



Date de dépôt : 2 juin 2026

Rapport

**de la commission sur le personnel de l'Etat chargée d'étudier
l'initiative populaire cantonale 201 « Garantir la souveraineté :
Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat ! »**

Rapport de majorité de Pierre Nicollier (page 4)

Rapport de minorité de François Baertschi (page 65)

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



GRAND CONSEIL

de la République et canton de Genève

IN 201

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)**

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.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Pierre Nicollier

La commission sur le personnel de l'Etat a examiné cet objet à 5 reprises, lors de ses séances du 28 novembre 2025, puis des 30 janvier, 20 février, 6 mars et 22 mai 2026. Ces séances ont été présidées respectivement par M. Jean-Louis Fazio et par la suite par M. Thierry Oppikofer.

Les procès-verbaux ont été pris par M^{mes} Marion Pace, Pauline Ley, Pauline Longo et Coralie Tschanz. La commission a été assistée dans ses travaux notamment par le secrétariat de la commission, à savoir M^{me} Angela Carvalho, puis M. Raphaël Audria.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

La commission a décidé de mener des travaux conjoints pour l'IN 201 et la M 3056 une fois l'initiative présentée. Elle a ainsi mené les auditions suivantes :

- le comité d'initiative représenté par M. François Baertschi et M. Mohanad Farjani ;
- le département des finances représenté par M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, M^{me} Joëlle Andenmatten, secrétaire générale adjointe, M^{me} Ursula Marti, directrice de la direction des affaires juridiques (OPE), M^{me} Lucile Stahl Monnier, juriste (OPE), *audition conjointe avec la M 3056*,
- le Cartel intersyndical représenté par M^{me} Geneviève Preti, coprésidente, M^{me} Corinne Béguelin, SSP, et M^{me} Chadlia Balhi-Keller, Union, *audition conjointe avec la M 3056*,
- l'UCA représenté par M. Emmanuel Fricker, coprésident, et M. Frédéric Heiz, membre du comité, *audition conjointe avec la M 3056*,
- le GCA représenté par M^{me} Noemi Espirito, présidente, et M. Alain Afsary, membre du comité, *audition conjointe avec la M 3056*.

Ces travaux ont mené une majorité de la commission à refuser l'initiative et à voter pour le principe d'un contreprojet.

Auditions

Présentation par le comité d'initiative

M. François Baertschi et M. Mohanad Farjani

M. Baertschi annonce s'exprimer en qualité de mandataire du comité d'initiative « Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat ! », initiative lancée par le MCG. M. Farjani, juriste et actuellement avocat stagiaire dans le canton de Vaud, a participé de manière proactive à la rédaction de l'initiative en étudiant attentivement les jurisprudences suisses et européennes. Il abordera ainsi l'initiative sous l'angle juridique, cet aspect étant présenté comme important et constituant un élément clé de l'initiative. Le MCG a lancé cette initiative en 2025 après le constat qu'un nombre important de frontaliers titulaires de permis G sont employés à l'Etat de Genève, employés ne disposant d'aucun lien avec le canton en dehors du lien financier lié au salaire.

Il indique qu'il n'apparaît pas souhaitable qu'une personne occupe un poste stratégique dans l'administration cantonale sans lien avec le canton, c'est-à-dire sans nationalité correspondante ni domiciliation dans le canton. Selon les initiateurs, la présence d'employés titulaires de permis G dans des postes stratégiques de l'Etat pose une série de problèmes lorsqu'il s'agit de prendre des décisions importantes concernant les habitants du canton, ce qui est le cas des fonctionnaires occupant un poste clé. De telles fonctions nécessitent, selon cette position, des personnes disposant d'un lien avec le canton et d'une juste compréhension des problèmes locaux. La protection des données constitue également un enjeu justifiant cette limitation.

Il précise qu'il n'est pas souhaitable que des postes directement liés à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts de l'Etat, formulation présentée comme correspondant à une définition en droit international et qualifiée de surinvoquée, soient confiés à des travailleurs frontaliers. L'initiative prend aussi en compte une spécificité cantonale, Genève connaissant une situation particulière avec 40% des habitants ne disposant pas de la nationalité suisse. Il n'est dès lors pas tenu compte de cette nationalité, la qualité requise étant étendue au statut de résident, avec acceptation des titulaires de permis C.

