématique.

**Une députée (S)** revient sur le cas de figure de Neuchâtel, qui fixe un principe dans la loi et ensuite décline cela non seulement dans le règlement, mais aussi dans une liste des fonctions concernées. Elle demande si, dans le cas où une disposition était mise dans la loi, le Conseil d'Etat a déjà une idée des types de fonctions qu'il indiquerait comme exerçant la puissance publique. **M<sup>me</sup> Fontanet** répond que le Conseil d'Etat n'a pas encore mené la réflexion à ce stade. Elle imagine que cela concernerait peu de fonctions.

### ***Discussion***

Un débat s'engage sur les auditions éventuelles. **Un député (LC)** juge inutile d'auditionner les entités autonomes. Il aurait plutôt souhaité obtenir des chiffres, pour cela l'OPE pourrait être auditionné. **Une députée (S)** pense au contraire que, comme le champ d'application est l'ensemble des entités soumises à la LPAC, il est essentiel de les auditionner. **Un député (PLR)** estime que les auditions nécessaires ont été faites.

**Une députée (S)** souligne que les services cantonaux de statistiques ont mené une enquête basée sur le recensement fédéral, portant sur la structure de l'emploi et des salaires dans le secteur public à Genève. Elle précise que la plus grande proportion de personnes titulaires d'un permis frontalier concerne le domaine de la santé.

**Un député (Ve)** résume la situation : le projet de loi a été refusé et il y a des amendements à traiter. Celui du MCG ne règle pas les problèmes de conformité au droit. L'amendement du Centre pose des problèmes de rédaction, car il cumule les « et » et les « ou » ; les exigences posées ne sont pas claires. **Un député (PLR)** a trouvé intéressant ce qui a été proposé par la conseillère d'Etat sur les règles neuchâteloises et fédérales. Il pense que ce n'est pas forcément dans la LPAC que la règle doit être inscrite ; cela pourrait être dans le règlement de la LPAC.

**Un député (LC)** estime qu'il ne faut pas tout confondre. Genève ne va pas s'effondrer si quelques postes sont réservés à des personnes de nationalité suisse ou résidant sur le territoire. **Un député (MCG)** souhaite procéder à des auditions et refuse de voir croître le nombre de frontaliers. **Une députée (S)** estime qu'il n'est pas nécessaire que le Grand Conseil s'occupe de faire des règlements de fonctionnement. Elle considère que le Conseil d'Etat pourrait réfléchir à certaines fonctions, mais que cela ne concernera, en réalité, qu'une ou deux fonctions très spécifiques. Elle souligne qu'habiter en dehors de Genève est parfois dû à la crise du logement.

**Le président** fait voter la demande qui sera formulée à l'office du personnel de l'Etat pour qu'il fournisse des données chiffrées, par écrit, ce qui est accepté à l'unanimité moins une abstention (S).

## Débat final

**Le président (LJS)** présente son amendement (voir au début du présent rapport) concernant les cadres intermédiaires et supérieurs.

**Un député (LC)** demande l'approximation du nombre de personnes qui seraient concernées par le périmètre de l'amendement du Centre, car il n'a pas trouvé la réponse à cette question dans les réponses du département. Il a noté qu'on ne pouvait pas déterminer exactement ce nombre, mais, selon lui, on devrait au moins savoir si on est dans une fourchette de moins de cent, de moins de mille ou de moins de dix mille.

**M<sup>me</sup> Andenmatten**, secrétaire générale adjointe, pour le DF, rappelle que, dans la réponse fournie du département, il y a une liste des personnes concernées : commandant.e de la police, chancelier.ère, vice-chancelier.ière, directeur.trice de l'office cantonal de la population et des migrations, directeur.trice de l'office cantonal de protection de la population et des affaires militaires et, en plus de cela, les policiers.ères, les agent.es de sécurité publique armé.es et les personnes chargées de procéder à des enquêtes sur la personnalité des candidats.

**Le même député (LC)** répond que le champ d'application s'adresse à l'administration cantonale, au pouvoir judiciaire et aux établissements de droit public : les personnes mentionnées ne sont qu'une partie de ce cadre-là.

