



## **Initiative populaire cantonale**

### **Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat !**

Le comité d'initiative a lancé l'initiative législative cantonale formulée et intitulée « Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat ! », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- |  |                        |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....                                | <b>4 juillet 2025</b>  |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>4 novembre 2025</b> |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....                                | <b>4 novembre 2025</b> |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> .... | <b>4 juillet 2026</b>  |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....                                    | <b>4 juillet 2027</b>  |

# Initiative populaire cantonale

## Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat !

Les citoyennes soussignées et citoyens soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, conformément aux articles 57 à 64 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et aux articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative :

### **Art. 1      Modifications**

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.

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

- a) l'élaboration, 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.

**Art. 36      Dispositions transitoires (nouvel alinéa)**

<sup>4</sup> Dès l'entrée en vigueur de l'article 3A, le personnel ne répondant pas aux critères, dispose d'un délai d'un an pour se conformer aux nouvelles exigences.

***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Néant.



4392-2025

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

## ARRÊTÉ

relatif à la validité de  
l'initiative populaire cantonale 201  
« Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans  
les postes stratégiques de l'Etat ! »

29 octobre 2025.

## LE CONSEIL D'ÉTAT

### I. EN FAIT

1. Par courrier postal du 29 janvier 2025, anticipé par courriel le même jour, le Mouvement Citoyen Genevois (ci-après : le MCG) a informé le Conseil d'Etat du lancement d'une initiative législative cantonale intitulée « Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat ! » (ci-après : l'IN 201). François BAERTSCHI y était désigné comme mandataire et Benjamin PELLEGRIN comme remplaçant.
2. L'IN 201 a pour objet la modification de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (LPAC ; RS-GE B 5 05). Elle est libellée en ces termes :

#### « **Art. 1 Modifications**

*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)**

- 1 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.*

2. Ces activités recouvrent la participation, directe ou indirecte, à l'une des tâches comportant :
  - a) L'élaboration, 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.
3. 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.
4. 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.

#### **Art. 36 Dispositions transitoires (nouvel alinéa)**

4. Dès l'entrée en vigueur de l'article 3A, le personnel ne répondant pas aux critères, dispose d'un délai d'un an pour se conformer aux nouvelles exigences ».
3. Le 31 janvier 2025, le service des votations et élections (ci-après : le SVE) a validé, conformément aux articles 86, alinéa 1, lettre c et 87 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982 (LEDP ; RS-GE A 5 05), la formule de récolte de signatures (ci-après : la formule), laquelle avait été déposée sans exposé des motifs.
4. Le même jour, le lancement et le texte de l'IN 201 ont été publiés dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : la FAO), avec un délai de récolte des signatures échéant le 2 juin 2025.
5. Les 17 mars, 20 mai et 2 juin 2025, les listes de signatures ont été déposées au SVE.
6. Par arrêté du 2 juillet 2025, publié le 4 juillet 2025 dans la FAO, le Conseil d'Etat a constaté que les signatures avaient été déposées dans les délais et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti. Par le même arrêté, le Conseil d'Etat a fixé les délais de traitement de l'initiative, en particulier en ce qui concerne l'arrêté relatif à la validité de l'initiative et le rapport sur la prise en considération de celle-ci. Ces délais arrivent à échéance le 4 novembre 2025.
7. Par courrier du 22 juillet 2025, la chancellerie d'Etat a sollicité le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : le SEM) pour obtenir son avis sur la conformité de l'IN 201 au droit supérieur, notamment au regard des règles sur la libre circulation des personnes.
8. Par courrier recommandé du même jour, anticipé par courriel, la chancellerie d'Etat a sollicité les initiants afin qu'ils clarifient certains points de l'IN 201 et, plus globalement, qu'ils se prononcent sur sa validité. Un délai au 12 août 2025 leur était imparti à cet égard. La réponse du SEM leur serait transmise pour éventuelles observations.

9. Par courrier du 27 juillet 2025, anticipé par courriel, les initiants se sont spontanément adressés au SEM avec copie à la chancellerie d'Etat.

En substance, les initiants critiquaient d'abord la démarche consistant à solliciter le SEM, tout comme l'approche adoptée par le Conseil d'Etat à l'égard de leur texte. Ils estimaient nécessaire de présenter leurs arguments avant que le SEM ne réponde à la chancellerie d'Etat. A cette fin, ils transmettaient au SEM un exposé des motifs afférent à l'IN 201.

Pour justifier la conformité de leur initiative au droit supérieur, les initiants se prévalaient du régime en vigueur en France, laquelle réservait à ses propres nationaux les emplois au sein de la fonction publique. Le comité d'initiative invoquait également l'article 10 de l'annexe I à l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, du 21 juin 1999 (ALCP ; RS 0.142.112.681), dont les principes étaient appliqués par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne (ci-après : l'UE). L'IN 201 s'inscrivait précisément dans le champ d'application de cette disposition.

Les initiants se prévalaient ensuite de diverses sources juridiques, notamment plusieurs dispositions de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), de l'ALCP et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 (RS 0.111), ou encore de la « directive 64/221/CEE ». Ils invoquaient aussi la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la CJCE ou la CJUE), du Tribunal fédéral et de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la CJCst).

Sur cette base, le comité d'initiative indiquait qu'il était nécessaire à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat de protéger certains emplois liés à l'exercice de la souveraineté, vu le rapport particulier de solidarité et la réciprocité de droits et devoirs existants entre l'Etat et son personnel. S'il n'était pas possible de soumettre la totalité des emplois étatiques à cette règle, notamment pas les fonctions purement administratives ou techniques sans lien avec l'exercice de la puissance publique, les données chiffrées relatives à la part de « *frontaliers permis G* » dans le secteur public – détaillées par le comité d'initiative –, couplées à « *la nature et la sensibilité des tâches ainsi que des responsabilités en question, selon la méthode dite fonctionnelle* », nécessitaient, selon les initiants, d'agir par voie populaire.

10. L'exposé des motifs portant le logo du MCG et intitulé « *Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat !* », est rédigé comme suit :

« *L'administration publique, lorsqu'elle touche à des postes stratégiques liés à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts généraux du canton, requiert un rapport particulier de solidarité envers l'Etat. Ces responsabilités, impliquant notamment l'élaboration et l'application de décisions sensibles, nécessitent une loyauté inconditionnelle et une solidarité renforcée.*

*Actuellement, des frontaliers permis G, résidant hors de nos frontières et ne disposant d'aucun lien direct de solidarité avec l'Etat, occupent des fonctions au sein de l'administration publique. Certaines de ces fonctions leur confèrent un accès à des informations substantielles, telles que les données financières de l'Etat, des plans de sécurité publique ou des bases de données sensibles relatives aux citoyens. A titre exemplatif, selon le rapport du Grand Conseil sur le budget de l'Etat 2025, 18.2 % des postes au Secrétariat général du Département des finances et 16.67 % à la Cour des comptes (chiffres 2024) sont occupés par des frontaliers permis G.*

*La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), applicable pour définir la portée de l'article 10 Annexe I de l'Accord sur la Libre Circulation des Personnes (ALCP), précise que les emplois dans l'administration publique qui peuvent être restreints doivent être réservés à ceux qui « comportent une participation, directe ou indirecte, à*

*l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques ».*

*À titre d'exemple, la législation française, influencée par les dispositions du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) et par la jurisprudence de la CJUE, interdit aux ressortissants étrangers — y compris ceux de l'UE/EEE — d'accéder aux emplois impliquant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la souveraineté ou des prérogatives de puissance publique.*

*De telles restrictions, motivées par la nécessité de préserver la souveraineté nationale, reposent sur le fait que ces emplois supposent, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État, ainsi qu'une réciprocité de droits et de devoirs.*

*Cependant, la présente initiative élargit cette vision en reconnaissant que les résidents titulaires d'une autorisation d'établissement partagent de facto ce lien de solidarité. À cet égard, le texte proposé se révèle moins restrictif et discriminatoire que les normes admises par le droit européen.*

*Ces informations et tâches stratégiques, qu'il s'agisse de sécurité publique, de finances de l'État ou de gestion de crises, doivent être protégées de toute vulnérabilité pouvant découler d'une juridiction étrangère ou d'un manque de solidarité envers les intérêts du canton. Ignorer cette réalité expose nos institutions à des menaces sécuritaires graves, qu'elles soient involontaires ou intentionnelles, et affaiblit notre souveraineté.*

*En ciblant uniquement les fonctions stratégiques, cette approche respecte le principe de proportionnalité tout en consolidant l'intégrité et la souveraineté des institutions, essentielles à la stabilité et à la sécurité de l'État. À ce titre, le personnel exerçant des tâches d'ordre purement administratif ou technique, sans implication directe dans les prérogatives de puissance publique ni accès à des informations susceptibles de compromettre les intérêts de l'État, n'est pas visé par cette disposition, dès lors que ces fonctions n'impliquent ni exercice de prérogatives de puissance publique ni risque pour la sécurité publique ou les intérêts fondamentaux de l'État.*

*La présente initiative vise donc à garantir la sauvegarde des intérêts généraux de l'État en encadrant l'accès aux fonctions stratégiques au sein de l'administration publique et des entités parapubliques. Ces fonctions, par leur lien direct ou indirect avec l'exercice de la puissance publique, exigent de celles et ceux qui les occupent une loyauté inconditionnelle, un rapport de solidarité particulier avec l'État et une réciprocité de droits et de devoirs qui sont le fondement même de la souveraineté.*

*Les bases légales de notre initiative se trouvent notamment dans les articles 5 alinéa 4, 34, 36 alinéas 2 et 3, 49 alinéa 1 et 190 de la Constitution fédérale suisse. Elle s'appuie également sur les dispositions de l'Accord sur la Libre Circulation des Personnes (ALCP), notamment les articles 2, 5, 16 alinéa 2 et 10 Annexe I, qui permettent de restreindre l'accès à certains emplois dans l'administration publique. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a pu préciser que ces restrictions sont justifiées lorsque les fonctions concernées comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique ou à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État.*

*En Suisse, la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 147 II 1, 142 II 35 et 140 II 112) confirme que la méthode dite fonctionnelle doit guider l'identification des postes sensibles. Cette approche permet d'évaluer les responsabilités des fonctions au cas par cas, en se fondant sur leur nature et leur impact sur la souveraineté et les intérêts fondamentaux de l'État.*

*À ce titre, certaines fonctions stratégiques occupées par des titulaires de permis G à Genève soulèvent des préoccupations légitimes. Ces personnes, résidant hors du territoire et n'ayant pas de lien direct de solidarité avec l'État, accèdent à des postes*

impliquant des responsabilités sensibles, notamment dans les domaines financier et sécuritaire.

Il convient de préciser d'emblée qu'il ne s'agit nullement ici des ressortissants suisses établis à l'étranger, dont le lien de solidarité découle naturellement de leur nationalité. Toutefois, certaines restrictions sont déjà (et peuvent être) imposées dans des cas spécifiques, ce qui justifie la mention « sous réserve de dispositions législatives spéciales ». À titre d'exemple, l'éligibilité aux fonctions de magistrat requiert, au-delà de la nationalité suisse, l'exercice des droits politiques dans le canton de Genève ainsi qu'un domicile effectif sur son territoire.

S'agissant des personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour (permis C), il convient de rappeler qu'il s'agit d'un statut particulier conférant à ses titulaires un quasi-statut de nationaux, une spécificité propre à la Suisse qui la distingue des autres pays européens. Un nombre significatif de résidents de longue date, nés et ayant grandi à Genève, ne possèdent qu'un permis C. Or, leur attachement à l'Etat est indéniable.

C'est précisément pour cette raison que ces résidents (titulaires d'un permis C) ont été intégrés dans les critères de solidarité, ayant – pour beaucoup – grandi dans le canton et y ayant tissé l'ensemble de leurs attaches. Cette spécificité s'inscrit dans un contexte où plus de 40 % des résidents genevois sont de nationalité étrangère. Il convient par ailleurs de rappeler qu'un titulaire d'un permis C bénéficie d'un statut fondé, de par la loi elle-même, sur une résidence effective et durable. Ainsi, s'il vient à s'établir définitivement en France, il perd son autorisation de séjour en Suisse, sous réserve de rares exceptions à durée limitée.

Dans cette lignée, l'exigence de « résidence effective » prend tout son sens au regard des nombreux scandales ayant éclaboussé notre canton. Il est inacceptable que des individus établis à Paris – par exemple – ou ailleurs s'installent à la frontière et déclarent de fausses adresses à Genève afin d'accéder à des postes. Au-delà du copinage inacceptable, cela constitue une fraude manifeste. Il en va de même pour les travailleurs frontaliers qui, tout en résidant à l'étranger, exercent leur activité en télétravail et accèdent à des données sensibles de l'Etat, ce qui pose un problème majeur en matière de souveraineté et de sécurité.

Cela posé, les données disponibles montrent qu'un nombre préoccupant de postes stratégiques est actuellement occupé par des titulaires de permis G, notamment : 18,2 % des employés du Secrétariat général du Département des finances (DF), 2,8 % de la Direction générale des finances, 7 % du Secrétariat général du Département de l'instruction publique (DIP), 5,5 % de la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DIP), 5 % de la Direction générale de l'enseignement secondaire II (DIP), 2,3 % du Secrétariat général du Département de la cohésion sociale (DCS), 9,5 % du Secrétariat général du Département du territoire (DT), 5,1 % du Secrétariat général du Département de la santé et des mobilités (DSM), et 6,6 % de la Direction générale de la santé (DSM). En outre, 17,39 % des postes à la Direction des projets stratégiques de l'IMAD et 16,67 % à la Cour des comptes sont également occupés par des titulaires de permis G.

Bien que nous ne disposions pas de données précises concernant le nombre d'employés occupant des postes directement liés à l'exercice de la puissance publique ou à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat au sein de ces entités, nous constatons qu'à cela s'ajoute plusieurs entités publiques ou parapubliques à Genève qui emploient une part importante de frontaliers permis G, à savoir notamment : 15,4 % au sein des Services industriels de Genève (SIG), 29,53 % au sein des Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG), 17,44 % au sein des Transports publics genevois (TPG), 26,9 % au sein de l'Office cantonal des systèmes d'information et du numérique (DIN), 15,6 % au sein de la Fondation des Parkings, 14,8 % au sein des Etablissements publics pour l'intégration et 23,2 % au sein de la Fondation pour les terrains industriels de Genève.

*La nature des activités de certaines de ces institutions susmentionnées, notamment dans les domaines de l'énergie, de la sécurité publique ou des finances publiques, laisse présumer l'existence de responsabilités et d'accès à des informations stratégiques exigeant un lien particulier de solidarité avec l'Etat.*

*En tout état, la nature de ces responsabilités, telles que l'élaboration de plans de sécurité, la gestion des données financières de l'Etat ou la supervision de projets stratégiques, démontre la nécessité d'une solidarité renforcée envers l'Etat. Ignorer cette réalité expose nos institutions à des vulnérabilités sécuritaires et affaiblit la souveraineté cantonale. De plus, l'exemple de la France montre que des restrictions similaires, fondées sur le droit européen, peuvent être mises en place pour protéger les emplois liés à l'exercice de prérogatives régaliennes.*

*Néanmoins, il convient de préciser que cette initiative ne vise pas à limiter l'accès des frontaliers permis G à l'ensemble des emplois publics ou parapublics. Elle cible exclusivement les fonctions stratégiques et sensibles, tout en excluant les tâches purement administratives ou techniques qui ne présentent pas de lien direct avec l'exercice de la puissance publique ni d'accès à des données susceptibles de compromettre les intérêts de l'Etat.*

*C'est en ce sens que les alinéas 3 et 4 revêtent une importance particulière. Il ne s'agit pas ici de protéger des pans entiers d'emplois. L'enjeu réside dans la possibilité d'évaluer, au cas par cas, si le ressortissant d'une partie contractante exerçant une activité salariée (régulière) peut se voir refuser le droit d'occuper un emploi dans l'administration publique lié à l'exercice de la puissance publique et destiné à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques.*

*Enfin, aucun poste n'a été spécifiquement désigné, l'objectif étant de restreindre les activités relevant des prérogatives de puissance publique et non les emplois. Cependant, il est substantiel que des domaines tels que l'édiction et l'application des actes juridiques, le maintien de l'ordre public, la gestion financière et les données sensibles qui y sont rattachées, le système carcéral ou encore les informations sensibles sur les citoyens du canton ne soient pas directement confiés à des employés ne disposant pas d'un lien de solidarité avec l'Etat.*

*Ce qui paraît une évidence pour toute nation souveraine semble, dans notre contrée du bout du lac, heurter un pouvoir politique déconnecté des réalités.*

*En conclusion, cette initiative propose un cadre proportionné et équilibré, conforme aux engagements internationaux de la Suisse et respectueux du principe de la libre circulation. En encadrant l'accès à des fonctions stratégiques, elle renforce la stabilité et la souveraineté des institutions publiques tout en préservant l'intégrité et la sécurité des intérêts fondamentaux du canton ».*

11. Le SEM a répondu à la chancellerie d'Etat par courrier du 31 juillet 2025.

Le SEM constatait que l'IN 201 prévoyait d'exclure certaines personnes de la possibilité d'accéder aux postes au sein de l'Etat, régime dont la conformité devait s'examiner à l'aune de la Constitution fédérale et de l'ALCP, en particulier du principe de non-discrimination, dont le SEM détaillait les dispositions topiques. L'IN 201 constituait une « restriction évidente » à la libre circulation des personnes, alors que les citoyens de l'UE et des Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) devaient bénéficier du même accès aux emplois que les citoyens suisses, sans qu'aucune condition de résidence sur le territoire national ou cantonal ne puisse leur être imposée. Cela étant, vu le titre et le texte de l'article 3A de l'IN 201, ce dernier s'inscrivait dans le contexte de l'article 10 annexe I ALCP. L'initiative allait toutefois plus loin en donnant une définition générale des activités concernées. Les restrictions posées par l'IN 201 s'inspiraient clairement du droit de l'UE, lequel devait être pris en compte dans

le cadre de l'ALCP. Le SEM rappelait également la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière (ATF 140 II 112), en citant les grands principes, lesquels découlaient aussi de la jurisprudence de la CJCE/CJUE. A la connaissance du SEM, il n'existait que peu d'arrêts du Tribunal fédéral traitant directement de l'application de l'article 10 annexe I ALCP. Le SEM relevait néanmoins que nombre d'Etats membres de l'UE avaient vu leur législation réformée « *en particulier parce qu'elles excluaient, de façon générale et sans examen du cas particulier, l'accès à des postes de l'administration publique et de la justice* », contrairement à l'examen au cas par cas exigé par la CJUE. En l'occurrence, l'IN 201 semblait prendre en compte ce principe à son article 3A, alinéa 4 et il convenait, dès lors, d'évaluer la possibilité de légiférer sur la question. Enfin, le SEM soulignait que toute personne pouvant se prévaloir de l'ALCP et qui se verrait refuser l'accès à une activité auprès d'une institution publique pourrait, quoi qu'il en soit, faire valoir ses droits en invoquant une éventuelle discrimination au sens de l'ALCP. Il en irait de même pour celle qui se verrait signifier une éventuelle résiliation de son contrat de travail en raison de l'article 36, alinéa 4 de l'IN 201.