Dans son rapport sur l'initiative, le Conseil d'Etat formule deux objections principales. Selon le Conseil d'Etat, l'initiative concernerait peu de postes à l'Etat de Genève. Cette appréciation est contestée, au motif qu'il s'agit de postes stratégiques et que leur nombre serait, selon l'évaluation des initiateurs, plus élevé que celui estimé par le Conseil d'Etat. Deuxième objection avancée par le Conseil d'Etat : l'initiative entraînerait un risque de pénurie de

personnel. Cette objection est également contestée, l'Etat de Genève étant présenté comme un employeur attractif et disposant de la possibilité de mettre en place les formations nécessaires en cas de besoin.

Il est relevé que ces deux objections relèvent, selon les initiants, de l'oxymore, c'est-à-dire d'une contradiction fondamentale : soit le nombre de postes est faible, soit un risque de pénurie existe, la simultanéité de ces deux situations étant impossible. Selon les initiants, les mesures proposées relèvent du bon sens et correspondent aux pratiques des Etats européens, lesquels réservent leurs emplois étatiques à leurs ressortissants. Il passe ensuite la parole à M. Farjani afin qu'il évoque l'initiative sous un point de vue plus juridique.

M. Farjani indique avoir été invité et répondre en toute humilité à certaines questions juridiques dans le cadre de l'initiative. Il rappelle l'existence d'accords applicables en Suisse et la primauté des accords internationaux, ce qui rend difficile la mise en œuvre de politiques plus restrictives en matière d'emploi au regard de la LCP.

Un document (voir annexe 1) a été remis. En page 3 figurent les bases légales permettant d'inscrire la démarche dans le cadre des accords internationaux. La disposition principale mentionnée est l'annexe 1, article 10 de la LCP, présentée comme le fondement utilisé par des Etats européens pour instaurer des restrictions, notamment pour réserver parfois des pans entiers de leur administration à des fonctionnaires titulaires de la seule nationalité. Il décrit la situation genevoise actuelle comme particulière ; ailleurs en Suisse subsistent encore certaines limites et réserves, et des situations sont qualifiées comme ne devant pas exister.

Certaines directions au sein de départements impliquent une vision politique et une mise en œuvre de lois et sont dirigées par des personnes n'ayant aucune attache avec le canton autre que financière, alors que d'autres personnes ont grandi dans ce canton, indépendamment de leurs origines ou nationalités, y vivent avec ses coutumes et ses valeurs. L'initiative a accepté l'invalidation très partielle prononcée par le Conseil d'Etat concernant le retrait du terme « résidence effective ». Ce point a fait l'objet de débats parmi les juristes et avocats du MCG, plusieurs s'opposant à l'ajout de cette phrase, le permis C impliquant ipso jure la résidence dans le canton, une résidence en France entraînant la perte du permis C.

Après cette invalidation partielle, il n'a pas été jugé nécessaire de recourir, l'essence et la volonté de l'initiative étant considérées comme validées et non atteintes. Les restrictions prévues laissent ouvertes certaines activités, de manière jugée assez large, et il relève la difficulté de délimitation. L'exemple

de « l'élaboration, la mise en application et le contrôle d'actes juridiques » à la lettre a est cité comme difficile à concevoir de manière absolue. Des exemples non exhaustifs ont été fournis, fondés sur une certaine interprétation.

L'interprétation restrictive mentionnée par le Tribunal fédéral découle de la Cour de justice européenne ; le terme même de restriction reste sujet à interprétation, ce qui suppose d'abord de définir la notion de puissance publique avant d'en restreindre la portée. Il évoque ainsi une marge de manœuvre. Une liste d'exemples a été établie pour chaque lettre afin d'illustrer la notion d'« élaboration, mise en application et contrôle d'actes juridiques ». Il exclut au préalable certaines restrictions.

L'initiative ne vise pas le personnel purement administratif ; les employés de bureau, secrétaires et assistants administratifs sans prérogatives de puissance publique ne sont pas concernés. Les infirmiers et infirmières des hôpitaux, les enseignants de l'école publique, le Luxembourg ayant d'ailleurs été cité devant la Cour européenne des droits de l'homme, ne sont pas touchés. Le personnel de nettoyage, de maintenance et de restauration n'est pas visé.