**Un député (Ve)** fait remarquer qu'on nage dans la confusion, car ils étaient saisis d'un projet de loi qui générerait une nouvelle loi pour la domiciliation des membres de l'Etat avec un certain nombre de critères, puis un amendement qui recrée une nouvelle loi et qui insère tout d'un coup la nationalité dans le problème. Ensuite on a un retour du Conseil d'Etat plus ou moins précis et maintenant un amendement supplémentaire qui amende un art. 15... qui n'existe pas dans la loi d'origine ! Par déduction, on arrive à voir que c'est plutôt la LPAC sur laquelle il faudrait s'appuyer.

**Une députée (S)** dit soutenir les Bilatérales, en ce sens que les personnes travaillent là où elles veulent travailler et là où elles sont engagées. Selon elle, le discours récurrent sur les frontaliers monte les populations et les tranches de population les unes contre les autres. Selon elle, il faut reconnaître les questionnements, mais ne pas apporter des réponses qui instrumentalisent. Dans la proposition d'amendement LJS, si on devait faire remonter tous les dossiers dès la classe 14 au conseiller d'Etat, celui-ci ouvrirait une usine de ressources humaines à côté de son bureau. Mais pour les fonctions qui sont décrites par le département et pour lesquelles on doit être de nationalité suisse, elle peut comprendre que cela soit exigé.

**Une autre députée (S)** n'est pas sûre que faire référence à une pratique d'un département, comme dans l'amendement LJS, ait sa place dans la loi.

**Un député (PLR)** rappelle qu'une claire majorité était opposée au PL. Selon lui toutefois, il y a lieu de se poser la bonne question : avons-nous un problème ? Selon son souvenir, le département a dit qu'au sein du petit Etat, on employait moins de frontaliers que dans le reste de l'économie. Il a l'impression qu'on s'engage dans un débat qui n'a pas lieu d'être. Il n'est pas sûr du besoin de recréer une loi et d'intervenir dans le processus des ressources humaines de chaque département : c'est de la responsabilité politique de leurs chefs. Finalement, il croit qu'on ne mesure pas bien ce que vont représenter les années à venir en termes de recherche de cadres. Il y aura une véritable compétition entre le public et le privé, ou avec des administrations d'autres cantons, voire de France justement, pour aller chercher les cadres compétents, étant donné que les cadres actuels vont bientôt prendre leur retraite.

**Un député (MCG)** dit au contraire que le débat est très important, car il y a un gros problème systémique au sein de l'Etat de Genève, et au département des finances, il y a un nombre excessif de permis G à la direction générale ; c'est dans les statistiques du budget et des comptes. Il constate avec inquiétude

que les jeunes qui sortent de l'université avec des diplômes ne trouvent pas de travail à Genève. Ce député a une question concernant l'amendement de LJS : c'est une modification de l'article de la LPAC, donc on supprimerait le projet de loi et en échange on mettrait cet amendement, qui serait un amendement général ? Cela lui est confirmé.

**Un député (MCG)** aimerait rappeler que, sur le fond, en période d'annonce de budget, il y a environ 25 000 demandeurs d'emploi à Genève, dont une partie est à la charge de l'Etat. Selon lui, il n'y a pas de raison d'engager quelqu'un en dehors du canton pour un poste de cadre moyen. Il a souvent vu qu'il y avait une discordance assez grande entre ce qu'affirmaient les candidats formés à l'étranger et le niveau reconnu en Suisse. On entend toujours qu'en pénurie de main-d'œuvre, on ne trouvera pas de spécialistes. Nous n'avons pas besoin d'urbanistes qui viennent de Grenoble. Cela ne signifie pas qu'on va prendre un jeune en rupture *ab initio* pour une fonction universitaire, mais le complément de formation est le devoir de l'employeur.

**Une députée (S)** précise que son parti ne va pas soutenir le projet de loi, mais que, concernant l'amendement de LJS, on ne doit pas modifier la LPAC sur le petit et le grand Etat alors qu'on ne vise en fait que le petit Etat. Une recommandation selon laquelle la pratique du département des finances peut s'étendre à d'autres départements est vue positivement, avant tout pour les cadres, dès la classe 23.