12. Par courrier du 5 août 2025, la chancellerie d'Etat a transmis au comité d'initiative une copie du courrier du SEM susmentionné, en rappelant qu'il pouvait se déterminer à ce sujet également dans le délai préalablement fixé au 12 août 2025.
13. Par courrier recommandé du 12 août 2025, le comité d'initiative a fait parvenir à la chancellerie d'Etat ses déterminations sur la validité de l'IN 201.

Pour la notion de « *rapport particulier de solidarité* », les initiants ont cité un extrait de jurisprudence contenant cette expression.

En guise d'exemple de « *dispositions législatives spéciales* » (cf. l'art. 3A, al. 1 de l'IN 201), ils ont évoqué le cas des magistrats du pouvoir judiciaire, lesquels doivent être de nationalité suisse et résider dans le canton.

Pour la notion d'autorisation d'établissement, les initiants ont renvoyé à l'article 21, alinéa 2, lettre b de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, du 16 décembre 2005 (LEI ; RS 142.20).

S'agissant de la condition de la résidence effective, les initiants se sont prévalus du fait que la nationalité était le fondement de la solidarité à l'égard de l'Etat et que près de 40 % de la population genevoise était de nationalité étrangère. Ils ont aussi exposé la situation particulière des titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C), dès lors qu'ils jouissaient d'« *un véritable statut de quasi-national* » et devaient « *ipso iure* » avoir une résidence effective et durable sur le territoire, laquelle impliquait diverses attaches personnelles et professionnelles avec le canton. Il était, dès lors, possible de reconnaître à ces personnes un lien de solidarité avec l'Etat, pour autant qu'ils résident de manière effective sur le territoire cantonal ; cette approche était moins discriminatoire que le droit européen. Il en allait différemment des titulaires « *d'un permis de travail frontalier (permis G)* », lesquels conservaient le centre de leur vie dans un autre Etat et ne partageaient pas des liens aussi forts avec le canton. Par ailleurs, l'obligation de résidence selon l'IN 201 ne s'appliquait pas aux ressortissants suisses.

Pour les activités visées par l'IN 201, le comité d'initiative a renvoyé au principe établi par la CJUE en s'appuyant sur le système en vigueur en France. Il confirmait que les fonctions purement administratives ou techniques n'étaient pas visées par l'IN 201, expliquant que « *l'initiative, de par sa nature, revêt un caractère général et abstrait* ».

S'agissant de l'article 3A, alinéa 4 de l'IN 201, les initiants ont cité un extrait d'un arrêt de la CJCE.

Sur la portée générale de l'IN 201, les initiants ont estimé que l'ampleur de celle-ci et le nombre de postes concernés seront définis ultérieurement, par voie réglementaire ; l'IN 201 recourait inévitablement « *à des termes vagues et à des notions juridiques aux*

*contours flous* », qu'il faudrait concrétiser par voie d'interprétation au stade de l'application.

Sur la conformité au droit supérieur, il ne fallait pas confondre les champs d'application personnel et matériel de l'initiative, cette dernière limitant expressément son champ d'application *ratione materiae* en référence à l'article 10 annexe I ALCP, en sorte que le principe de non-discrimination (art. 2 ALCP) n'était pas pertinent. Pour le surplus, le « débat » relatif aux catégories de permis n'était pas pertinent.

Enfin, s'agissant de la disposition transitoire, le comité d'initiative a avancé que l'intérêt public, compte tenu de la nature sensible des fonctions visées, était largement prépondérant et ne pouvait, en aucun cas, être subordonné à un intérêt privé. Il était ainsi exclu de tolérer que les étrangers occupant de telles fonctions mais ne bénéficiant pas encore d'une autorisation d'établissement puissent conserver leur poste dans l'intervalle, jusqu'à l'obtention d'un tel titre de séjour. Le délai d'un an prévu par cette clause était suffisant pour « reclasser », le cas échéant, les personnes concernées.

## II. EN DROIT

### A. Compétence du Conseil d'Etat

1. Aux termes de l'article 60, alinéa 1, de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE ; RS-GE A 2 00), le Conseil d'Etat examine la validité des initiatives populaires cantonales. Dans ce cadre, il donne la possibilité au comité d'initiative de s'exprimer et il peut notamment solliciter l'avis d'autorités fédérales spécialisées dans le domaine de l'initiative.

### B. Délais de traitement de l'IN 201

2. L'article 62, alinéa 1, lettre a Cst-GE prévoit que la loi règle la procédure de manière à respecter les délais suivants dès la constatation de l'aboutissement de l'initiative, à savoir notamment quatre mois au plus pour statuer sur la validité de l'initiative. Ce même délai est repris à l'article 92A, alinéa 1 LEDP.
3. En l'espèce, le délai de quatre mois pour statuer sur la validité de l'initiative arrive à échéance le 4 novembre 2025, étant donné que l'arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'IN 201, du 2 juillet 2025, a été publié dans la FAO le 4 juillet 2025.

### C. Forme de l'IN 201

4. Aux termes de l'article 57, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative peut être rédigée de toutes pièces (initiative formulée) ou conçue en termes généraux et susceptible de concrétisation législative par le Grand Conseil (initiative non formulée). Une initiative partiellement formulée est considérée comme non formulée (T. TANQUEREL, Rapport sectoriel 202 « Instruments de démocratie directe » de la commission 2 « Les droits politiques (y compris révision de la constitution) », du 30 avril 2010 (cité : TANQUEREL, Rapport), p. 40).
5. En l'espèce, l'IN 201 propose l'introduction dans la LPAC d'un nouvel article 3A et d'un nouvel alinéa 4 à l'actuel article 36 LPAC, l'un et l'autre pouvant s'insérer tels quels dans la loi. Il s'agit donc d'une initiative législative formulée, qui deviendra une loi ordinaire si elle est approuvée par le Grand Conseil, respectivement par le corps électoral genevois.

### D. Conditions de validité d'une initiative

6. Les conditions de validité d'une initiative expressément mentionnées par la Constitution genevoise sont au nombre de trois et comprennent l'unité du genre (art. 60, al. 2 Cst-GE),



l'unité de la matière (art. 60, al. 3 Cst-GE) et la conformité au droit (art. 60, al. 4 Cst-GE). S'y ajoutent, déduites de la liberté de vote garantie par les articles 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) et 44 Cst-GE, l'exigence de clarté du texte de l'initiative et celle d'exécutabilité de l'initiative (ACST/19/2024 du 3 octobre 2024, consid. 4.1 et les réf. cit.).

7. Chaque condition de validité sera discutée séparément ci-dessous : unité du genre (F.), unité de la matière (G.), conformité au droit (H.), principe de clarté (I.) et exécutabilité (J.).

#### **E. Principes d'interprétation d'une initiative formulée**

8. Pour déterminer le sens des normes proposées par une initiative, en particulier s'il s'agit d'un texte formulé, il faut appliquer les principes interprétatifs reconnus (ATF 147 I 183, consid. 6.2 et la réf. cit. = JdT 2021 I 202). S'y ajoutent les principes jurisprudentiels en matière d'examen des initiatives : interprétations objective, conforme au droit supérieur, la plus favorable aux initiants et principe *in dubio pro populo* (S. GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Schulthess 2008 (cité : GRODECKI, Initiative), p. 280 N 988).
9. La première règle d'interprétation est de commencer par le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre, indépendamment de la volonté subjective des initiants. Une référence à la motivation de l'initiative et aux prises de position de ses auteurs est possible si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs sera prise en compte si elle délimite le cadre de l'interprétation du texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer. Selon l'interprétation systématique, une disposition ne doit pas être analysée séparément, mais comme la partie d'un tout ; il s'agit d'examiner l'emplacement formel de la disposition et la cohérence matérielle des différentes dispositions entre elles (ATF 147 I 183, consid. 6.2 et la réf. cit. = JdT 2021 I 202 ; TF 1C\_608/2022 du 17 août 2023, consid. 2 et les réf. cit. ; ACST/19/2024 du 3 octobre 2024, consid. 4.3 et les réf. cit.).
10. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. C'est ce que prescrit tant l'adage *in dubio pro populo*, selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire, que le principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), en vertu duquel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. La marge d'appréciation de l'autorité est plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve face à une initiative rédigée de toutes pièces. Si le sens littéral d'une initiative populaire rédigée de toutes pièces est clair, l'on ne saurait s'en écarter par une interprétation conforme au droit supérieur (ATF 144 I 193, consid. 7.3.1 et la réf. cit. = JdT 2019 I 39 ; ATF 143 I 129, consid. 2.2 et les réf. cit. ; TF 1C\_608/2022 du 17 août 2023, consid. 5.1 et les réf. cit. ; ACST/19/2024 du 3 octobre 2024, consid. 4.3).
11. En vertu de ces principes et adage, la jurisprudence considère qu'une initiative peut aussi n'être que partiellement invalidée, auquel cas la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur (ATF 134 I 172, consid. 2.1 et les réf. cit. ; C. JACQUEMOUD, Le traitement « favorable » des initiatives populaires, in ZBl 120 407 (cité : JACQUEMOUD, Faveur), p. 416 s. et les réf. cit.).
12. Dans le cas d'espèce, il y a lieu de s'arrêter sur la formulation de l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201, disposition selon laquelle le personnel visé par la LPAC exerçant certaines activités définies dans l'IN 201 doit être « de nationalité suisse ou titulaire d'une autorisation d'établissement et résider de manière effective dans le canton de Genève ».

13. Cet extrait distingue deux cas de figure, la nationalité et la titularité d'une autorisation d'établissement, auxquels s'ajoute la condition de la résidence effective. Cette formulation est équivoque et ne permet pas d'emblée de savoir si la condition de la résidence effective ne vaut que pour le second cas de figure ou les deux.
14. Interrogé par la chancellerie d'Etat, le comité d'initiative a répondu, le 12 août 2025, que, « [s]ur la plan légistique, il convient de préciser que l'exigence de résidence effective ne vaut que pour le second cas de figure – celui des titulaires d'une autorisation d'établissement ». Il a ajouté que « la condition de la résidence effective ne s'impose qu'aux ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement ». Ces explications coïncident avec l'argumentaire du comité d'initiative.
15. A la lumière de ce qui précède, le Conseil d'Etat retiendra donc, en conformité avec le vœu des initiants, que la condition de la résidence effective prévue à l'article 3A, alinéa 1 *in fine* de l'IN 201 ne vaut qu'à l'égard des ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement, à l'exclusion des ressortissants suisses.
16. Toujours sous l'angle de l'interprétation, l'on peut s'interroger sur le sens à donner à l'article 3A, alinéa 2, lettre f de l'IN 201. En effet, il n'est pas aisé de comprendre comment les tâches consistant à collecter et à gérer les données personnelles – fussent-elles sensibles – concernant les résidents du canton de Genève – et donc, *a contrario*, ne concernant pas les autorités étatiques elles-mêmes – pourraient relever de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques. Une telle interprétation ne peut toutefois pas être exclue dans l'absolu, en fonction des circonstances concrètes.

#### **F. Unité du genre**

17. Aux termes de l'article 60, alinéa 2 Cst-GE, l'initiative qui ne respecte pas l'unité du genre est déclarée nulle.
18. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'article 66, alinéa 1 de l'ancienne constitution genevoise (aCst-GE, abrogée le 1<sup>er</sup> juin 2013), une initiative populaire ne peut tendre simultanément à l'adoption de normes appartenant à des rangs différents. Puisque l'ordre juridique implique une hiérarchie des normes et soumet chaque échelon à un contrôle démocratique distinct, il serait abusif de proposer simultanément une disposition constitutionnelle et la législation qui la met en œuvre. Cela découle notamment du principe de la liberté de vote : les titulaires de droits politiques doivent savoir s'ils se prononcent sur une modification constitutionnelle ou simplement législative et doivent avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions (ATF 130 I 185, consid. 2.1 et les réf. cit. ; GRODECKI, Initiative, p. 283 N 995).
19. En l'espèce, l'IN 201 porte exclusivement sur une modification de la LPAC. Il n'y a donc pas de mélange des niveaux normatifs constitutionnels et législatifs. Par conséquent, l'IN 201 respecte le principe de l'unité du genre.

#### **G. Unité de la matière**

20. L'article 60, alinéa 3, phrase 1 Cst-GE prévoit que l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la matière est scindée ou déclarée partiellement nulle, selon que ses différentes parties sont en elles-mêmes valides ou non. L'article 60, alinéa 3, phrase 2 Cst-GE précise qu'à défaut, ou si le non-respect de l'unité de la matière est d'emblée manifeste, l'initiative est déclarée nulle.
21. L'exigence de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté (art. 34, al. 2 Cst.). Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions soumises. Il doit ainsi exister, entre les diverses

parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote. Une initiative qui ne poursuit qu'un seul but respecte l'exigence de l'unité de la matière. Les initiatives entièrement rédigées doivent être traitées de façon plus stricte que les propositions conçues en termes généraux, lesquelles nécessitent encore l'élaboration d'un texte par le parlement (ATF 137 I 200, consid. 2.2 et les réf. cit. ; ATF 130 I 185, consid. 3.1 ; ATF 129 I 381, consid. 2.1 et la réf. cit. ; ATF 123 I 63 consid. 4b et les réf. cit. = JdT 1999 I 533 ; ATF 111 la 196, consid. 3a = JdT 1987 I 143).

22. En l'occurrence, l'IN 201 propose une modification de la LPAC par l'ajout d'un nouvel article 3A, composé de quatre alinéas, complété par une disposition transitoire. L'article 3A de l'IN 201 vise à réserver l'accès à certains postes ou fonctions au sein de l'administration cantonale et des entités entrant dans le champ d'application de la LPAC aux seuls ressortissants suisses, respectivement aux ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement et résidant de manière effective à Genève. Quant à la disposition transitoire, elle institue un délai d'un an, dès l'entrée en vigueur de l'article 3A de l'IN 201, pour que le personnel se conforme à ces nouvelles exigences.
23. Telle qu'elle est formulée, l'IN 201 concerne une seule thématique globale, soit les conditions d'engagement au sein de l'Etat. L'IN 201 a pour but de restreindre ces conditions aux fins de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, en imposant, lorsqu'ils sont applicables, des critères de nationalité, respectivement de titularité d'un certain type d'autorisation de droit des étrangers et de résidence effective sur le territoire cantonal. L'IN 201 prescrit également, en des termes généraux, une méthode pour déterminer les postes, fonctions et activités sujets à ces nouvelles règles. Ces différents critères et conditions, qui cadrent les champs d'application tant matériel que personnel de ce nouveau régime, poursuivent ainsi un but commun et sont tous dans un rapport de connexité.
24. Par conséquent, l'IN 201 est conforme au principe de l'unité de la matière.