Pour la lettre a, la notion d'élaboration couvre la création de normes légales, lois, ordonnances, règlements et décisions administratives y relatives. L'initiative mentionne une implication directe ou indirecte, ce qui inclut les délégations de tâches étatiques à des entités privées. Parmi les exemples figurent les juristes au sein des départements qui rendent des décisions, étudient des cas et rédigent parfois des règlements, ces postes étant présentés comme au cœur de la lettre a. Sont aussi mentionnés les hauts fonctionnaires, chefs de service et personnes qui, par leur position hiérarchique, participent activement à la définition des politiques publiques. Les membres de certaines commissions sont évoqués, élus, ainsi que leurs collaborateurs directs qui participent à la rédaction de rapports et de projets. Sont également cités les fonctionnaires d'état civil, inspecteurs du travail, de l'environnement et de la sécurité, qui appliquent lois et règlements avec des pouvoirs de contrôle, d'injonction et de sanction. Le personnel du contrôle des finances au niveau cantonal, examinant la gestion financière, l'établissement des comptes de l'Etat et la conformité aux prescriptions légales, est mentionné.

Pour la lettre b, « le maintien de l'ordre public et les mesures impliquant un recours possible à l'usage de la contrainte », cette catégorie est présentée comme centrale dans l'exercice de la puissance publique. Sont cités les policiers, gendarmes, police municipale et inspecteurs de police judiciaire, dont les missions incluent prévention, répression, arrestation, fouille et maintien de l'ordre. Des catégories plus spécifiques sont évoquées, notamment le transport de prisonniers. Cette tâche, autrefois déléguée à une société privée par l'Etat de Genève, relève d'une prérogative indirecte ; le transport de

prisonniers est qualifié de tâche de sécurité impliquant garde et contrainte de personnes privées de liberté, relevant de la puissance publique. La réinternalisation de cette activité, confiée à des ASP armés, est présentée comme un indice de sensibilité justifiant des exigences de loyauté et de sécurité publique. Sont également mentionnés les gardiens de prison, agents de détention chargés de la surveillance interne et externe, du maintien de l'ordre, de la conduite et de la sécurité intérieure des établissements pénitentiaires, ainsi que du convoyage et de la surveillance des détenus hors établissement, impliquant des mesures de contrainte. Les ASP armés sont indiqués comme chargés du convoyage et de la surveillance.

Pour la lettre c, « l'administration, la collecte et la gestion des finances publiques », sont visées les fonctions ayant un impact direct sur les ressources financières de l'Etat. Les inspecteurs fiscaux, qui évaluent les impôts et mettent en œuvre les procédures de recouvrement, sont cités. Sont également mentionnés les chefs de service responsables de la mise en œuvre de la politique fiscale et de l'émission de directives contraignantes pour les contribuables ou d'autres services. Figurent aussi les auditeurs internes et externes, directeurs financiers, y compris au sein d'entités parapubliques gérant des fonds de l'Etat de Genève.

Pour la lettre d, « l'accès à des informations sensibles ou confidentielles concernant l'Etat », cette catégorie est qualifiée de cruciale. Sont évoqués le service de renseignement, les fonctionnaires et collaborateurs directs des membres du gouvernement, les personnes participant aux délibérations du Conseil d'Etat avec accès à des dossiers stratégiques et à des informations classées secrètes ou confidentielles. Le personnel informatique de l'Etat est mentionné avec nuances ; sont visés notamment les administrateurs du système, les experts en cybersécurité ou ingénieurs réseau disposant d'un accès privilégié élevé aux infrastructures informatiques critiques de l'Etat, comme les serveurs de bases de données qui contiennent des informations sensibles et systèmes de communication gouvernementaux. Sont également cités des personnels de sécurité d'infrastructures, responsables de la sécurité physique ou logistique de centrales électriques, systèmes de gestion de l'eau et réseaux de transport.