**Un député (PLR)** fait remarquer qu'on a ici trois amendements qui résolvent trois problèmes différents. Tout le monde a été confus au début, car d'un côté on trouve une proposition du MCG qui vise à forcer l'emploi des résidents genevois. Ensuite, on a une proposition liée à la classe salariale, mais on se demande quel est l'objectif ensuite, car cela dépend du département dans lequel on se trouve, des responsabilités qu'on a et de l'accès aux informations. Finalement, on a la proposition du Centre, liée à la fonction elle-même, en disant qu'il y a des postes sensibles et qu'on veut s'assurer que les personnes qui les occupent soient bien de chez nous. Selon lui, aucun de ces amendements n'améliore l'employabilité des Genevois.

**Un député (LC)** signale qu'il a toute confiance en M<sup>me</sup> Fontanet, mais qu'il serait inquiet si demain c'était un parti populiste ou extrémiste qui excluait totalement certaines origines ou régions. Est-ce qu'aujourd'hui, si l'initiative du MCG aboutissait, la population genevoise voterait contre ? Réservons-nous certains postes, sans lourdeur administrative, pour nous protéger demain, conclut-il.

**Le MCG** indique retirer son amendement déposé avant l'amendement du Centre, pour la clarté des débats.

**Un député (PLR)** a le sentiment qu'il n'y a pas de majorité suffisante pour continuer les travaux sur ce projet de loi et ces éventuels amendements. Il propose donc de passer au vote ; cela n'empêchera pas de réfléchir à une motion, peut-être même une motion de commission, pour inviter le Conseil d'Etat à travailler sur une pratique semblable à ce qui est fait au département des finances.

**Un député (UDC)** indique que l'amendement général du Centre ne le satisfait pas, mais va dans une bonne direction. Son groupe y sera donc favorable, mais préférerait une approbation du PL original.

**Un député (MCG)** affirme qu'il est simplement question d'offrir aux personnes qui sont dans la même situation que les *baby-boomers* de l'époque les mêmes possibilités de trouver un emploi, quitte à adapter leur formation ensuite. Selon lui, la politique de ressources humaines est dysfonctionnelle à l'Etat de Genève, sinon on n'engagerait pas autant de frontaliers et de permis G. Il faut penser aux jeunes générations, à la population actuelle qui est en difficulté, et c'est pour cela que son groupe soutiendra le projet de loi et, le cas échéant, l'amendement du Centre.

**Un député (Ve)** dit n'être pas sorti de la confusion suite au débat ; selon lui, on part dans tous les sens et il a essayé de comprendre quel problème on était en train de régler. Il en discerne trois : en premier, l'intérêt supérieur de l'Etat qui commanderait que seuls de bons Suisses puissent obtenir de bons emplois, à forte responsabilité. La pratique actuelle dit que certains emplois à haute responsabilité sont réservés aux nationaux, donc le problème semble déjà réglé.

Le deuxième problème est la distance entre le domicile de certains employés de l'Etat et leur lieu de travail, indépendamment du fait qu'ils passent une frontière nationale ou cantonale. Cela pose un problème d'intérêt général de l'Etat, de réactivité de ces gens, mais également peut-être de centaines de kilomètres parcourus pour se rendre au travail. Finalement, le dernier élément, c'est l'intérêt des résidents de Genève qui cherchent un emploi et qui, pour certains, n'en trouvent pas. Compte tenu des différents dispositifs mis en place à l'Etat, s'ils ne trouvent pas d'emploi, est-ce qu'on n'aurait pas des raisons de penser qu'il y a des problèmes d'employabilité ? C'est-à-dire qu'il y a une inadéquation entre leur formation et les emplois que l'Etat propose. C'est sur cet axe-là qu'il faudrait travailler. Or, ni le projet ni les amendements ne traitent cet aspect.

**Un député (S)** évoque l'éventuelle inadéquation des formations par rapport aux postes. Il ne voit pas le rapport avec le fait d'engager des frontaliers ou non. Si on a des jeunes qui ne sont pas correctement formés, il faut les former

différemment. Il serait intéressant de se pencher sur la question d'un vrai texte consacré à cela ou un objet parlementaire différent.