## **H. Conformité au droit**

### **H.1. Principes généraux**

25. A teneur de l'article 60, alinéa 4 Cst-GE, l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle.
26. L'article 60, alinéa 4 Cst-GE codifie les principes généraux en matière de droits politiques dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lesquels les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 143 I 129, consid. 2.1 et réf. cit.).
27. Les initiatives doivent respecter la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération (art. 3 et 49 Cst.), les droits fondamentaux et l'ensemble de la législation fédérale. En vertu du principe de la primauté du droit fédéral (art. 49, al. 1 Cst.), les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 143 I 129, consid. 2.1 et les réf. cit. ; GRODECKI, Initiative, p. 305 N 1069).
28. L'Assemblée constituante a renoncé à la formulation de l'ancienne constitution cantonale prescrivant l'annulation d'une initiative si elle était « *manifestement* » non conforme au droit. Cette formulation pouvait, en théorie, conduire à des décisions contradictoires. Face à une initiative populaire législative, le Tribunal fédéral ne pouvait en effet annuler celle-ci ou confirmer son annulation que si elle était « *manifestement* » non conforme au droit.

Mais ensuite, saisi d'un recours contre la loi résultant de cette initiative, par hypothèse acceptée par le peuple, le Tribunal fédéral devait vérifier sa conformité « simple » et non seulement « manifeste » au droit fédéral (M. HOTTELIER/T. TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, in SJ 2014 II 341, p. 373). Le constituant a entendu prévenir qu'un même texte ne soit pas invalidé au stade du contrôle de la validité de l'initiative le proposant, mais le soit ensuite, une fois celui-ci devenu loi du fait de l'adoption de l'initiative, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes (BOACG, Tome V, p. 2342 ; HOTTELIER/TANQUEREL, *op. cit.*, p. 373 ; T. TANQUEREL, Note sur l'ATF 132 I 282, in RDAF 2007 I 332, p. 335, où l'auteur estime douteux qu'une telle situation soit « institutionnellement acceptable » ; ACST/17/2015 du 2 septembre 2015, consid. 4).

29. Enfin, il ne suffit pas à une initiative de réserver le droit fédéral pour être conforme à celui-ci, de telles clauses étant insuffisantes (ATF 125 I 227, consid. 4b et 4c ; ATF 117 la 147, consid. 6b et la réf. cit. ; GRODECKI, Initiative, p. 306 N 1073 et les réf. cit.).

## **H.2. Conformité au droit international**

### **H.2.1. Considérations générales**

30. La Confédération et les cantons respectent le droit international (art. 5, al. 4 Cst.). Ni le Tribunal fédéral ni aucune autre autorité ne peuvent refuser d'appliquer une loi fédérale ou le droit international (art. 190 Cst.). Ces articles n'instaurent pas de rang hiérarchique entre les normes de droit international et celles de droit interne. Lorsqu'une contradiction insurmontable entre les deux ordres juridiques est constatée, le Tribunal fédéral s'en tient à sa jurisprudence, selon laquelle le droit international public l'emporte en principe sur le droit interne (ACST/13/2017 du 3 août 2017, consid. 6 et la réf. cit.).
31. En l'occurrence, encadrer, à l'instar de ce que propose l'IN 201, l'accès aux postes de la fonction publique par la fixation de conditions de nationalité, respectivement de titularité d'une certaine autorisation de droit des étrangers et de résidence effective à l'égard des ressortissants étrangers, est une matière réglée par l'ALCP, dont les dispositions sont directement applicables (TF 2C\_1061/2013 du 14 juillet 2015, consid. 1.2 et les réf. cit.).

### **H.2.2. ALCP – Dispositions de base**

#### Propos introductifs

32. L'ALCP se compose d'une partie principale (25 articles) et de 3 annexes garantissant, entre autres, la libre circulation des personnes. Ces annexes concrétisent les droits conférés par l'ALCP et en font partie intégrante ; ils ont la même valeur juridique que l'accord (A. EPINEY/G. BLASER, in Code annoté de droit des migrations, Volume III, Stämpfli 2014, ad art. 1 ALCP, p. 3 N 1 et les réf. cit.).
33. L'article 1 ALCP énonce les objectifs en faveur des ressortissants tant des Etats membres de la Communauté européenne que des ressortissants suisses, parmi lesquels figurent le fait d'accorder un droit d'entrée, de séjour, d'accès à une activité économique salariée, d'établissement en tant qu'indépendant et le droit de demeurer sur le territoire des parties contractantes (let. a) et celui d'accorder les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux nationaux (let. d) (ATF 129 II 215, consid. 5.1).
34. Selon l'article 2 ALCP, les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord, discriminés en raison de leur nationalité.
35. Figurant au chapitre des « [d]ispositions de base », l'article 2 ALCP exprime l'un des objectifs fondamentaux de cet accord et insiste sur la portée générale du principe de non-discrimination en matière de nationalité. L'article 2 ALCP consacre un droit à l'égalité de traitement entre les ressortissants suisses et les ressortissants des Etats membres de l'UE, et ce, sous la forme négative d'une interdiction de discrimination directe ou indirecte.

Ces principes garantissent un accès réciproque et non discriminatoire aux espaces économiques des parties contractantes en matière de droit économique et de droit du travail ; toute inégalité de traitement fondée sur la nationalité est donc interdite (ATF 145 IV 364, consid. 3.4.5 = JdT 2020 IV 30 ; ATF 136 II 241, consid. 12 ; A. EPINEY, La portée de l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité de l'Accord sur la libre circulation des personnes : questions choisies, 2019, p. 1 N 1 et p. 14 N 19 et les réf. cit. ; EPINEY/BLASER, *ad art. 2 ALCP*, p. 13 N 1 et les réf. cit.).

36. Interprétant l'article 2 ALCP en tenant compte de la jurisprudence de la CJCE/CJUE, le Tribunal fédéral retient que « *[c]ette règle prohibe non seulement les discriminations ostensibles fondées sur la nationalité (discriminations directes), mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat (discriminations indirectes). A moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi, une disposition de droit national doit être considérée comme indirectement discriminatoire dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les ressortissants d'autres Etats parties que les ressortissants nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers. Il en est ainsi d'une condition qui peut être plus facilement remplie par les travailleurs nationaux que par les travailleurs migrants* » (TF 1C\_136/2018 du 26 novembre 2018, consid. 5.3.1 et les réf. cit.).
37. La CJCst a confirmé qu'une initiative populaire cherchant à réserver aux ressortissants suisses l'accès à certains postes et fonctions au sein de l'administration, respectivement imposant une obligation de résidence à Genève ou en Suisse aux seuls ressortissants étrangers pour accéder à de tels postes et fonctions, sans l'exiger des ressortissants suisses, consacre une discrimination directe fondée sur la nationalité, en principe prohibée par l'ALCP (ACST/3/2024 du 18 mars 2024, consid. 5.2).
38. Comme il sera vu plus bas, l'ALCP prévoit des limites à la libre circulation et à l'interdiction des discriminations, lesquelles doivent respecter le principe de la proportionnalité, les mesures employées devant être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour l'atteindre (ACST/3/2024 du 18 mars 2024, consid. 6 et les réf. cit. ; CJUE, 26 février 2019, Wächter, C-581/17, point 63 et les réf. cit. ; C. KADDOUS/D. GRISEL, Libre circulation des personnes et des services, Helbing Lichtenhahn 2012, p. 345 et les réf. cit.).
39. Conformément à l'article 4 ALCP, le droit de séjour et d'accès à une activité économique est garanti sous réserve des dispositions de l'article 10 ALCP et conformément aux dispositions de l'annexe I ALCP (ATF 129 II 215, consid. 5.2).
40. En ratifiant l'ALCP, la Suisse a essentiellement accordé aux ressortissants des Etats membres de l'UE un droit étendu et réciproque à l'exercice d'une activité lucrative, à condition toutefois que les intéressés adoptent un comportement conforme à la loi, comme le réserve l'article 5, paragraphe 1 annexe I ALCP (ATF 145 IV 364, consid. 3.4.1 et 3.4.4 = JdT 2020 IV 30 ; ATF 145 IV 55, consid. 3.3 = JdT 2019 IV 139).
41. L'article 7 ALCP prévoit que les parties contractantes règlent, conformément à l'annexe I ALCP, notamment les droits liés à la libre circulation mentionnés dans cette disposition. Compte parmi ces droits celui à l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès à une activité économique et son exercice ainsi que les conditions de vie, d'emploi et de travail (art. 7, let. a ALCP).

### **H.2.3. ALCP – Dispositions générales et finales**

42. D'après l'article 16, paragraphe 1 ALCP, pour atteindre les objectifs visés par l'ALCP, les parties contractantes prendront toutes les mesures nécessaires pour que les droits et obligations équivalant à ceux contenus dans les actes juridiques de la Communauté européenne auxquels il est fait référence trouvent application dans leurs relations.

43. Dans la mesure où l'application de l'ALCP implique des notions de droit communautaire, il sera tenu compte de la jurisprudence pertinente de la CJCE antérieure à la date de sa signature. La jurisprudence postérieure sera communiquée à la Suisse. En vue d'assurer le bon fonctionnement de l'accord, à la demande d'une partie contractante, le Comité mixte déterminera les implications de cette jurisprudence (art. 16, par. 2 ALCP).
44. Par l'effet de cette disposition, la jurisprudence pertinente de la CJCE rendue avant la date de la signature de l'ALCP est déterminante pour l'application de cet accord. Cela étant, le Tribunal fédéral peut, sans y être tenu, se référer ou s'inspirer des arrêts de la CJCE/CJUE rendus postérieurement aux fins d'interprétation, pour autant qu'ils ne dépassent pas le cadre de l'ALCP. Dans une jurisprudence constante, le Tribunal fédéral souligne le souci de conserver une situation juridique aussi parallèle que possible entre la Suisse et l'UE aux fins de l'application de l'ALCP. Il ne s'en écartera que si des raisons valables se manifestent (ATF 147 II 1, consid. 2.3 et les réf. cit. ; ATF 142 II 35, consid. 3.1 s. et les réf. cit. = JdT 2016 I 35).

#### **H.2.4. ALCP – Annexe I**

45. D'après l'article 2, paragraphe 1, alinéa 1 annexe I ALCP, sans préjudice des dispositions de la période transitoire arrêtée à l'article 10 ALCP et au chapitre VII de l'annexe I ALCP, les ressortissants d'une partie contractante ont le droit de séjourner et d'exercer une activité économique sur le territoire de l'autre partie contractante selon les modalités prévues aux chapitres II à IV. Ce droit est constaté par la délivrance d'un titre de séjour ou spécifique pour les frontaliers.
46. Conformément à l'article 5, paragraphe 1 annexe I ALCP, les droits octroyés par les dispositions de l'ALCP ne peuvent être limités que par des mesures justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.
47. Enonçant une réserve en faveur de l'ordre, de la sécurité et de la santé publics, cette disposition s'étend à l'ensemble de l'ALCP. Elle consacre la possibilité de restreindre ou de supprimer un droit octroyé par l'ALCP afin d'assurer le maintien des objectifs prioritaires de l'Etat. En tant qu'exceptions à la libre circulation, ces dérogations doivent être interprétées de manière restrictive. Elles n'ont pas pour objet de mettre des secteurs économiques ou des professions à l'abri de l'application du principe de la libre circulation des personnes ; elles permettent simplement aux Etats de refuser l'accès ou le séjour sur leur territoire à des personnes dont il constituerait, en tant que tel, un danger pour l'ordre, la sécurité ou la santé publics. Cette disposition est, en outre, le pendant de dispositions de droit communautaire (cf. les art. 39, par. 3, 46, par. 1 et 55 TCE, devenus, dès l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009, les art. 45, par. 3, 52, par. 1 et 62 TFUE ; ATF 130 II 176, consid. 3.4.1 et les réf. cit. ; CJCE, 30 septembre 2003, C-47/02, point 67 et les réf. cit. ; ACST/3/2024 du 18 mars 2024, consid. 6.1.1 s.).
48. L'article 5, paragraphe 2 annexe I ALCP renvoie aux directives 64/221/CEE (JO n° 56, 1964, p. 850), 72/194/CEE (JO n° L 121, 1972, p. 32) et 75/35/CEE (JO n° L 14, 1975, p. 10) (art. 5, par. 2, Annexe I ALCP).
49. Ces trois directives ont été abrogées et remplacées par la directive 2004/38/CE (JO L 158 du 30 avril 2004, p. 77). Bien que postérieure à la signature de l'ALCP, jurisprudence et doctrine considèrent que cette directive et la jurisprudence qui en découlent peuvent être prises en compte (ATF 147 II 1, consid. 2.3 ; ATF 143 I 1, consid. 6.3 et les réf. cit. ; EPINEY/BLASER, ad art. 4 ALCP, p. 42 s. N 12).
50. L'article 27, chiffres 1 et 2 de la directive 2004/38 prévoit que « [...], les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le

*principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures. Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues ».*

51. Si la Commission européenne distingue dans ses lignes directrices les notions d'ordre et de sécurité publics, en pratique, ni la directive 64/221/CEE ni la jurisprudence de la CJCE/CJUE ne le font, en sorte que l'on peut les traiter conjointement (CJCE, 26 novembre 2002, C-100/01, point 35 ; ACST/3/2024 du 18 mars 2024, consid. 6.1.1 ; KADDOUS/GRISEL, *op. cit.*, p. 128 s. et les réf. cit.).
52. Pour sa part, le Tribunal fédéral explique que la notion d'ordre public à l'article 5, paragraphe 1 annexe I ALCP n'est pas identique à celle figurant dans la loi fédérale sur le droit international privé, du 18 décembre 1987 (LDIP ; RS 291), mais s'entend comme une perturbation de l'ordre social et de la sécurité, telle que la constitue tout délit. L'application de cette dérogation, dont l'interprétation doit demeurer restrictive, exige un examen spécifique (« *spezifische Prüfung* ») sous l'angle des intérêts inhérents à la protection de l'ordre public. Invoquer l'ordre public suppose l'existence d'une menace réelle et d'une certaine gravité affectant un intérêt fondamental de la société. Les mesures restrictives ainsi prises doivent répondre à des raisons impérieuses d'intérêt général et respecter le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire être appropriées pour atteindre ces objectifs et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire. En outre, ces mesures doivent être prises exclusivement en relation avec le comportement personnel de l'individu auquel elles sont appliquées ; sont donc exclues les mesures dictées par des motifs de prévention générale détachés du cas individuel et édictées dans le but de produire un effet dissuasif sur d'autres ressortissants étrangers (ATF 145 IV 364, consid. 3.5.1 s. et les réf. cit. = JdT 2020 IV 30 ; ATF 139 II 121, consid. 5.3 et les réf. cit.).
53. Dans un précédent, la CJCst a confirmé qu'une initiative populaire ne peut restreindre, d'une façon générale, l'accès aux emplois au sein de l'administration sur la base de ces exceptions, faute pour ladite initiative de procéder à un examen au cas par cas et d'utiliser ces motifs dans un but de prévention générale, détachés du cas individuel (ACST/3/2024 du 18 mars 2024, consid. 6.1.2).
54. Conformément à l'article 9, paragraphe 1 annexe I ALCP, un travailleur salarié ressortissant d'une partie contractante ne peut, sur le territoire de l'autre partie contractante, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux salariés en ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé au chômage.
55. Cette disposition est une concrétisation des principes de l'égalité de traitement et de non-discrimination ancrés à l'article 2 ALCP (TF 2C\_661/2019 du 17 mars 2021, consid. 5.1 ; ACST/3/2024 du 18 mars 2024, consid. 5.1).
56. Intitulé « *Emploi dans l'administration publique* », l'article 10 annexe I ALCP dispose que le ressortissant d'une partie contractante exerçant une activité salariée peut se voir refuser le droit d'occuper un emploi dans l'administration publique lié à l'exercice de la puissance publique et destiné à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques.
57. L'article 10 annexe I ALCP exclut du champ d'application des principes de la libre circulation et de non-discrimination les activités participant à l'exercice de la puissance publique ; lorsque les conditions de cette disposition sont remplies, il n'est plus question d'examiner si la mesure est discriminatoire et contraire à l'ALCP, cette problématique étant évacuée en amont de l'analyse (EPINEY/BLASER, *ad art.* 4 ALCP, p. 40 N 8 et la

réf. cit. ; V. BOILLET, L'interdiction de discrimination en raison de la nationalité au sens de l'Accord sur la libre circulation des personnes, Helbing Lichtenhahn 2010, p. 243).