Pour la lettre e, « l'administration du système judiciaire ainsi que l'exécution des peines et mesures », sont cités les juges, procureurs et greffiers juristes, qui prennent des décisions judiciaires, dirigent des enquêtes et rendent des jugements. Une spécificité suisse est relevée : les greffiers participent directement à certaines décisions, les juges se concertant avec eux ; ils assistent aux audiences, influencent les décisions et ne se limitent pas à une tâche administrative. Sont également mentionnés les personnels des offices

d'exécution, directeurs d'établissements pénitentiaires, chefs de services de probation et agents de détention, déjà évoqués. Le personnel des offices de protection de l'enfance et de l'adulte, ainsi que les personnes désignées pour des curatelles, sont cités, de même que des services tels que le SPMi, ces dossiers contenant des données personnelles sensibles relatives à la santé, à la sphère intime et à des mesures d'aide sociale, avec un impact direct des décisions sur la vie des personnes concernées.

Pour la lettre f, « la collecte et la gestion de données personnelles sensibles relatives aux résidents du canton de Genève », cette catégorie est qualifiée de large et pertinente. Un exemple débattu au sein du MCG concerne le personnel des services sociaux. Il est indiqué que 20% des cadres de l'Hospice général seraient des frontaliers titulaires de permis G. Une décision est évoquée à titre d'exemple, non produite pour des raisons évidentes, illustrant des prises de décision. Des décisions importantes seraient prises par des personnes résidentes dans l'Ain ou en Haute-Savoie, sans attache avec le canton autre que financière, y compris des décisions de suppression d'aides à des citoyens genevois.

M. Farjani relate ses expériences issues d'une activité associative d'aide à des personnes ou réfugiés du canton, avec des situations décrites comme inhumaines et abjectes au sein d'institutions. Des vidéos sont mentionnées, tournées à Palexpo, montrant selon cette description des agents venant de l'autre côté de la frontière frappant des personnes réfugiées, alors que des principes moraux d'aide sont invoqués, tandis que des personnes seraient torturées dans le canton. Des témoignages d'atrocités dans certains lieux sont évoqués par l'initiant. Ces éléments suscitent un malaise dans la commission, mais sont présentés par M. Farjani comme relevant d'une réalité, le contrat social de la ville étant décrit comme vendu au nom de principes fiscaux et d'intérêts mercantiles futiles ayant vidé le sens et l'existence du canton.

Il poursuit avec cette lettre, indiquant qu'on y trouve les personnes ayant une influence au sein des services sociaux, notamment les 20% de décideurs de l'Hospice général rendant des décisions contraignantes. Il est toutefois relevé que des décisions d'assistants sociaux, y compris de suppression d'aides, pourraient aussi être concernées. Il mentionne des exemples de suppressions d'aides communiquées par SMS, et précise avoir effectué des recours, avec l'impression que ces situations ne sont pas traitées de manière égalitaire. Est également cité le personnel du service d'état civil et du registre cantonal de la population, pour les motifs déjà exposés. Le personnel informatique ayant accès à des bases de données sensibles, administrateurs de bases de données et développeurs ayant accès à des données de production et

d'analyse contenant des informations personnelles sensibles des résidents du canton, est aussi mentionné.

M. Farjani présente l'initiative comme un outil circonstanciel et temporel. Si le Conseil d'Etat estime que peu de personnes sont concernées, il indique que l'atteinte pourrait être maximisée en interprétant l'exercice de la puissance publique de manière à inclure non seulement les actes de contrainte physique, mais aussi les décisions administratives ayant un impact direct sur les droits des citoyens, ou au contraire rester dans une interprétation plus restrictive. Les circonstances et le temps présent sont décrits comme orientés dans une certaine direction, l'initiative étant qualifiée d'intemporelle, applicable aujourd'hui et demain de manière plus large, avec pour objectif principal la sauvegarde des intérêts des personnes résidant dans le canton. Il rappelle que Genève présente une spécificité, 40% des résidents partageant la communauté de vie n'ayant pas la nationalité suisse. Un exemple personnel est évoqué : un ami d'enfance d'origine asiatique, âgé de 38 ans, père de quatre enfants suisses, marié à une Suisseuse, ne possède toujours pas de passeport suisse. Cette situation illustre la spécificité genevoise. Il est ainsi affirmé que la démarche se fonde principalement sur l'intérêt du canton, avec la volonté d'assurer une certaine loyauté envers celui-ci et d'éviter des motivations purement mercantiles, lesquelles conduiraient à la perte du canton.