**Un député (MCG)** déplore qu'on entende toujours la même rengaine : les formations ne correspondent pas. Mais au niveau de la formation, quand on a des classes entières qui sortent des écoles de commerce avec un CFC d'employé de commerce et qu'il n'y a pas de poste pour eux dans une administration publique, c'est à l'Etat de s'organiser.

**Le président (LJS)** annonce retirer son amendement et clôt les débats.

### **Vote**

Après avoir débattu sur la pertinence de voter un amendement général au projet de loi, la commission procède au vote d'entrée en matière du PL 13269-A :

Oui : 5 (2 UDC, 1 LC, 2 MCG)

Non : 8 (3 S, 1 Ve, 4 PLR)

Abstentions : 1 (1 LJS)

***L'entrée en matière est refusée.***

La majorité de la commission vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'en faire de même.

Date de dépôt : 3 novembre 2025

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### Rapport de Souheil Sayegh

L'article 45, paragraphe 4 du TFUE (*traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ou traité de Rome*)<sup>1</sup> stipule que les dispositions de l'article 45 (qui garantissent la libre circulation des travailleurs) ne s'appliquent pas aux emplois dans l'administration publique. Cette dérogation ne s'applique qu'aux postes qui impliquent une participation à l'exercice de la puissance publique ou à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, et ce, de manière habituelle et non marginale.

#### Article 45

<sup>1</sup> *La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.*

<sup>2</sup> *Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.*

<sup>3</sup> *Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :*

- a) de répondre à des emplois effectivement offerts,*
- b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des Etats membres,*
- c) de séjourner dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,*
- d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un Etat membre, après y avoir occupé un emploi.*

<sup>4</sup> *Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.*

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E045:fr:HTML#:~:text=1.,emplois%20dans%20l'administration%20publique>

Il s'agit d'une exception de souveraineté reconnue internationalement.

L'objectif principal de cet amendement général déposé par LC est de renforcer la souveraineté cantonale et la confiance de la population dans l'administration cantonale en maîtrisant l'information sensible à laquelle ont accès justement ces fonctionnaires (finances, sécurité, dossiers personnels). Il n'y a aucune discrimination particulière, une responsabilité étatique tout simplement.

Exiger la nationalité suisse ou l'établissement de longue durée (permis C) et la résidence territoriale permet d'assurer une loyauté envers le corps politique et les citoyens genevois. Dans ces secteurs (justice, police, contrôle légal), il est important que le fonctionnaire soit engagé dans la communauté qu'il sert. On minimise ainsi les risques d'influences externes ou les conflits d'intérêts. Il ne s'agit pas de viser un repli identitaire généralisé, mais de protéger de manière ciblée et proportionnée les fonctions essentielles de l'Etat, renforçant le lien solidaire entre la population et son administration. L'Etat n'est pas une multinationale ouverte à qui souhaite s'en emparer, il est normal que certains postes clés soient réservés aux personnes qui y sont le plus attachées.

Pour les milliers d'autres postes de l'administration, le principe de complémentarité professionnelle avec les travailleurs frontaliers et étrangers reste valable.

En résumé, cet amendement permet en toute simplicité de clarifier le rôle de l'Etat et les postes pour lesquels il est nécessaire d'être de nationalité suisse ou titulaire d'une autorisation d'établissement et de résider de manière effective dans le canton.



## **Amendement général de la minorité**

### **Projet de loi (13269-B)**

#### **relative aux activités d'exercice de la puissance publique**

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

#### **Art. 1        Principes**

<sup>1</sup> *Le canton de Genève recherche le plein emploi de celles et ceux qui résident sur son territoire, il promet une complémentarité professionnelle entre les travailleurs résidents et étrangers.*

<sup>2</sup> *Le personnel impliqué dans des activités d'exercice de la puissance publique et qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, doit être, sous réserve des dispositions légales spéciales, de nationalité suisse ou titulaire d'une autorisation d'établissement et résider de manière effective dans le canton de Genève.*

#### **Art. 2        Champ d'application**

*La présente loi s'applique :*

- a) à l'administration cantonale ;*
- b) au pouvoir judiciaire ;*
- c) aux établissements de droit public.*