58. L'article 10 annexe I ALCP est le pendant, pour les travailleurs salariés, de l'article 39, paragraphe 4 TCE, respectivement de l'article 45, paragraphe 4 TFUE. La jurisprudence de la CJCE/CJUE rendue au sujet de ces dispositions communautaires peut être prise en compte, conformément à l'article 16, paragraphe 2 ALCP, aux fins de l'interprétation de l'article 10 annexe I ALCP (ATF 140 II 112, consid. 3.2 et les réf. cit. ; ACST/3/2024 du 18 mars 2024, consid. 6.2.1 ; BOILLET, *op. cit.*, p. 255 et les réf. cit.).
59. Cette restriction à la libre circulation est motivée par le fait que les emplois visés supposent, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'Etat ainsi que la réciprocité de droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité (CJCE, 2 juillet 1996, C-473/93, point 2 et la réf. cit. ; CJCE, 2 juillet 1996, C-173/94, point 2 et la réf. cit. ; CJCE, 2 juillet 1996, C-290/94, point 2 et la réf. cit.).
60. Selon la jurisprudence constante de la CJCE, cette exception ne saurait justifier des mesures discriminatoires en matière de rémunération ou d'autres conditions de travail à l'encontre de travailleurs une fois admis au service de l'administration. Le fait d'engager un ressortissant étranger démontre en soi que les intérêts sous-tendant l'exception ne sont pas en cause. Dès qu'ils sont engagés, les travailleurs étrangers doivent donc bénéficier d'avantages et de garanties en tous points équivalents (CJCE, 30 novembre 2000, C-195/98, point 37 ; CJCE, 30 mai 1989, C-33/88, point 8 ; CJCE, 16 juin 1987, C-225/85, point 11 ; CJCE, 3 juin 1986, C-307/84, p. 1725, point 16 ; CJCE, 12 février 1974, C-152/73, points 4 et 6).
61. Entrent par exemple dans la notion de « *conditions de travail* » les indemnités, les clauses limitant la durée des rapports de travail, celles excluant la couverture de la sécurité sociale ou qui déterminent l'ancienneté aux fins du calcul de la rémunération ou encore les conditions de nomination et de titularisation dans des emplois permanents (CJCE, 12 février 1974, C-152/73, points 8 et 9 ; CJCE, 30 mai 1989, C-33/88, points 10 à 19 ; CJCE, 30 mai 1989, C-33/88, points 20 à 22 ; CJCE, 30 novembre 2000, C-195/98, point 37 ; CJCE, 3 juin 1986, C-307/84, p. 1725, point 17).
62. Selon la jurisprudence européenne, la notion d'« *administration publique* » doit recevoir une interprétation et une application uniformes et ne peut être laissée à l'appréciation ni à la discrétion des Etats. Si l'exception prévue en cette matière tient compte de l'intérêt légitime qu'ont les Etats à réserver à leurs propres ressortissants un ensemble d'emplois ayant un rapport avec l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux, il faut éviter que l'effet utile et la portée des dispositions des traités relatives à la libre circulation des travailleurs et à l'égalité de traitement soient limités par des interprétations trop permissives. La dérogation prévue ne doit pas dépasser le but pour lequel elle a été réservée (CJCE, 2 juillet 1996, C-473/93, point 26 et les réf. cit. ; CJCE, 16 juin 1987, C-225/85, point 7 ; CJCE, 3 juillet 1986, C-66/85, point 26 ; CJCE, 17 décembre 1980, C-149/79, points 12, 18 et 19 ; CJCE, 12 février 1974, C-152/73, point 4).
63. Dès lors que l'article 10 annexe I ALCP consacre une exception aux principes de la libre circulation et de non-discrimination, il doit faire l'objet d'une interprétation restrictive et respecter la proportionnalité (BOILLET, *op. cit.*, p. 256).
64. Pour circonscrire le champ d'application de l'exception, il faut donc garder en tête le but poursuivi. La CJCE commande d'examiner, dans chaque cas, « *si les emplois en cause sont, ou non, caractéristiques des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat* » (CJCE, 17 décembre 1980, C-149/79, points 11 et 12).



65. Cet examen au cas par cas implique que le critère d'applicabilité de l'exception doit être fonctionnel et tenir compte de la nature des tâches et des responsabilités que comporte l'emploi. L'on ne peut exclure des secteurs entiers du principe de la liberté de circulation ni soumettre l'entier des emplois à une restriction sous la forme d'une condition de nationalité. En outre, la dérogation n'est applicable qu'aux emplois impliquant la participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat et des autres collectivités publiques, pour autant que ces activités ne constituent pas un élément détachable de l'ensemble de l'activité professionnelle concernée. Ces conditions sont strictes (CJCE, 29 novembre 2007, C-393/05, point 45 ; CJCE, 2 juillet 1996, C-473/93, points 2, 27, 33, 36, 45 à 48 et 50 et les réf. cit. ; CJCE, 30 mai 1989, C-33/88, point 7 ; CJCE, 3 juillet 1986, C-66/85, points 27 et 28 ; CJCE, 17 décembre 1980, C-149/79, point 10 ; KADDOUS/GRISEL, *op. cit.*, p. 333 et 683 et les réf. cit. ; BOILLET, *op. cit.*, p. 259 et 262).
66. Aux fins de l'application de l'exception, la qualification du lien juridique (par exemple : ouvrier, employé, fonctionnaire, etc.) importe peu, tout comme le fait que l'emploi en cause soit soumis au droit public ou au droit privé ; ces qualifications juridiques varient au gré des législations nationales et ne sauraient, partant, fournir un critère d'interprétation approprié (CJCE, 3 juin 1986, C-307/84, point 11 ; CJCE, 12 février 1974, C-152/73, points 5 et 6).
67. Le Tribunal fédéral juge, lui aussi, que la notion de « *puissance publique* » doit être interprétée restrictivement, la dérogation devant être limitée aux activités directement et spécifiquement liées à l'exercice de l'autorité publique. Cette dernière se manifeste notamment dans l'exercice de pouvoirs judiciaires d'appréciation et de décision. Les activités liées à l'utilisation de moyens coercitifs ou à l'exercice régulier de pouvoirs de police constituent également un exercice de pouvoirs souverains, pour autant qu'elles ne représentent pas une partie négligeable de cette activité. Certaines activités auxiliaires ou préparatoires à l'exercice de fonctions souveraines ne sont pas couvertes par l'exception. Les activités relevant de la puissance publique doivent être caractérisées par une autonomie décisionnelle et une certaine responsabilité finale. A l'inverse, les activités dont l'exercice n'affecte pas les pouvoirs d'appréciation ou de décision des autorités administratives ou judiciaires ne relèvent pas d'une telle exception. Les employés qui n'exercent de telles activités qu'à titre auxiliaire ne sont pas visés par l'exception (ATF 140 II 112, consid. 3.2.2 s. et les réf. cit.).
68. La jurisprudence de la CJCE se calque sur les principes dégagés tant par la CJCE/CJUE que le Tribunal fédéral (ACST/3/2024 du 18 mars 2024, consid. 6.2.1 et les réf. cit.).
69. Dans une affaire, la CJCE a conclu, sans toutefois trancher complètement, qu'étaient « susceptibles de revêtir les caractéristiques qui les font entrer dans le cadre de l'exception [...] des emplois qui figurent sous la dénomination de « contrôleur chef de bureau technique », « contrôleur principal », « contrôleur des travaux », « contrôleur des inventaires » et « veilleur de nuit », de l'administration communale [...], ainsi que d'« architecte » des administrations communales [...] ». Elle a en revanche exclu que tel puisse être le cas des emplois dans des sociétés de chemins de fer, de ceux dans les secteurs de la recherche, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications, dans les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité ainsi que des emplois suivants : agent de triage, chargeur, conducteur, poseur de voies, signaleur, nettoyeur de bureau, manœuvre de peinture, aide garnisseur, ouvrier de l'entretien des batteries, préparateur de sections, préparateur d'induits, nettoyeur, réfecteur, manœuvre atelier, menuisier, puéricultrice, surveillant, infirmière aux crèches, aide-jardinier, électricien, plombier, enseignant stagiaire, lecteur de langue étrangère à l'université, assistant, professeur de l'enseignement primaire et secondaire, infirmière et infirmier à l'hôpital public, chercheur au sein d'un centre national de

recherche (CJCE, 26 mai 1982, C-149/79, partie en fait et points 8 à 11 ; CJCE, 30 mai 1989, C-33/88, points 7 et 9 ; CJCE, 3 juillet 1986, C-66/85, points 28 et 29 ; CJCE, 30 novembre 2000, C-195/98, point 36 ; CJCE, 2 juillet 1996, C-473/93, point 34 ; CJCE, 27 novembre 1991, C-4/91, points 7, 31 et les réf. cit. ; CJCE, 3 juin 1986, C-307/84, point 13 ; CJCE, 16 juin 1987, C-225/85, point 9). Le Tribunal fédéral a cité les interprètes de justice (ATF 140 II 112, consid. 3.2.2 ss. et les réf. cit.).

70. Pour sa part, la Commission européenne estime que les fonctions visées par l'exception sont celles dans les forces armées, la police et les autres forces de l'ordre, la magistrature, l'administration fiscale, la diplomatie et certains emplois relevant des ministères de l'Etat, des gouvernements régionaux, des collectivités territoriales et d'autres organismes assimilés (Action de la Commission en matière d'application de l'article 48 paragraphe 4 du traité CEE, 88/C 72/02, JO n° C 72, 1988, p. 3).
71. Le Conseil fédéral fait le même constat en citant l'armée, la police, l'administration fiscale et la diplomatie (FF 1999 II 1421, p. 1459). Enfin, la doctrine cite le domaine pénitentiaire, la justice pénale, la police, le service du contrôle des frontières, l'armée, les services de renseignements, la diplomatie ou encore les postes de pompiers et de gardes de sécurité (EPINEY/BLASER, *ad art. 4 ALCP*, p. 41 N 10 ; KADDOUS/GRISEL, *op. cit.*, p. 337).

### **H.3. Conformité au droit fédéral**

#### **H.3.1. Liberté d'établissement**

72. Aux termes de l'article 24, alinéa 1 Cst., les Suisses et les Suissesses ont le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays. L'article 24, alinéa 2 Cst. ajoute qu'ils ont le droit de quitter la Suisse ou d'y entrer.
73. Comme elle l'indique explicitement, cette norme constitutionnelle ne vaut qu'à l'égard des ressortissants suisses ; les ressortissants étrangers ne peuvent pas s'en prévaloir (G. MALINVERNI *et alii*, *Droit constitutionnel suisse*, Volume II, 4<sup>ème</sup> éd., Stämpfli 2021, p. 429 N 851 ; J.-F. AUBERT/P. MAHON, *Petit commentaire de la Cst.*, Schulthess 2003, *ad art. 24*, p. 205 N 5 et les réf. cit. et p. 210 N 11 ; BOILLET, *op. cit.*, p. 8).

#### **H.3.2. Autorisation d'établissement**

74. L'autorisation d'établissement est prévue avant tout par l'article 34 LEI et les articles 60 à 63 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, du 24 octobre 2007 (OASA ; RS 142.201).
75. L'autorisation d'établissement est octroyée pour une durée indéterminée et sans conditions (art. 34, al. 1 LEI). L'autorité compétente peut octroyer une autorisation d'établissement à un étranger aux conditions suivantes : il a séjourné en Suisse au moins dix ans au titre d'une autorisation de courte durée ou de séjour, dont les cinq dernières années de manière ininterrompue au titre d'une autorisation de séjour (art. 34, al. 2, let. a LEI) ; il n'existe aucun motif de révocation au sens des articles 62 ou 63, alinéa 2 LEI (art. 34, al. 2, let. b LEI) ; l'étranger est intégré (art. 34, al. 2, let. c LEI). L'autorisation d'établissement peut être octroyée au terme d'un séjour plus court si des raisons majeures le justifient (art. 34, al. 3 LEI).
76. La loi soumet ainsi l'octroi de l'autorisation d'établissement à des critères de durée de présence en Suisse – avec un principe (art. 34, al. 2, let. a LEI) et des exceptions (cf. par exemple l'art. 34, al. 3 et 4 LEI) –, d'absence de motif de révocation (par exemple en raison de fausses déclarations, de condamnation pénale, d'atteinte grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics, etc. ; art. 34, al. 2, let. b *cum* 62 et 63, al. 2 LEI) et de bonne intégration (par exemple en matière de compétences linguistiques et de participation à la vie économique ; art. 34, al. 2, let. c et 58a LEI *cum* art. 60 OASA). Vu la stabilité qu'accorde l'autorisation d'établissement, l'autorité examinera donc attentivement et scrupuleusement le comportement de l'intéressé et la manière dont il s'est intégré ;

suivant le modèle dit graduel, les exigences – notamment en matière d'intégration – sont d'autant plus élevées que le statut juridique accordé est favorable à l'étranger (M. S. NGUYEN, *in* Code annoté de droit des migrations, Volume II, Stämpfli 2017 (cité : Commentaire LEI, AUTEUR), *ad* art. 34 LEtr, p. 331 N 22 ; SEM, Directives et commentaires, I. Domaine des étrangers (Directives LEI), sans le chapitre 4 « Séjour avec activité lucrative », Berne, octobre 2013, actualisé le 15 septembre 2025 (cité : SEM, Directives LEI), p. 45 N 3.3.1 et p. 61 N 3.5.2 ; FF 2013 2131, p. 2139 et 2161).

77. Le ressortissant étranger au bénéfice d'une autorisation d'établissement jouit du meilleur et du plus stable statut juridique qui puisse exister en l'état actuel du droit des étrangers. Il bénéficie ainsi de la liberté économique (art. 27 Cst.), a le droit d'exercer une activité économique, salariée ou non (art. 38, al. 4 LEI), et jouit du droit à la mobilité géographique (art. 36 et 37, al. 3 LEI). Il n'est ainsi soumis, quant à son activité lucrative, à aucune restriction relevant de la législation sur les étrangers ou du marché du travail, sous réserve des prescriptions générales de police du commerce et de police sanitaire. L'autorisation d'établissement accorde donc à l'étranger, sur de nombreux points, les mêmes avantages qu'aux nationaux (Commentaire LEI, M. S. NGUYEN, *ad* art. 34 LEtr, p. 324 s. N 1 s. ; SEM, Directives LEI, p. 61 N 3.5 ; M. S. NGUYEN, *Droit public des étrangers*, Stämpfli 2003, p. 177).

### **H.3.3. Principe de l'égalité de traitement et principe de l'interdiction des discriminations**

78. Conformément à l'article 8, alinéa 1 Cst., tous les êtres humains sont égaux devant la loi. L'article 8, alinéa 2 Cst. ajoute que nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. L'article 15, alinéas 1 et 2 Cst-GE consacre un principe analogue.
79. L'article 8, alinéa 1 Cst. institue le principe de l'égalité de traitement en tant que principe général de l'activité étatique et droit fondamental individuel. Il vise tant l'égalité dans la loi que devant celle-ci (AUBERT/MAHON, *op. cit.*, *ad* art. 8, p. 75 N 7 s. et les réf. cit.).
80. Au principe de l'égalité de traitement (art. 8, al. 1 Cst. ; art. 15, al. 1 Cst-GE) s'ajoute celui de l'interdiction des discriminations (art. 8, al. 2 Cst. ; art. 15, al. 2 Cst-GE), ces dernières étant considérées comme des inégalités de traitement qualifiées. L'article 8, alinéa 2 Cst. interdit tant les discriminations directes qu'indirectes. Il y a discrimination indirecte lorsqu'une réglementation, qui ne désavantage pas directement un groupe déterminé, défavorise tout particulièrement, par ses effets et sans justification objective, les personnes appartenant à ce groupe. Vu la difficulté à poser des règles générales et abstraites permettant de définir pour tous les cas l'ampleur que doit revêtir l'atteinte subie par un groupe protégé par rapport à la majorité de la population, la jurisprudence considère que la reconnaissance d'une situation de discrimination ne peut résulter que d'une appréciation de l'ensemble des circonstances et que l'atteinte examinée doit revêtir une importance significative ; le principe de l'interdiction des discriminations indirectes ne peut servir qu'à corriger les effets négatifs les plus flagrants d'une réglementation étatique (ATF 138 I 205, consid. 5.5 et les réf. cit. ; ATF 137 V 334, consid. 6.2.1 ; ATF 135 I 49, consid. 4.1 = JdT 2009 I 655 ; ACST/13/2017 du 3 août 2017, consid. 10b).
81. L'origine (nationale) compte parmi les motifs de discrimination visés par les dispositions précitées. En principe, ce critère est impropre à justifier des différences de traitement entre les personnes. Cela étant, la jurisprudence considère que l'interdiction des discriminations ne rend pas absolument inadmissible toute discrimination fondée sur ces critères mais fonde plutôt un soupçon de différenciation inadmissible ; les inégalités qui résultent d'une telle distinction doivent faire l'objet d'une justification particulière (ATF 138 I 205, consid. 5.4 ; ATF 137 V 334, consid. 6.2.1 ; ATF 135 I 49, consid. 4.1 = JdT 2009 I 655 ; MALINVERNI *et alii*, p. 586 N 1184 ss et les réf. cit.). La doctrine relève

que ce critère « n'est pas pertinent seulement pour les distinctions opérées au sein des personnes étrangères, en fonction de leur nationalité ; il l'est aussi pour les distinctions faites entre les personnes suisses et les personnes étrangères. Contrairement par exemple à la race ou à l'origine ethnique, la nationalité reste cependant encore un critère de distinction admissible dans des domaines importants, en particulier en matière de droits politiques. [...] Dans d'autres domaines également, la jurisprudence admet encore des différenciations entre des personnes suisses et étrangères, sans priver ce critère de son utilité » (MALINVERNI et alii, p. 588 N 1189).

#### **H.3.4. Rétroactivité, droits acquis et principes constitutionnels y relatifs**

82. La rétroactivité doit être distinguée du mécanisme de la rétroactivité improprement dite. Selon la jurisprudence, la rétroactivité improprement dite concerne des situations qui ont pris naissance sous l'empire de l'ancienne loi, mais qui subsistent lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ; elle affectera ces situations après l'entrée en vigueur du nouveau droit (ATF 138 I 189, consid. 3.4 et les réf. cit. = JdT 2013 I 195 ; ATF 126 V 134, consid. 4a et les réf. cit. ; ATF 122 V 405, consid. 3b/aa et les réf. cit. ; ACST/13/2017 du 3 août 2017, consid. 23 et les réf. cit.). Constitue typiquement un cas de rétroactivité improprement dite la situation dans laquelle la réglementation des rapports de travail des employés de l'Etat, engagés avant l'entrée en vigueur du nouveau droit, est modifiée pour l'avenir (JAAC 2006 70.97 du 11 septembre 2006, consid. 2c et les réf. cit. ; PIREK, *op. cit.*, p. 206 N 502 ; TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2<sup>ème</sup> éd., Schulthess 2018 (cité : TANQUEREL, Manuel), p. 143 N 419).
83. Pratiquer une rétroactivité improprement dite est en principe admis, pour autant que cela ne porte pas atteinte à des droits acquis, c'est-à-dire des droits bénéficiant d'une certaine garantie particulière de stabilité (ATF 138 I 189, consid. 3.4 et les réf. cit. = JdT 2013 I 195 ; ATF 126 V 134, consid. 4a et les réf. cit. ; ATF 122 V 405, consid. 3b/aa et les réf. cit. ; ACST/13/2017 du 3 août 2017, consid. 23 et les réf. cit. ; PIREK, *op. cit.*, p. 206 s. N 503 ss et les réf. cit. ; TANQUEREL, Manuel, p. 143 N 419 et p. 265 N 756).
84. En principe, il est possible de modifier les rapports de service des employés étatiques, par exemple le montant de leur rémunération, laquelle, sauf exceptions, n'est pas un droit acquis (ATF 143 I 65, consid. 6.2 et la réf. cit. ; JAAC 2006 70.97 du 11 septembre 2006, consid. 4a et les réf. cit. ; ATF 118 la 245, consid. 5b et la réf. cit. ; TF 1P.58/2004 du 15 novembre 2004, consid. 3.1 ; TANQUEREL, *op. cit.*, p. 94 N 280, p. 143 N 419 et p. 266 N 759 et les réf. cit.).
85. Le respect des droits acquis n'est pas la seule cautèle en matière de rétroactive improprement dite. Une loi entraînant un tel effet se doit aussi de respecter les principes de l'ordre juridique, au titre desquels compte celui de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.), de la proportionnalité (art. 5, al. 2 Cst.) ou encore de la confiance (PIREK, *op. cit.*, p. 208 N 506 et les réf. cit.). Ainsi, dans un précédent, le Tribunal fédéral a par exemple jugé qu'était suffisant le régime transitoire de trois ans, prévu par une nouvelle loi, afin que les administrés concernés réaménagent leur vie professionnelle et abandonnent une des deux activités parallèles devenues désormais incompatibles avec la nouvelle législation (TF 2C\_507/2011 du 16 janvier 2012, consid. 9.4).
86. Enfin, indépendamment de tout effet rétroactif (im)proprement dit, l'Etat se doit, d'une façon générale, de respecter les droits fondamentaux des membres de son personnel, en particulier les principes d'égalité de traitement (art. 8 Cst.), d'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.) et de proportionnalité (art. 5, al. 2 Cst.) (TANQUEREL, Manuel, p. 91 N 271 et les réf. cit.).

#### **H.4. Examen de la conformité au droit supérieur des dispositions de l'IN 201**

##### **H.4.1. Article 3A, alinéa 1 de l'IN 201**

###### Conformité au droit international

87. En l'espèce, l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 prévoit que le personnel soumis à la LPAC, lorsqu'il est impliqué dans des activités d'exercice de la puissance publique ayant 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.
88. Ainsi formulée, la disposition pose clairement une alternative : les personnes souhaitant accéder aux postes et fonctions que l'IN 201 entend régir doivent être des personnes de nationalité suisse ou des ressortissants étrangers disposant d'une autorisation d'établissement – à savoir un permis C – et résidant de manière effective sur le territoire genevois.
89. Dans la mesure où il traite différemment les ressortissants suisses et ceux de nationalité étrangère, en imposant uniquement à ces derniers – conformément à l'interprétation retenue par le Conseil d'Etat, sur la base notamment des explications des initiateurs – une obligation de résidence dans le canton de Genève, l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 consacre une discrimination directe, fondée sur la nationalité. En principe, une telle différence de traitement est interdite puisqu'elle porte atteinte au principe de l'égalité de traitement (art. 2 et 7, lettre a ALCP, art. 9 annexe I ALCP). A cela s'ajoute que nombre de ressortissants étrangers, en l'occurrence tous ceux qui ne jouissent pas d'une autorisation d'établissement (permis C), se voient d'emblée privés de la possibilité d'accéder aux postes et fonctions visés par l'IN 201, et ce indépendamment de leur lieu de résidence. Ainsi, les personnes étrangères titulaires d'une autorisation de séjour (permis B) ou frontalière (permis G) par exemple sont automatiquement écartées par l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201, ce qui constitue, là encore, une discrimination directe, fondée sur le type de titre de séjour en possession ou non de la personne intéressée.
90. A première vue, sous l'angle de l'ALCP, les seules justifications à de telles discriminations pourraient être celles relatives à la réserve de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la santé publique (art. 5, par. 1 annexe I ALCP), voire l'exception visant l'activité salariée au sein de l'administration publique dans un emploi lié à l'exercice de la puissance publique et destiné à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques (art. 10 annexe I ALCP).
91. A juste titre, les initiateurs ne soutiennent pas que les hypothèses prévues par l'article 5, paragraphe 1 annexe I ALCP trouveraient à s'appliquer en l'espèce, bien que, dans leur courrier du 27 juillet 2025 au SEM, ils mentionnent la directive 64/221/CEE, laquelle traite des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique et concrétise, partant, les réserves prévues par l'ALCP (cf. art. 5, par. 2 annexe I ALCP).
92. Au demeurant, au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, lequel s'appuie à cet égard sur le droit dérivé européen et la jurisprudence de la CJCE/CJUE y relative, il semble douteux que des motifs tels que l'ordre ou la sécurité publics puissent être invoqués pour justifier des règles générales et abstraites, comme celles introduites par l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201. En effet, de tels motifs ne peuvent être utilisés que pour adopter des mesures visant spécifiquement un individu, en fonction des circonstances concrètes et dans le respect du principe de la proportionnalité. Il ne saurait, en revanche, être question d'adopter et d'appliquer ces mesures de façon indifférenciée, indépendamment des cas individuels, à l'égard de tous les ressortissants étrangers au motif de prévention générale ou de dissuasion par exemple. En tant qu'il vise indistinctement les personnes souhaitant

accéder à certains postes ou fonctions au sein de l'Etat, indépendamment de tout comportement individuel susceptible de mettre en péril l'ordre ou la sécurité publics, l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 ne saurait donc s'appuyer sur la dérogation prévue par l'article 5, paragraphe 1 annexe I ALCP. Enfin, l'on ne voit pas davantage pourquoi la sauvegarde de la santé publique, dans le sens que lui donne la jurisprudence européenne pertinente, serait à même de justifier les nouvelles conditions d'engagement introduites par l'IN 201. Ce motif est donc, lui aussi, impropre à justifier le régime prévu par l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201.

93. Il convient ainsi d'examiner l'IN 201 au regard de l'exception prévue par l'article 10 annexe I ALCP.
94. Tout d'abord, il convient d'observer que la formulation de l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 est très proche de celle de l'article 10 annexe I ALCP et, partant, de la disposition équivalente en droit européen. Là où l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 entend poser des restrictions à l'accès aux *« 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 »*, l'article 10 annexe I ALCP admet qu'un Etat puisse restreindre l'accès à un emploi dans l'administration publique *« lié à l'exercice de la puissance publique et destiné à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques »*. Ces formulations font également écho à la CJCE/CJUE qui adopte la même approche dans sa jurisprudence, en précisant que cette exception couvre tant la participation directe qu'indirecte aux activités susmentionnées. A cela s'ajoute que l'article 3A de l'IN 201 est intitulé *« Rapport particulier de solidarité »*, expression qui renvoie directement à celle utilisée par la CJCE/CJUE lorsqu'elle présente la motivation sous-tendant cette exception à la libre de circulation des personnes, respectivement aux principes de l'égalité de traitement et de non-discrimination. Le SEM a fait le même rapprochement dans son courrier.
95. Dans ces circonstances, l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 se présente comme une transposition, en droit genevois et en des termes équivalents, d'une dérogation admise par principe tant selon le régime de l'ALCP qu'au sein de l'UE. Sous cet angle, la modification législative proposée est conforme aux engagements liant la Suisse à l'UE.
96. Cela étant, il faut observer que l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 ne fait pas que réserver l'accès aux postes et fonctions au sein de l'Etat aux seuls ressortissants nationaux mais il l'ouvre aussi à une catégorie de ressortissants étrangers, sous certaines conditions. En effet, pour y accéder, les ressortissants étrangers doivent non seulement être titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) mais aussi résider effectivement sur le territoire genevois, ces deux conditions étant cumulatives, conformément à une interprétation littérale du texte de cette disposition, d'ailleurs confirmée par l'argumentaire des initiants et leurs explications à la chancellerie d'Etat.
97. Bien que l'on ne retrouve pas dans la jurisprudence de la CJCE/CJUE d'exemple de régime intermédiaire, à savoir la situation où une partie des ressortissants étrangers – *in casu*, ceux jouissant d'une autorisation d'établissement (permis C) et résidant de manière effective dans le canton de Genève – pourrait tout de même accéder aux postes et fonctions appréhendés par l'exception, elle ne l'exclut pas non plus. Certes, d'après la jurisprudence, l'exception prévue par l'ALCP repose sur l'idée que restreindre l'accès à certains postes et fonctions au sein de l'administration publique est justifiée tant en raison du rapport particulier de solidarité existant entre les titulaires de ces emplois et l'Etat, qu'au vu de la réciprocité de droits et devoirs entre eux et qui sont le fondement du lien de nationalité. Une telle logique ne peut évidemment s'appliquer telle quelle à des ressortissants étrangers qui, par définition, ne sont justement pas liés à la Suisse par un lien de nationalité. Cela étant, à l'instar de ce qu'ont relevé les initiants dans leur argumentaire et leurs explications à la chancellerie d'Etat, force est d'admettre, d'une part, que la situation des ressortissants étrangers au bénéfice d'une autorisation

d'établissement (permis C) présente des différences objectives notables avec celles d'autres ressortissants étrangers qui n'en bénéficient pas (encore) ; il en va ainsi de la durée de la présence en Suisse et, en principe aussi, d'un plus haut niveau d'intégration (connaissances linguistiques, participation à la vie sociale et professionnelle, etc.). D'autre part, le statut juridique des titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) les rapproche, à bien des égards, de la situation des ressortissants suisses ; ils peuvent exercer une activité lucrative, en tant que travailleurs salariés ou indépendants, sur tout le territoire suisse et jouissent, entre autres, du droit à la mobilité géographique. Par rapport aux autres ressortissants étrangers, les avantages accordés par la loi aux détenteurs d'un permis C sont le corollaire d'une plus longue présence en Suisse, d'un comportement conforme aux lois et, de façon plus générale, d'une intégration plus forte et réussie. Dans ces circonstances, rien n'exclut de considérer qu'en raison de la spécificité de leur situation juridique, manifestée par l'octroi d'une autorisation leur conférant la situation la plus favorable, stable et pérenne au regard de la législation sur le droit des étrangers, les ressortissants étrangers titulaires d'une telle autorisation d'établissement (permis C) ont *de facto* noués des liens particuliers avec l'Etat. Ces liens, s'ils n'atteignent peut-être pas la même intensité que ceux découlant de la nationalité, s'en approchent fortement et, partant, justifient un traitement différencié d'avec les autres types d'autorisations de droit des étrangers.

98. En somme, suivant l'adage qui peut le plus peut le moins (*a maiore ad minus*), l'on ne voit pas pourquoi un Etat serait privé de la faculté de traiter de façon identique, s'agissant de l'accès aux emplois dans son administration publique, une partie des ressortissants étrangers jouissant d'un statut juridique qualifié ; bien au contraire, une telle mesure s'inscrit dans l'esprit et les objectifs poursuivis par l'ALCP, en favorisant la libre circulation des personnes. A cela s'ajoute que la dérogation prévue à l'article 10 annexe I ALCP n'est qu'une faculté accordée aux Etats et non pas une obligation. Il sera ainsi retenu que le régime prévu par l'IN 201, en tant qu'il ouvre l'accès aux emplois dans l'administration publique aux ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C), est conforme à l'article 10 annexe I ALCP.
99. Si ces considérations expliquent la raison pour laquelle certains ressortissants étrangers sont traités à la même enseigne que les ressortissants suisses, s'agissant de l'exception prévue par l'article 10 annexe I ALCP, l'on peut se questionner sur la conformité à l'ALCP de l'obligation de résidence effective sur le territoire cantonal, dès lors qu'elle est imposée aux premiers et non aux seconds. Une telle différence de traitement constitue une discrimination directe fondée sur la nationalité, ce que l'ALCP entend en principe interdire.
100. Comme il a été vu précédemment, la dérogation instituée par l'article 10 annexe I ALCP a pour effet d'exclure en amont du champ d'application des principes de la libre circulation et de non-discrimination les activités participant à l'exercice de la puissance publique.
101. Toutefois, la jurisprudence européenne précise également que l'exception tirée de l'accomplissement d'activités d'exercice de la puissance publique ne permet pas de justifier d'autres mesures discriminatoires, notamment en matière de rémunération ou concernant les autres conditions de travail. Or, imposer, en tant que critère d'engagement ou de prise et exercice de fonction, une obligation de domicile sur le territoire cantonal aux seuls titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) et non pas aux ressortissants suisses, comme le fait l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201, outrepassa les prévisions de l'article 10 annexe I ALCP et consacre une nouvelle discrimination par rapport aux ressortissants nationaux. Cette différence de traitement ne peut reposer sur la dérogation prévue par l'ALCP. En effet, si, comme le veut l'initiative, l'Etat admet qu'une catégorie particulière de ressortissants étrangers peut accéder aux emplois de l'administration publique au sens de l'article 10 annexe I ALCP, alors, toute personne entrant dans cette catégorie doit être traitée sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux.

102. Dans cette mesure, l'obligation de résidence pour les seuls ressortissants étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C) doit être déclarée non conforme au droit. Le texte de l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 sera donc partiellement invalidé par la suppression du membre de phrase « *et résider de manière effective dans le canton de Genève* », le restant de la disposition proposée pouvant être conservé en l'état. L'analyse au regard du droit fédéral corroborera cette conclusion, comme il sera vu plus bas.
103. A ce stade de l'analyse et sous réserve de l'invalidation partielle susmentionnée, l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 se révèle *a priori* conforme à l'ALCP. Cela étant, ces considérations ne suffisent pas encore à aboutir à une conclusion définitive. En effet, la dérogation prévue par l'article 10 annexe I ALCP ne permet pas de mettre des secteurs économiques entiers ou toutes les professions accomplies au sein de l'administration publique à l'abri de l'application du principe de la libre circulation des personnes. Autrement dit, la possibilité de restreindre l'accès aux emplois dans la fonction publique suppose de circonscrire plus précisément les postes et fonctions visés, respectivement les activités accomplies à l'occasion de ces derniers.
104. L'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 ne répond pas à ces questions, pour lesquelles il est donc nécessaire d'examiner l'ensemble des alinéas de l'art. 3A de l'IN 201.