#### **Art. 3        Entrée en vigueur**

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

#### **Art. 4        Modification à une autre loi**

*La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) (B 5 05), du 4 décembre 1997, est modifiée comme suit :*

#### **Art. 3A       Rapport particulier de solidarité (nouveau)**

<sup>1</sup> *Le personnel visé par la présente loi, impliqué dans des activités d'exercice de la puissance publique et qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, doit être, sous réserve*

*de dispositions législatives spéciales, de nationalité suisse ou titulaire d'une autorisation d'établissement et résider de manière effective dans le canton de Genève.*

<sup>2</sup> *Ces activités recouvrent la participation, directe ou indirecte, à l'une des tâches comportant :*

- a) la mise en application et le contrôle d'actes juridiques ;*
- b) le maintien de l'ordre public et les mesures impliquant un recours possible à l'usage de la contrainte ;*
- c) l'administration, la collecte et la gestion des finances publiques ;*
- d) l'accès à des informations sensibles ou confidentielles concernant l'Etat ;*
- e) l'administration du système judiciaire ainsi que l'exécution des peines et mesures ;*
- f) la collecte et la gestion de données personnelles sensibles relatives aux résidents du canton de Genève.*

<sup>3</sup> *Les restrictions énoncées à l'alinéa 1 s'appliquent uniquement aux activités visées à l'alinéa 2, exercées de manière régulière par le personnel et représentant une part prépondérante de ses fonctions.*

<sup>4</sup> *Les activités susceptibles de connaître des restrictions doivent être examinées au cas par cas afin de vérifier si les conditions imposées sont justifiées au regard de la nature des responsabilités et des risques pour l'intérêt général de l'Etat.*

*Date de dépôt : 14 octobre 2025*

## RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

### Rapport de Christian Steiner

Le groupe MCG déplore que ce projet de loi ait été traité de manière expéditive par la commission du personnel de l'Etat, suite à un renvoi par la plénière dû au dépôt d'amendements. Il aurait mérité un examen beaucoup plus poussé.

La situation est catastrophique à Genève en raison d'une explosion du chômage et d'un accroissement des travailleurs en fin de droit. A fin août 2025, il y a plus de 17 000 demandeurs d'emploi à Genève, dont un peu moins de 12 000 qui sont indemnisés par l'assurance chômage. A ces chiffres, il faut ajouter les chômeurs en fin de droit qui sont pris en charge par l'aide sociale. Il y a également les jeunes diplômés, notamment les titulaires d'un CFC obtenu en école de commerce, qui renoncent à s'inscrire au chômage en raison du délai d'attente de 12 mois pour toucher ensuite 90 indemnités maximum, d'un montant plafonné à 51 francs pour les moins de 25 ans. Ils sont nombreux et préfèrent rester à la charge de leurs parents.

Selon les critères de OIT, il y a au moins 25 000 demandeurs d'emploi à Genève dont une partie est à la charge de l'Etat, ce qui coûtera un demi-milliard d'aide sociale au contribuable en 2026. Un Etat exemplaire qui engage d'abord les résidents qui sont à sa charge est la moindre des choses et cela pourrait engendrer une dynamique positive.

Quant à la rengaine habituelle : « des formations qui ne correspondent pas aux exigences du poste », cet argument ne tient pas, avec 1335 postes vacants annoncés fin août 2025.

Chaque année, on a des classes entières qui sortent des écoles de commerce avec un CFC d'employé de commerce ou même une maturité commerciale et qui ne trouvent pas d'emploi. S'il n'y a pas de poste pour eux dans une administration publique, ce n'est pas la formation qui ne joue pas, car c'est un certificat fédéral de capacité, conçu pour répondre aux demandes de l'économie. C'est bien à l'Etat de s'organiser. De plus, si toutes les exigences du poste ne sont pas remplies, par exemple l'expérience professionnelle

demandée, l'Etat a la possibilité d'appliquer une réduction de salaire (code complémentaire 9) jusqu'à ce que ces conditions soient remplies.

Il n'y a donc aucune raison qu'un poste administratif, comme il en existe dans tous les services du grand et du petit Etat, soit occupé par un non-résident de notre canton.

Cette situation qui perdure est inquiétante et il est urgent d'agir.