Conformité au droit fédéral

105. Sous l'angle du droit fédéral, se pose tout d'abord la question de la conformité de l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 à la liberté d'établissement (art. 24 Cst.), laquelle ne s'applique qu'aux ressortissants suisses.
106. Il a été vu plus haut – compte tenu des explications des initiants et de l'interprétation à laquelle aboutit le Conseil d'Etat – que l'exigence de résidence effective prévue à l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 ne doit être lue qu'à l'égard des ressortissants étrangers, titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C). A l'inverse, les ressortissants suisses ne sont, quant à eux, pas visés. Ainsi interprétée, l'IN 201 ne restreint pas la liberté d'établissement des personnes de nationalité suisse et, partant, ne soulève pas d'écueil à l'aune de la liberté prévue par l'article 24 Cst.
107. Outre la liberté d'établissement, l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 pose aussi la question de sa conformité au principe de l'égalité de traitement et à celui de l'interdiction des discriminations (art. 8, al. 1 et 2 Cst. ; art. 15, al. 1 et 2 Cst-GE).
108. Il a été examiné plus haut pourquoi les ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) sont, sur le plan des faits et du droit, dans une situation qui les distingue notablement d'autres ressortissants étrangers qui ne bénéficient pas du même titre de séjour, à l'instar des titulaires d'une autorisation de séjour (permis B) ou frontalière (permis G). Ce constat, couplé aux spécificités des postes et fonction impliquant l'exercice d'activités de puissance publique destinées à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, permet de justifier des différences de traitement entre ces catégories de ressortissants étrangers. En effet, il apparaît admissible de limiter l'accès à de tels emplois, en n'autorisant que les ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) à y accéder. Une telle restriction, si elle crée effectivement une différence de traitement entre ressortissants suisses et étrangers, respectivement au sein des ressortissants étrangers eux-mêmes, demeure objectivement justifiable et, partant, conforme aux garanties constitutionnelles d'égalité de traitement et de non-discrimination.
109. Autre est la question, toujours sous l'angle du principe de l'égalité de traitement, de l'obligation de résidence imposée aux seuls ressortissants étrangers disposant d'une autorisation d'établissement (permis C) et non aux personnes suisses. A l'instar de ce qui a été exposé plus haut à l'aune de l'ALCP, il faut conclure ici aussi qu'aucun motif justificatif suffisant ne permet de créer une inégalité de traitement en la matière entre les



ressortissants nationaux et les titulaires d'un permis C. En effet, dès lors que l'initiative admet que ces derniers peuvent accéder aux emplois de l'administration publique au sens de l'article 10 annexe I ALCP en raison de leur statut de quasi-nationaux, l'on ne voit pas ce qui justifierait d'imposer une condition supplémentaire de résidence qui ne serait pas nécessaire pour les nationaux. En effet, la situation d'une personne titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C), domiciliée dans le canton de Vaud, mais ayant la majeure partie de ses attaches personnelles et professionnelles à Genève ne serait pas suffisamment différente, sous l'angle du rapport de solidarité, de celle d'une personne suisse domiciliée dans un canton éloigné, d'une personne suisse ayant toujours vécu à l'étranger, ou encore d'une personne titulaire d'une autorisation d'établissement domiciliée jusque-là dans un canton éloigné et venant de déménager à Genève. Partant, une réglementation différente de ces situations ne saurait se justifier.

110. A cela s'ajoute que l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 ne tient pas compte du statut juridique particulier que confère l'autorisation d'établissement, notamment le droit à la mobilité géographique qu'il implique, de sorte que sa compatibilité aux règles de la LEI semble douteuse.
111. Pour tous ces motifs, l'invalidation partielle effectuée en raison d'une non-conformité à l'ALCP doit être confirmée également au regard du respect du droit fédéral.
112. Sous cette réserve et pour le surplus, l'article 3A, alinéa 1 l'IN 201 est conforme au droit fédéral.

#### **H.4.2. Article 3A, alinéa 2 de l'IN 201**

113. L'article 3A, alinéa 2 de l'IN 201 prévoit que « [c]es activités » recouvrent la participation, directe ou indirecte, à l'une des tâches comportant : l'élaboration, la mise en application et le contrôle d'actes juridiques (let. a) ; le maintien de l'ordre public et les mesures impliquant un recours possible à l'usage de la contrainte (let. b) ; l'administration, la collecte et la gestion des finances publiques (let. c) ; l'accès à des informations sensibles ou confidentielles concernant l'Etat (let. d) ; l'administration du système judiciaire ainsi que l'exécution des peines et mesures (let. e) ; la collecte et la gestion de données personnelles sensibles relatives aux résidents du canton de Genève (let. f).
114. Une interprétation littérale et systématique de cette disposition montre qu'elle doit se lire et ne peut se comprendre qu'en relation avec l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201. En effet, le pronom démonstratif « ces », figurant à l'alinéa 2, vise directement les activités décrites au premier alinéa de l'article 3A de l'IN 201.
115. D'après l'article 3A, alinéa 2 de l'IN 201, ces activités « recouvrent la participation, directe ou indirecte » à l'une des tâches listées immédiatement après dans la disposition. La formulation correspond ici à la jurisprudence européenne, ce que le SEM a également relevé dans son courrier du 31 juillet 2025.
116. Cela étant, l'article 3A, alinéa 2 de l'IN 201 va plus loin puisqu'il ne se contente pas d'énoncer le principe de la participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ; il énumère, sous forme de liste apparemment exhaustive, les tâches que comporte un tel exercice. Comme il sera vu à l'aune du critère de la clarté, cette liste contient diverses notions juridiques indéterminées ou sujettes à interprétation, nécessitant une concrétisation en pratique. Malgré cela, suivant les principes de l'interprétation conforme au droit supérieur et de l'interprétation favorable, il reste possible en l'espèce de rattacher chacun des cas de figure envisagés par l'article 3A, alinéa 2 de l'IN 201 à la jurisprudence topique, et ce, sans outrepasser l'interprétation restrictive de l'article 10 annexe I ALCP.
117. Ainsi, en tant qu'elle se réfère à l'« élaboration, la mise en application et le contrôle d'actes juridiques » (art. 3A, al. 2, let. a de l'IN 201), l'initiative peut se rattacher aux emplois hiérarchiquement supérieurs au sein de l'administration publique, soit ceux de

direction ou de conseil à l'Etat, et qui impliquent, justement, d'élaborer puis de mettre en application et de contrôler des actes juridiques, pour autant que ceux-ci participent à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques. La formulation choisie par les initiants se rapproche d'ailleurs fortement de l'avis exprimé par la Commission européenne en 1988 dans l'une de ses actions.

118. Les références au « *maintien de l'ordre public* » et aux « *mesures impliquant un recours possible à l'usage de la contrainte* » (art. 3A, al. 2, let. b de l'IN 201) font assez naturellement penser à la police et aux autres types de gardiens de la sécurité publique, voire aux surveillants dans le secteur pénitentiaire, emplois qui relèvent typiquement de l'exercice de la puissance publique.
119. Il en va de même pour l'« *administration, la collecte et la gestion des finances publiques* » (art. 3A, al. 2, let. c de l'IN 201), termes qui peuvent se comprendre comme impliquant certains emplois au sein de l'administration fiscale, soit un autre exemple généralement cité en matière d'exercice de la puissance publique.
120. L'article 3A, alinéa 2, lettre d de l'IN 201 se réfère aux tâches comportant l'« *accès à des informations sensibles ou confidentielles concernant l'Etat* ». Bien que ces notions nécessitent d'être clarifiées, l'on peut admettre, en fonction de la situation concrète des emplois concernés, que la connaissance de telles informations touche potentiellement aux intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, en sorte qu'il y a une justification évidente à les protéger.
121. L'initiative mentionne aussi l'« *administration du système judiciaire* » et l'« *exécution des peines et mesures* » (art. 3A, al. 2, let. e de l'IN 201), formulation que l'on peut aisément rattacher aux emplois relevant de l'activité des tribunaux, respectivement de la mise en œuvre de la justice pénale. Ces situations constituent des cas typiques où il est reconnu qu'ils impliquent, suivant les emplois concrètement envisagés, l'exercice de la puissance publique.
122. Enfin, l'article 3A, alinéa 2, lettre f de l'IN 201 évoque « *[l]a collecte et la gestion de données personnelles sensibles relatives aux résidents du canton de Genève* ». A première vue, l'on ne peut exclure que la collecte et la gestion de telles données touche aux intérêts généraux de l'Etat et participe à leur sauvegarde. Sous cet angle, la disposition ne soulève pas de contrariété au droit supérieur.
123. Il résulte de ce tour d'horizon que chacune des tâches listées à l'article 3A, alinéa 2 de l'IN 201 se prête potentiellement à une interprétation conforme au droit supérieur. L'énumération de ces tâches se focalise par ailleurs sur le « *quoi* » (c'est-à-dire ce que l'on fait), sans se prononcer sur le « *qui* » (à savoir quels emplois, donc quels postes ou fonctions concrets sont concernés). Aussi, l'initiative pourrait se voir reprocher ici, ainsi que l'a déjà fait la jurisprudence dans d'autres cas, d'être trop large et, partant, de conduire à l'exclusion de large pans de l'activité étatique, y compris un nombre trop important de postes et de fonctions n'ayant pourtant pas pour mission l'accomplissement de l'exercice de la puissance publique aux fins de la sauvegarde des intérêts généraux étatiques. Cela étant, l'interprétation tant littérale que systématique de l'IN 201 montre, comme déjà retenu, que les divers alinéas de l'article 3A de l'IN 201 doivent se lire en parallèle en restreignant les activités visées.
124. A cela s'ajoute que les notions juridiquement indéterminées figurant aux lettres a à f de l'article 3A, alinéa 2 de l'IN 201 pourront, le cas échéant, être concrétisées par voie réglementaire, étant observé que la loi prévoit, aujourd'hui déjà et de façon générale, que le Conseil d'Etat prend, par voie de règlements, les dispositions d'exécution (cf. art. 33, al. 1 LPAC). Cette compétence découle d'ailleurs déjà de l'article 109, alinéa 4 Cst-GE.
125. Au vu de ce qui précède et sous réserve de la suite de l'analyse, l'article 3A, alinéa 2 de l'IN 201 apparaît conforme ainsi au droit supérieur.

#### **H.4.3. Article 3A, alinéa 3 de l'IN 201**

126. L'article 3A, alinéa 3 de l'IN 201 prévoit ensuite que 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.
127. Compte tenu des renvois qu'elle contient, cette disposition confirme tout d'abord le fait que les divers alinéas de l'article 3A de l'IN 201 ne peuvent se comprendre et s'appliquer qu'en les lisant et en les coordonnant entre eux. Cela confirme donc l'approche suivie jusqu'à présent aux fins de l'examen de conformité au droit supérieur de l'initiative puisque c'est le cumul des différentes conditions des alinéas 1 à 3 qui participent à la conformité au droit supérieur de l'article 3A de l'IN 201.
128. La règle qu'énonce l'article 3A, alinéa 3 de l'IN 201 est le signe d'une volonté de reprendre, en droit genevois, les principes dégagés par la jurisprudence à l'aune de l'exception visée par l'article 10 annexe I ALCP. En effet, l'IN 201 ne se contente pas d'exiger que les fonctions et emplois visés portent sur des activités impliquant l'exercice de la puissance publique et ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques (cf. l'art. 3A, al. 1 de l'IN 201). Elle précise que ces fonctions et emplois doivent impliquer la participation, directe ou indirecte, aux tâches relevant typiquement de la puissance publique, au sens où l'entend l'initiative (cf. l'art. 3A, al. 2 de l'IN 201). Elle ajoute que les activités concernées doivent être accomplies de façon régulière par les titulaires des postes ou fonctions concernés et qu'elles doivent représenter une part prépondérante de leur cahier des charges ou de leur mission (cf. l'art. 3A, al. 3 de l'IN 201).
129. Ainsi rédigée, la règle de l'article 3A, alinéa 3 de l'IN 201 a pour effet de restreindre d'autant le champ d'application des nouvelles conditions d'engagement introduites par l'initiative. Ce faisant, elle tempère les potentiels écueils que soulève l'énumération des tâches figurant à l'article 3A, alinéa 2 de l'IN 201. Ce système est par ailleurs conforme à l'approche restrictive prônée par la jurisprudence relativement à l'exception de l'article 10 annexe I ALCP. Ce système respecte le principe de la proportionnalité, en sorte que l'IN 201 ne met pas à mal l'effet utile et la portée des dispositions de l'ALCP relatives à la libre circulation des travailleurs, à l'égalité de traitement et à l'interdiction des discriminations.
130. En somme, l'article 3A, alinéa 3 de l'IN 201 ne soulève aucun problème de conformité au droit supérieur.

#### **H.4.4. Article 3A, alinéa 4 de l'IN 201**

131. Cette disposition prévoit que 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.
132. Cette norme introduit dans la loi une méthode à l'attention des autorités d'application. Elle leur prescrit, aux fins de la mise en œuvre des nouvelles conditions d'engagement introduites par l'IN 201, de déterminer, de cas en cas, si les restrictions imposées par l'article 3A, alinéas 1, 2 et 3 de l'IN 201, sont justifiées au vu des circonstances concrètes.
133. Une telle disposition inscrit dans la loi une règle permettant de concrétiser l'exception figurant à l'article 10 annexe I ALCP et se conforme, ce faisant, à la jurisprudence de la CJCE/CJUE, laquelle exige justement un tel examen *in concreto*. En outre, cette disposition représente derechef une concrétisation du principe de la proportionnalité et commande d'opérer une pesée des intérêts en présence. Cette cautèle a pour effet de cibler au mieux les situations qui, vu l'intérêt public prôné par l'IN 201, justifient d'imposer

des restrictions d'accès aux postes et fonctions visés par l'initiative. La clause n'est ainsi pas une simple réserve du droit fédéral, ce qui serait insuffisant au regard de la conformité au droit supérieur ; elle prescrit bien plus, de façon plus précise, la méthode à employer pour s'assurer que les nouvelles conditions d'engagement sont justifiées et demeure encore dans une mesure raisonnable par rapport aux objectifs poursuivis.

134. En tant qu'il commande de concrétiser l'un des principaux cardinaux régissant l'activité de l'Etat, l'article 3A, alinéa 4 de l'IN 201 est ainsi conforme au droit supérieur.
135. Le cas échéant, la méthode prescrite par cette disposition pourra encore être précisée au niveau réglementaire, étant rappelé que la LPAC autorise le Conseil d'Etat à prendre de telles dispositions d'exécution (cf. l'art. 33, al. 1 LPAC et l'art. 109, al. 4 Cst-GE).
136. En conclusion, l'article 3A, alinéa 4 de l'IN 201 est conforme au droit supérieur.

#### **H.4.5. Article 36, alinéa 4 de l'IN 201**

137. Cette disposition prévoit que, dès l'entrée en vigueur de l'article 3A de l'IN 201, le personnel ne répondant pas aux critères dispose d'un délai d'un an pour se conformer aux nouvelles exigences.
138. Cette disposition consacre une règle de droit transitoire. Si elle ne contredit pas l'ALCP, la clause ici examinée soulève des questions sur trois autres aspects qu'il faut examiner.
139. Premièrement, en tant qu'il confirme que le nouveau droit s'appliquera aux membres du personnel déjà en poste et non pas seulement aux nouveaux engagements, l'article 36, alinéa 4 de l'IN 201 introduit dans la loi une rétroactivité improprement dite. En effet, les nouvelles règles de l'article 3A de l'IN 201 s'imposeront à des situations – à savoir la création de rapports de service – qui, ayant pris naissance dans le passé, perdurent après l'entrée en vigueur des modifications législatives proposées.
140. Sur le principe, une telle rétroactivité improprement dite n'est pas exclue. En tant qu'employeur, l'Etat peut légitimement vouloir modifier la réglementation des rapports de service le liant à son personnel, sous réserve de l'existence de droits acquis, ce qui n'est généralement pas la règle en la matière. Cela étant, en procédant à un examen *in concreto* des situations individuelles, l'on pourra s'assurer que l'IN 201 n'entre pas en conflit avec d'éventuels droits acquis, auquel cas les mesures idoines pourrait être prises pour les préserver. Sous ces réserves, une interprétation conforme de l'IN 201 au droit supérieur demeure possible.
141. Il a été vu qu'outre la question des droits acquis, une rétroactivité improprement dite ne peut faire fi des principes de l'ordre juridique tels que ceux de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi, de la proportionnalité ou encore de la confiance.
142. L'IN 201, singulièrement son article 36, alinéa 4, ne contient aucune conséquence claire en cas de non-respect du délai transitoire d'une année dès l'entrée en vigueur de l'article 3A de l'IN 201.
143. Interrogé à ce sujet par courrier de la chancellerie d'Etat, du 22 juillet 2025, les initiants n'ont pas clairement pris position sur cet aspect, indiquant simplement que le délai d'une année prévue par l'article 36, alinéa 4 de l'IN 201 était « *pleinement suffisant pour reclasser, le cas échéant, les intéressés vers des fonctions dépourvues de toute responsabilité liée à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat* », précisant qu'« *il serait inconcevable, compte tenu de la nature des emplois en cause, de les maintenir* » en poste plus longtemps, en particulier cinq ou dix ans, délais nécessaires à l'obtention d'une autorisation d'établissement ordinaire, respectivement anticipée. Les initiants ont insisté sur le caractère « *suffisant* » de ce délai pour « *opérer les réaffectations nécessaires sans compromettre la continuité du service public* ». Les initiants ont estimé, par ailleurs, que l'intérêt public à restreindre l'accès aux

fonctions visées par l'IN 201 était « largement prépondérant » et ne pouvait « en aucun cas, être subordonné à un intérêt privé ».

144. L'on comprend des explications du comité d'initiative que les membres du personnel, concernés par l'article 3A de l'IN 201 et ne répondant pas aux nouvelles règles, devront être reclassés.
145. Un tel reclassement est aujourd'hui déjà prévu en droit genevois en cas de motif fondé de résiliation d'un membre du personnel de l'état au bénéfice d'un statut de fonctionnaire, un tel motif résidant, par exemple, dans la disparition durable d'un motif d'engagement (art. 22, let. c LPAC). L'absence d'une condition d'engagement, comme celle d'une autorisation d'établissement prévue par l'IN 201, devrait donc être appréhendée par cette disposition.
146. Le principe du reclassement est fixé à l'article 21, alinéa 3 LPAC et sa mise en œuvre à l'article 46A du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 24 février 1999 (RPAC ; RS-GE B 5 05.01). Si ces dispositions n'imposent certes pas une obligation de résultat, elles reposent toutefois sur l'idée que l'Etat doit proposer à la personne concernée des solutions alternatives avant de procéder à un licenciement. En tant qu'il tient compte des intérêts des fonctionnaires – auxquels il est seul applicable –, ce mécanisme atténue la rigueur d'un licenciement sinon automatique et tient, ce faisant, dûment compte du principe de la proportionnalité (art. 5, al. 2 Cst.) dont il en est l'expression (ATA/917/2025 du 26 août 2025, consid. 3.3 et les réf. cit.). La pesée des intérêts inhérente à ce principe a ainsi déjà été effectuée par le législateur dans une base légale formelle, tenant compte en particulier des différents statuts des membres du personnel.
147. Si la procédure de reclassement pour les membres du personnel au bénéfice du statut de fonctionnaire n'aboutit pas, la fin des rapports de service pourra être prononcée. Pour les membres du personnel qui ne sont pas au bénéfice d'un statut de fonctionnaire, faute de remplir les nouvelles conditions d'engagement prévues par l'article 3A de l'IN 201, il pourrait être procédé directement à la résiliation de leurs rapports de service, étant rappelé qu'ils bénéficieront du délai transitoire d'un an pour prendre leurs dispositions.
148. En définitive, le Conseil d'Etat considère, en vertu du principe de l'interprétation favorable des initiatives et le principe *in dubio pro populo*, que l'article 36, alinéa 4 de l'IN 201 se prête à une interprétation conforme au droit supérieur et peut, partant, être déclaré valide.

#### **H.5. Conclusion sur la conformité au droit**

149. A la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent et des principes de faveur et d'interprétation conforme au droit supérieur, le Conseil d'Etat arrive au constat que l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 n'est, en partie, pas conforme au droit supérieur et doit, partant, être partiellement invalidé s'agissant de l'obligation de résidence qu'il impose pour les titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C). Les conséquences en seront examinées plus bas. Les alinéas 2 à 4 de l'article 3A de l'IN 201 respectent, quant à eux, tant le droit international que fédéral. Il en va de même de la disposition transitoire prévue à l'article 36, alinéa 4 de l'IN 201.

### **I. Principe de clarté**

150. L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité expressément mentionnées à l'article 60 Cst-GE. Il s'agit néanmoins d'un postulat qui découle de la garantie des droits politiques au sens de l'article 34 Cst., singulièrement de la liberté de vote (art. 34, al. 2 Cst. et art. 44, al. 2 Cst-GE ; TF 1C\_59/2018 et 1C\_60/2018 du 25 octobre 2018, consid. 3.1 ; ACST/23/2017 du 11 décembre 2017, consid. 5b ; GRODECKI, Initiative, p. 84 N 274 et p. 300 N 1051).

151. Selon le Tribunal fédéral, les votations et élections doivent être organisées de telle manière que la volonté des électeurs puisse s'exercer librement et, ainsi, exprimer son choix en conséquence. Cela implique en particulier une formulation adéquate des questions soumises au vote, la formulation devant être simple, claire et objective. Les questions ne doivent pas être rédigées dans des termes propres à induire en erreur le citoyen, ni à influencer sur sa décision. L'on évitera ainsi les doubles négations, tout comme les formulations trompeuses ou suggestives (ATF 141 II 297, consid. 5.2 et la réf. cit. = JdT 2016 I 13 ; ATF 140 I 394, consid. 8.2 et les réf. cit. = JdT 2015 I 103 ; ATF 121 I 1, consid. 5b/aa et la réf. cit. = JdT 1997 I 66 ; TF 1C\_59/2018 et 1C\_60/2018 du 25 octobre 2018, consid. 3.1 ; A. FLÜCKIGER/S. GRODECKI, *La clarté : nouveau principe constitutionnel ?*, in RDS 2017 I 31, p. 56, p. 56).
152. De la même manière, le titre d'une initiative populaire ne doit pas être trompeur (TF 1P.338/2006 et 1P.582/2006 du 12 février 2007, consid. 3.6 et les réf. cit. et consid. 3.7 ; FLÜCKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 56 et les réf. cit. ; C. JACQUEMOUD, *Les initiants et leur volonté, La notion de volonté des initiants et la délimitation de son influence sur le processus d'initiative populaire*, Schulthess 2022 (cité : JACQUEMOUD, *Volonté*), p. 360 N 869).
153. Certes, comme l'observe la doctrine, à Genève et contrairement à ce qui prévaut à l'échelon fédéral ou dans certains cantons, ni la Constitution genevoise, ni la LEDP ne contiennent de règle spécifiquement dédiée au contrôle des titres des initiatives populaires (S. GRODECKI, *Brèves réflexions sur le titre d'une initiative populaire*, in *Le droit au service de l'humanité : mélanges en l'honneur de Michel Hottelier*, Schulthess 2023 (cité : GRODECKI, *Titre*), p. 169 s. ; JACQUEMOUD, *Volonté*, p. 61 N 155 et les réf. cit. et p. 361 N 870 et les réf. cit.). Il n'en demeure pas moins que la jurisprudence a eu l'occasion de dresser quelques cautions à l'admissibilité des titres des initiatives.
154. Ainsi, dans un précédent concernant le canton de Zurich, le Tribunal fédéral a jugé que le titre d'une initiative n'est pas sans influence sur la liberté de vote protégée par l'article 34, alinéa 2 Cst., dans la mesure où une indication trompeuse sur l'orientation et l'objet de l'initiative peut influencer la libre formation et l'expression de la volonté lors de la votation populaire. Un titre trompeur peut avoir une telle influence car il figure notamment sur le bulletin de vote – sans le texte de l'initiative proprement dit (« *Acceptez-vous l'initiative [titre de l'initiative]* ») – et est utilisé durant la campagne de votation ; le titre apparaît en effet sur les affiches et dans les annonces et est utilisé dans le débat politique. Or, une fois la procédure d'examen de validité d'une initiative terminée, il n'est plus possible de corriger le titre d'une initiative. Aux yeux du Tribunal fédéral, cette circonstance justifie l'examen préalable, par l'autorité de contrôle, du titre et de l'exposé des motifs des initiatives populaires, considérant qu'un titre trompeur peut présenter une certaine similitude avec la problématique d'une question suggestive ou trompeuse dans une initiative, procédé inadmissible. Le fait que les citoyens ne se forment pas leur opinion uniquement sur la base du bulletin de vote et qu'ils disposent de nombreux autres moyens d'information dans le cadre du processus démocratique de formation de l'opinion n'y change rien. Partant, vu la procédure d'examen de validité des initiatives populaires, il appartient en premier lieu aux autorités compétentes d'exclure toute tromperie ou abus. Cela étant, il faut aussi tenir compte du droit des initiants, protégé par l'article 34, alinéa 1 Cst., de choisir librement le titre de leur initiative. Il n'est pas possible d'imposer des exigences excessives quant au choix du titre d'une initiative et aucun devoir de diligence accru ne s'impose aux initiants. Il n'est pas possible non plus de refuser aux auteurs d'une initiative le choix d'un titre accrocheur et abrégé, voire percutant. Le titre doit permettre d'attirer l'attention des électeurs sur la cause défendue sans que l'on ne soit contraint d'opter pour un titre neutre ne faisant pas référence à l'objectif visé. Ainsi, un titre tel que « *OUI à...* » suivi d'un objectif précis ne peut en soi être taxé de suggestif ou trompeur. Est déterminant le fait de savoir si le titre est susceptible d'induire les électeurs en erreur quant à l'orientation et au contenu de l'initiative. Tel peut être le cas

si le titre prête à confusion. Finalement, le Tribunal fédéral a rejeté les griefs portant sur le titre de l'initiative dont il avait à connaître (TF 1P.338/2006 et 1P.582/2006 du 12 février 2007, consid. 3.6, 3.7, 4.2, 5.1 et 5.2 *in fine* et les réf. cit.).

155. Dans un arrêt postérieur, le Tribunal fédéral n'a pas estimé trompeur le titre d'une initiative libellé « *Pas de cadeaux aux multinationales. Initiative pour la suppression des allègements fiscaux* », alors même que ses effets ne se limitaient pas aux seules multinationales. Récemment encore, le Tribunal fédéral s'est référé à ce précédent pour refuser de censurer un titre (TF 1C\_147/2024 du 8 août 2024, consid. 2.6 ; TF 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5 ss).
156. S'appuyant sur ce précédent, la doctrine en tire la conclusion que la garantie des droits politiques garantit aussi le droit pour les initiants de choisir un titre résumé et réducteur afin de permettre de procéder à une campagne, notamment avec des slogans sur des affiches. Le titre doit donc permettre de saisir l'objet général de l'initiative et nullement exposer tous les détails. En outre, vu la liberté reconnue aux initiants et considérant que le titre d'une initiative constitue aussi un argument de campagne, ne pas tromper ne signifie pas ne pas être réducteur, accrocheur, minimaliste ou même choquant, ni exiger des initiants qu'ils soient neutres ou renoncent à toute subjectivité. Ne représente pas un danger d'erreur suffisant le titre qui réduit, à un mot d'ordre, l'objectif mentionné dans le texte de l'initiative ou les mesures à prendre pour atteindre cet objectif ; de même, ne crée pas nécessairement une confusion inadmissible un titre polémique, partiel ou en forme de proclamation. Sur cette base, la doctrine préconise donc de ne censurer que les titres soulevant des « *tromperies manifestes* », à l'instar du titre d'une initiative populaire qui exprimerait le contraire de son texte. Tant que le titre et le texte de l'initiative portent sur le même domaine et qu'une personne disposant de connaissances moyennes comprend le but de l'initiative d'une manière qui soit trop éloignée du contenu du texte, le titre de l'initiative demeure admissible ; en d'autres termes, le titre et le texte doivent aller dans le même sens, de sorte que le citoyen lambda, ne disposant pas d'informations supplémentaires spécifiques, ne soit pas induit en erreur, à la lecture du titre, quant à l'intention de l'initiative, par rapport à ce que contient le texte de l'initiative, lequel est seul déterminant (GRODECKI, Titre, p. 170 ss et les réf. cit. ; JACQUEMOUD, Volonté, p. 361 ss N 872 ss et les réf. cit. ; GRODECKI, Initiative, p. 261 s. N 924 et les réf. cit.).
157. Enfin, l'exigence de clarté porte aussi sur le texte lui-même de l'initiative populaire. Les électeurs appelés à s'exprimer sur le texte de l'initiative doivent être à même d'en apprécier la portée, ce qui n'est pas possible si le texte est équivoque ou imprécis. Le texte d'une initiative populaire doit donc être suffisamment précis et son objet suffisamment clair pour qu'une votation puisse avoir lieu sans que les citoyens courent le risque de se tromper sur des points essentiels. Si la formulation d'une proposition générale – c'est-à-dire dans une initiative populaire non formulée – ne doit pas répondre à des exigences élevées, car certaines imprécisions, voire contradictions, peuvent encore être levées lors de l'élaboration du texte de loi par le parlement, une telle retenue ne se justifie en revanche pas pour les initiatives rédigées de toutes pièces. L'exigence de clarté implique donc de se livrer à un examen du fond du texte d'une initiative populaire. Si besoin, la jurisprudence admet que l'on puisse se référer à l'exposé des motifs (ATF 139 I 292, consid. 5.8 et les réf. cit. = JdT 2014 I 237 ; ATF 133 I 110, consid. 8 ; ATF 129 I 392, consid. 2.2 ; TF 1C\_59/2018 et 1C\_60/2018 du 25 octobre 2018, consid. 3.1 et 3.3.4 ; TF 1C\_659/2012 du 24 septembre 2013, consid. 5.1 ; FLÜCKIGER/GRODECKI, *op. cit.*, p. 56).
158. Dans un précédent, le Grand Conseil – qui était, à l'époque, autorité compétente pour se prononcer sur la validité des initiatives populaires – avait invalidé un texte au motif notamment qu'il manquait de clarté. Sur recours, le Tribunal fédéral avait suivi ce raisonnement en relevant que l'initiative examinée était imprécise et ne respectait pas l'exigence de précision normative. L'initiative contenait nombre de notions indéterminées

et des énumérations, en sorte que les électeurs n'étaient pas à même d'en apprécier la portée. Les initiants avaient d'ailleurs eux-mêmes admis l'insuffisance de précision, se contentant de renvoyer à la possibilité d'y remédier via une loi d'exécution (TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.3 et la réf. cit.).

159. En sens inverse, dans une affaire concernant une initiative populaire portant sur la modification de la constitution cantonale, le Tribunal fédéral a estimé, si le texte était certes clair quant au principe, il l'était moins quant à la possibilité de prévoir des exceptions par voie législative. Ce point n'était toutefois pas de nature à invalider l'initiative pour défaut de clarté, les juges fédéraux estimant qu'il était suffisant de rappeler aux électeurs, dans le message explicatif, le procédé consistant à assortir le texte d'exceptions au niveau de la loi de mise en œuvre (ATF 133 I 110, consid. 8.2).
160. L'on notera enfin, comme l'a jugé le Tribunal fédéral, que *« lorsqu'est en jeu la clarté de la proposition soumise au vote, l'adage in dubio pro populo n'est d'aucune aide car le fait de soumettre au peuple une question trop imprécise à certains égards ne permet pas aux citoyens d'exprimer clairement leur volonté »* (TF 1C\_59/2018 et 1C\_60/2018 du 25 octobre 2018, consid. 3.3.4). En revanche, l'étendue de l'intervention de l'autorité de contrôle, s'agissant notamment de déterminer si le principe de clarté est respecté, demeure soumise au principe de la proportionnalité, notamment lorsqu'il est question de vérifier la clarté du titre d'une initiative (GRODECKI, Titre, p. 172 s. et les réf. cit. ; JACQUEMOUD, Volonté, p. 362 N 873 et les réf. cit.).
161. En l'espèce, il convient tout d'abord de s'arrêter sur le texte de l'IN 201.
162. L'IN 201 contient divers termes, constitutifs d'autant de notions juridiques indéterminées ou sujettes à interprétation ; l'on pense en particulier ici aux tâches listées à l'article 3A, alinéa 3 de l'IN 201. Faute pour l'initiative de se prononcer explicitement sur les postes et fonctions qui impliquent l'accomplissement de telles tâches – étant précisé que les initiants ont, semble-t-il, sciemment renoncé à une telle énumération –, l'IN 201 devra nécessairement être concrétisée en pratique, au travers de dispositions de rang réglementaire (cf. l'art. 33, al. 1 LPAC) le cas échéant, et ce, afin de cibler plus précisément les situations appréhendées par l'initiative.
163. Ce nonobstant, le Conseil d'Etat considère que l'usage des termes ici en cause n'est pas de nature à empêcher le citoyen de comprendre la portée de l'initiative, respectivement de percevoir les postes et les fonctions que cherche à régir l'IN 201. En particulier, l'énumération figurant à l'article 3A, alinéa 3 de l'IN 201 n'entre pas en contradiction avec l'ensemble du texte et épouse les objectifs visés par les initiants, à savoir limiter l'accès aux postes et fonctions qui, parmi ceux listés, impliquent des activités d'exercice de la puissance publique et ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques. Ce champ d'application matériel restreint se déduit d'ailleurs du titre de l'IN 201, lequel se réfère aux *« postes stratégiques de l'Etat »*.
164. S'agissant de l'obligation de résidence et sa conformité au principe de clarté au regard des personnes auxquelles elle se rapporte, la question souffrira de demeurer ouverte, vu l'invalidation partielle de l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 (cf. point H.4.1. ci-dessus).
165. Il convient, enfin, d'examiner le titre de l'IN 201, libellé comme suit : *« Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat ! »*.
166. De prime abord, ce titre semble clair. En prônant vouloir *« [g]arantir la souveraineté »* au sein de la fonction publique, par le biais de restrictions limitant l'accès aux *« postes stratégiques de l'Etat »*, le titre coïncide largement avec les modifications législatives proposées. Ces dernières ont en effet globalement pour conséquence de rendre plus difficile l'accès aux postes et fonctions impliquant *« des activités d'exercice de la puissance publique et [ayant] pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques »* (art. 3A, al. 1 *ab initio* de l'IN 201), notions que l'on peut



englober dans l'expression de « *postes stratégiques* » au sein de l'Etat, lui-même compris au sens le plus large pour englober toutes les entités régies par la LPAC. Sous cet angle, le titre de l'IN 201 coïncide au champ d'application matériel de cette dernière et ne soulève pas de problème.