Depuis 2005, le MCG a fait de nombreuses propositions pour limiter l'afflux excessif des frontaliers permis G, c'est-à-dire de Français habitant en France et travaillant à Genève. Dès le début, nous avons proposé le type de dispositif qui figure dans ce projet de loi, donc c'est très logiquement que des députés MCG avec leurs collègues UDC ont signé ce projet de loi proposé par ceux-ci.

Plusieurs amendements ont été proposés à la commission, mais n'ont pas pu être examinés de manière complète en raison du traitement expéditif de la commission.

Il aurait été intéressant d'examiner en détail l'amendement déposé par le groupe du Centre, soutenu par le MCG et l'UDC, qui reprend l'initiative MCG « Non aux frontaliers dans les postes stratégiques à l'Etat », déposée en 2025.

Si la version initiale du projet de loi propose un blocage des engagements de frontaliers permis G, l'initiative demande d'intervenir sur les postes stratégiques. Elle correspond à la pratique des Etats européens qui limitent l'accès aux emplois publics des non-nationaux. Cette initiative est basée sur les exceptions figurant dans l'accord de libre circulation entre l'Union européenne et la Suisse (ALCP). On notera qu'elle va beaucoup moins loin que la France qui limite drastiquement l'accès aux emplois publics des non-nationaux et étrangers.

Cette question taboue fait peur. Pendant ce temps, les résidents genevois subissent les conséquences d'une situation inacceptable.

Pour toutes ces raisons, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer ce projet de loi pour un réel examen en commission, sinon de l'accepter.

Date de dépôt : 4 novembre 2025

## RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

### Rapport de Patrick Lussi

Il ne vous a pas échappé que, malgré un refus d'entrée en matière lors de son premier passage en commission, lors de la séance plénière de notre Grand Conseil, vu l'importance de cette proposition de loi, le PL 13269-A a été renvoyé en commission.

Il en a été de même lors de ce second passage. Le rapporteur de majorité vous contera, par le menu, les erreurs d'appréciations retenues.

Il est nécessaire de mentionner le premier paragraphe du rapport de minorité du député Dugerdil dans le PL 13269-A :

***L'économie genevoise est dynamique et emploie de nombreux travailleurs frontaliers. Le projet de loi 13269 n'est pas dirigé contre des personnes qui contribuent à faire fonctionner notre économie, mais a comme objectif d'éviter la substitution de travailleurs suisses et étrangers domiciliés sur le territoire cantonal par d'autres travailleurs au bénéfice d'un traité international.***

Cet aspect n'a pas été traité en commission. Est-ce un aspect politiquement non correct ? C'est ce que pensent à tort bien des politiciennes et politiciens, car les premiers concernés, nos travailleuses et travailleurs, demandent que nous soyons plus incisifs dans ce domaine.

Nous n'avons pas d'amendement présenté, c'est que tout était dit dans le projet de loi et surtout dans le rapport de minorité rédigé.

L'UDC remercie un député du Centre d'avoir recentré le périmètre du projet de loi, qui ne concerne que quelques pour cent de l'emploi total dans le canton. Il ne s'agit pas de l'ensemble de l'économie genevoise.

Toutefois, nous soulignons que la perception publique genevoise est forte et souvent négative sur ce sujet. Il faut le traiter, non le nier.

Nous rappelons un précédent, celui du copinage, que la commission avait su traiter en trouvant un compromis. Ce sujet mérite un traitement similaire.

Même si la gauche n'est pas favorable, sur le principe, à la limitation de l'accès à l'emploi sur des critères de nationalité ou de statut, nous pensons qu'il

serait utile de prendre le temps de mener des auditions sur l'amendement général du Centre.

L'amendement général du Centre ne satisfait pas, mais va dans une bonne direction. Le groupe UDC sera donc favorable à cet amendement.

La proposition d'un député PLR concernant un règlement plutôt qu'une modification législative nous paraît intéressante, l'essentiel étant de résoudre le problème, quel que soit le vecteur juridique.

Mesdames et Messieurs les députés, notre minorité demande donc que le PL 13269 ait une entrée en matière et qu'il soit étudié sur les propositions contenues.