167. L'on ne peut, en revanche, pas en dire autant s'agissant de la concordance entre le titre de l'IN 201 et son champ d'application personnel. Le titre de l'initiative proclame que la souveraineté, s'agissant des postes stratégiques de l'Etat, serait garantie par une exclusion de principe des « *frontaliers* » dans de tels postes, ce qu'exprime clairement la tournure négative « *Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat !* ».
168. Dans le langage courant, le terme « *frontalier* » est à la fois un adjectif et un nom. Dans le premier cas, il vise ce qui est « *[s]itué à la frontière* » (Dictionnaire Larousse en ligne : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/frontalier/35404>), ce qui est « *[r]elatif à la frontière* » ou « *qui se trouve à proximité immédiate d'une frontière* » (Dictionnaire de l'Académie française en ligne : <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9F1764>). Dans le second cas, le terme désigne la personne « *[q]ui habite une région voisine d'une frontière, et, en particulier, qui va travailler chaque jour au-delà de cette frontière* », tout comme ce qui est « *situé à la frontière* » (Dictionnaire Larousse en ligne : *ibidem*), la « *[p]ersonne qui habite près d'une frontière* » (Dictionnaire de l'Académie française en ligne : *ibidem*) ou encore l'« *[h]abitant d'une région frontalière* » (Dictionnaire Le Robert en ligne : <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/frontalier>).
169. Sur le plan du droit, la notion de « *frontalier* » se définit en premier lieu selon les accords que la Suisse a conclu avec ses pays voisins. A l'aune de l'ALCP par exemple (cf. en particulier les articles 7 et 13 annexe I ALCP), les frontaliers sont en substance des ressortissants d'une partie contractante qui ont leur résidence sur le territoire d'une partie contractante (leur pays d'origine ou un autre) et qui exercent une activité lucrative sur le territoire d'une autre partie contractante en retournant à leur domicile en principe chaque jour, ou au moins une fois par semaine. La jurisprudence parle aussi de « *pendulaires internationaux* ». La notion de « *frontalier* » se définit aussi en fonction de la législation sur le droit des étrangers (cf. en particulier les art. 25, 35 et 29 LEI), laquelle utilise ce terme pour les personnes actives – qu'elles soient salariées ou indépendantes – travaillant en Suisse, en zone frontalière en principe, et qui ont leur domicile dans la zone frontalière d'un pays voisin (ATF 135 II 128, consid. 3 et les réf. cit. ; ACST/13/2017 du 3 août 2017, consid. 7c ; ACST/17/2015 du 2 septembre 2015, consid. 12c et les réf. cit. ; SEM, Directives et commentaires, I. Domaine des étrangers (Directives LEI), Chapitre 4 – Séjour avec activité lucrative, Berne, octobre 2013, actualisé le 1<sup>er</sup> avril 2025, p. 50 N 4.4.12, voire p. 126 s. N 4.8.3 ; Commentaire LEI, G. VIANIN, ad art. 25 LEtr, p. 205 N 3).
170. Il résulte de ces différentes définitions que ne peut être qualifié de « *frontalier* » celui qui réside à Genève, ni même ailleurs en Suisse. Le citoyen moyen comprend en effet cette notion comme désignant une personne qui, partant de son domicile, traverse une frontière nationale pour aller travailler dans un autre pays. Dans le contexte de l'IN 201, le titre laisse entendre que l'initiative régit la situation de personnes (étrangères) traversant la frontière nationale pour se rendre à Genève et y travailler. Tel sera en effet l'un des effets de l'initiative, en sorte que, sous cet angle, il ne prête pas le flanc à la critique.
171. En revanche, contrairement à ce que pourrait laisser entendre le titre de l'IN 201, cette dernière n'a pas uniquement pour effet d'empêcher les « *frontaliers* » d'accéder aux « *postes stratégiques de l'Etat* ». En effet, tous les ressortissants étrangers, à l'exception des titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) – étant rappelé que la condition de la résidence effective qui devait être également remplie par ces derniers a été invalidée plus haut –, ne pourront plus accéder aux postes concernés par l'IN 201. Il en résulte qu'outre les ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation frontalière (permis G), ceux qui disposent d'une autorisation de séjour (permis B) –, seront, eux

aussi, exclus, et ce, indépendamment du canton dans lequel ils résident. Cette interprétation du texte de l'IN 201 rejoint les explications des initiants telles qu'exposées tant dans leur courrier du 12 août 2025 que dans l'argumentaire annexé à celui du 27 juillet 2025 adressé au SEM.

172. Si l'on ne peut affirmer que le titre de l'IN 201 est faux, il apparaît imprécis ou approximatif. Les initiants ont librement fait le choix d'insérer dans le titre de leur initiative le terme « *frontaliers* », alors même qu'il est absent des modifications législatives proposées et que seule une lecture *a contrario* du texte de l'initiative permet de comprendre que les frontaliers sont visés. A leurs côtés, d'autres étrangers, à savoir tous ceux qui ne disposent pas d'une autorisation d'établissement (permis C) – étant rappelé que l'obligation de résidence effective qui devait être également remplie par ces derniers a été invalidée –, seront également concernés, ce que le titre ne permet pas immédiatement de comprendre.
173. Si les initiants avaient certes le droit de choisir le titre de leur initiative, lequel peut être résumé, réducteur ou accrocheur, ce droit doit être mis en regard de celui des citoyens. Appelés à se prononcer sur l'IN 201, ces derniers jouissent de la garantie de la liberté de vote et, à ce titre, ont un droit à ce que les propositions faites par l'IN 201, tout comme le titre de cette dernière, soient formulés dans des termes suffisamment clairs, sans être induits en erreur.
174. En l'occurrence, si le titre de l'IN 201 ne permet pas aux citoyens de se rendre immédiatement compte que les effets de l'initiative ne s'étendent pas qu'aux seuls frontaliers, mais toucheront également d'autres ressortissants étrangers, ledit titre ne saurait toutefois être lu de façon déconnectée des modifications législatives concrètement proposées. Or, comme cela a été dit plus haut, ces dernières ne contiennent pas l'expression « *frontaliers* » mais font spécifiquement référence à la notion d'« *autorisation d'établissement* », dont la titularité implique nécessairement une résidence en Suisse (étant rappelé que la condition de la résidence effective qui devait être également remplie par ces derniers dans le territoire genevois a été invalidée). De telles dispositions sont ainsi destinées à écarter en particulier les frontaliers (permis G). Même le citoyen « moyen », sans connaissances particulières en droit des étrangers, saisit, en lisant le texte de l'initiative, que celle-ci va plus loin que ne le laisse entendre son titre de prime abord. Dans la mesure où l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 exige une « *autorisation d'établissement* », le citoyen est à même de comprendre que les effets de l'initiative ne se limitent pas à la situation des seuls frontaliers (permis G). Sous cet angle, le risque que les citoyens soient induits en erreur par la tournure approximative du titre doit être tempéré, étant rappelé également que les initiants doivent conserver une marge de manœuvre dans le choix du libellé du titre de leur initiative. A cela s'ajoute que l'initiative ne sera pas soumise seule au corps électoral mais qu'elle s'accompagnera d'une brochure explicative, en sorte que les autorités auront le loisir, le cas échéant, d'attirer l'attention des citoyens sur cet aspect.
175. Tenant compte des effets des modifications législatives proposées, le Conseil d'Etat est d'avis que le titre de l'IN 201, bien que réducteur, n'est pas à ce point problématique qu'il puisse induire les citoyens en erreur. L'on ne se trouve pas en présence d'une formulation manifestement erronée ou trompeuse au point que les citoyens ne seraient pas à même de comprendre la portée de leur vote. En somme, le caractère approximatif du titre n'est pas à ce point incompatible avec la garantie constitutionnelle des droits politiques, en particulier avec la liberté de vote des citoyens, raison pour laquelle le titre de l'IN 201 respecte l'exigence de clarté.
176. En conclusion, le Conseil d'Etat conclura que l'IN 201 respecte le principe de clarté.

## J. Exécutabilité

177. La condition de l'exécutabilité d'une initiative populaire n'est pas expressément mentionnée à l'article 60 Cst-GE. Doit être invalidée l'initiative populaire dont l'objet est impossible, irréalisable ou inexécutable. Il ne se justifie pas, en effet, de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne s'impose toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable : une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative. Par ailleurs, l'impossibilité doit ressortir clairement du texte de l'initiative ; si celle-ci peut être interprétée de telle manière que les vœux des initiants sont réalisables, elle doit être considérée comme valable. L'impossibilité peut être matérielle ou juridique (ATF 128 I 190, consid. 5 et les réf. cit. ; TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, consid. 3.1 et les réf. cit. ; GRODECKI, Initiative, p. 308 N 1079 et les réf. cit.).
178. En l'espèce, l'exécutabilité de l'IN 201 ne pose pas de difficultés insurmontables du point de vue de sa mise en œuvre.
179. Partant, l'IN 201 respecte l'exigence d'exécutabilité.

## III. CONCLUSION

180. Toutes les conditions de validité de l'IN 201 n'étant pas réalisées, se pose dès lors la question de son invalidation.
181. Selon l'article 60, alinéa 4 Cst-GE, l'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides. A défaut, l'initiative est déclarée nulle.
182. L'invalidation partielle est soumise à deux conditions, l'une subjective, l'autre objective. Il faut, en premier lieu, que l'on puisse raisonnablement admettre que les signataires auraient aussi approuvé la partie valable de l'initiative, si elle leur avait été présentée seule. En second lieu, il faut qu'amputée de certaines parties viciées, les dispositions restantes représentent encore un tout assez cohérent pour avoir une existence indépendante et correspondre à l'objectif principal initialement visé par les initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires. Tel est le cas lorsque la partie restante de l'initiative forme un tout homogène qui suit la direction donnée par l'initiative complète, de sorte que l'initiative ne soit pas dépouillée de son contenu essentiel. Le principe de la proportionnalité commande aussi que l'invalidité d'une partie de l'initiative ne doit entraîner celle du tout que si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (TF 1C\_302/2012 et 1C\_303/2012 du 27 février 2013, consid. 4.1 et les réf. cit.).
183. En l'occurrence, l'initiative est partiellement contraire au droit : l'obligation de résidence effective imposée par l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 aux seuls titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) ne résiste en effet pas à l'examen et doit, partant, être invalidée.
184. Il faut tout d'abord relever que, même amputée des termes relatifs à l'obligation de résidence, la disposition demeure grammaticalement correcte et se laisse aisément comprendre. D'un point de vue littéral, l'invalidation partielle ainsi effectuée n'empêche donc pas les autres éléments de l'article 3A, alinéa 1 de l'IN 201 de s'appliquer.
185. En invalidant la condition de la résidence effective, force est d'admettre que l'effet de l'initiative sera moins étendu que ce que prévoyait sa teneur originale. Contrairement à cette dernière, l'invalidation partielle a pour conséquence que des ressortissants étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) mais domiciliés dans un

autre canton que Genève pourront continuer à accéder aux postes et fonctions que l'IN 201 entend régir. Le domicile en dehors des frontières cantonales ne sera ainsi pas un critère d'exclusion automatique.

186. Le domicile ne devient pas pour autant un critère dénué de toute pertinence. En effet, puisque, selon le vœu des initiants et le texte qu'ils ont proposé, l'accès auxdits postes et fonctions suppose – abstraction faite du cas des ressortissants suisses – la titularité d'une autorisation d'établissement (permis C), seuls les ressortissants étrangers résidant effectivement en Suisse pourront accéder à ces emplois : s'ils ne résident pas en Suisse, ils ne peuvent obtenir une telle autorisation, respectivement ils ne peuvent la conserver, ce que les initiants admettent d'ailleurs dans leur exposé des motifs. Sous cet angle, l'un des enjeux majeurs des initiants, prôné par le titre même de leur initiative et ressortant de l'exposé des motifs, est sauvegardé : les titulaires d'une autorisation frontalière (permis G), domiciliés par définition à l'étranger, demeureront exclus par l'effet de la réglementation prévue par l'IN 201. Par ailleurs, l'invalidation partielle ne remet pas en cause l'exclusion de principe des titulaires d'une autorisation de séjour (permis B).
187. Dans ces conditions, l'invalidation partielle s'avère être la solution la plus favorable aux initiants sans en dénaturer le sens. Si elle ne permet certes pas d'atteindre l'intégralité des effets initialement voulus, elle conserve l'esprit et l'essentiel du régime de l'initiative, à savoir réserver aux personnes de nationalité suisse, respectivement aux personnes étrangères disposant d'attaches à ce point importantes qu'elles sont assimilées aux personnes de nationalité suisse – ce que l'initiative traduit par la titularité d'une autorisation d'établissement (permis C) –, les postes et fonctions impliquant l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts de l'Etat ou d'autres collectivités publiques.
188. Les considérations qui précèdent valent *mutatis mutandis* à l'égard des titulaires des droits politiques ayant signé les formules.
189. En conclusion, invalidée d'une partie de son article 3A, alinéa 1, l'IN 201 représente encore un tout assez cohérent pour avoir une existence indépendante et correspondre à l'objectif principal initialement visé par les initiants, tel qu'il pouvait être objectivement compris par les signataires. Aussi, le prononcé d'une invalidation partielle demeure la solution la plus conforme au principe de la proportionnalité et au principe *in dubio pro populo*, tout au sauvegardant utilement la garantie des droits politiques.
190. Conformément à l'article 92A, alinéas 2 à 4 LEDP, le présent arrêté est notifié au comité d'initiative, transmis au Grand Conseil et publié dans la FAO.

Par ces motifs,

## ARRÊTE :

1. L'initiative populaire cantonale 201 « Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat ! » est partiellement invalidée, la fin de l'article 3A, alinéa 1 étant supprimée, soit les termes « *et résider de manière effective dans le canton de Genève* ».
2. Elle est déclarée valide pour le surplus.
3. Son texte validé, tel qu'il sera transmis au Grand Conseil, a la teneur suivante :

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

- 1 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.

- 2 Ces activités recouvrent la participation, directe ou indirecte, à l'une des tâches comportant :
  - a) L'élaboration, 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.
- 3 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.
- 4 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.

#### **Art. 36 Dispositions transitoires (nouvel alinéa)**

- 4 Dès l'entrée en vigueur de l'article 3A, le personnel ne répondant pas aux critères, dispose d'un délai d'un an pour se conformer aux nouvelles exigences.

Conformément aux articles 130B, alinéa 1, lettre c LOJ, 17, alinéas 1, 3, 4 et 5, 62, alinéa 1, lettre a, 64 et 65, alinéas 1, 2 et 4 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA ; RS-GE E 5 10), le présent arrêté est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (sise au 10, rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les **30 jours**, pour le comité d'initiative, qui suivent sa notification audit comité (art. 92A, al. 2 LEDP) et, pour les tiers, qui suivent sa publication dans la FAO (art. 92A, al. 4 LEDP). Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 63, alinéa 1 LPA. L'acte de recours doit être signé et parvenir à l'autorité ou être remis à son adresse à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse au plus tard le dernier jour du délai avant minuit. Il doit indiquer, sous peine d'irrecevabilité, l'arrêté attaqué, les conclusions de la recourante ou du recourant, les motifs et moyens de preuve. Le présent arrêté et les pièces dont dispose la recourante ou le recourant doivent être joints à l'envoi.

Communiqué à :  
 Comité d'initiative 1 ex.  
 Grand Conseil 2 ex.  
 CHA/DAJ 1 ex.  
 FAO 1 ex.  
 Tous 1 ex.



Certifié conforme,  
 La chancière d'Etat :