Le président remercie les auditionnés pour la présentation et cède la parole à une députée S.

Celle-ci intervient en préambule en relevant l'usage de termes très forts, notamment l'affirmation selon laquelle des personnes seraient torturées sur le sol genevois. Elle invite à prendre immédiatement contact avec la commandante de la police ou avec le Conseil d'Etat, en indiquant que, si la torture était largement pratiquée dans le canton, la situation serait problématique. S'agissant des assistants sociaux, elle indique que l'absence de succès devant les tribunaux signifie, selon son interprétation, une irrecevabilité retenue par le tribunal et non la preuve que les institutions seraient sous le joug de malhonnêtes. Elle précise que certains des propos de M. Farjani l'ont heurtée.

Deux questions sont ensuite adressées. La première s'adresse à M. Baertschi : compte tenu de la présence de M. Farjani et des arguments développés, elle demande si la totalité de l'exposé de ce dernier correspond à sa position, dès lors qu'il représente le comité d'initiative tout en étant député, avec un devoir de responsabilité de dénoncer les faits illégaux mentionnés. La seconde question porte sur la notion de « postes stratégiques ». Elle relève que des postes non hiérarchiques peuvent revêtir un caractère stratégique, par exemple la rédaction d'une note de politique générale pour le Conseil d'Etat

par un collaborateur sans fonction de cadre. Elle mentionne que des secrétaires manipulent et transmettent des documents entre départements, sollicitent des validations et ont accès à des notes et courriers très confidentiels. De nombreux collaborateurs exercent au quotidien des activités opérationnelles impliquant la manipulation de données stratégiques. L'office cantonal de la population est cité : la personne au guichet consulte des dossiers contenant des données personnelles de tous les citoyens, y compris de personnes occupant un rôle particulier dans la république. Elle rappelle qu'au départ de l'Etat, le certificat de travail ou le départ à la retraite s'accompagnent d'un rappel du devoir de réserve et du secret de fonction, obligations supposées respectées tout au long de la carrière et après, en tant que devoir. Elle pose la question de savoir si, lors de la rédaction de l'initiative, une réelle connaissance du fonctionnement quotidien de l'Etat du canton de Genève existait.

M. Farjani indique que des dénonciations concernant l'Hospice général ont été effectuées à trois reprises auprès du Conseil d'Etat. Il précise avoir évoqué une torture mentale dans certaines prisons et ne pas avoir été suffisamment précis ; des dérives auraient été entendues, sans actes physiques à ce stade, mais avec des situations décrites comme difficiles à vivre. Il précise pouvoir transmettre les copies si nécessaire. Concernant les tribunaux, il indique qu'aucune remise en cause de la justice n'a été formulée ; le Tribunal fédéral aurait admis l'existence d'une inégalité de traitement sur un point, tout en la considérant comme voulue par le législateur et hors de sa marge d'action. Il cite l'exemple de la taxe Serafe appliquée à des réfugiés. Il affirme que la critique porte sur le cadre légal et non sur la justice, tenue d'appliquer le droit, ce qui relèverait d'un travail législatif.

Concernant l'exercice de la puissance publique, il rappelle ses propos en prémisses de sa présentation sur l'exclusion du personnel purement administratif, seules étant visées les fonctions comportant un exercice de puissance publique, une prérogative ou un pouvoir de décision. La connaissance du fonctionnement de l'Etat est revendiquée, et l'initiative aurait été rédigée sur cette base. Au sujet du secret de fonction, il mentionne qu'une personne non citée aurait violé le secret de fonction de la branche genevoise d'une banque internationale, qu'elle se serait rendue en France et y aurait été reçue comme un héros, sans possibilité d'extradition, alors qu'en Suisse une violation du secret et une haute trahison auraient été considérées. Il relève la difficulté de fixer des limites, d'où la volonté de prévenir plutôt que guérir au sein des institutions. Il réitère que le personnel purement administratif n'est pas visé.

M. Baertschi répond concernant la responsabilité des propos de M. Farjani que ceux-ci lui appartiennent, tout en étant assumés comme issus du comité

d'initiative. Les propos sont qualifiés d'offensifs, mais mesurés, avec l'idée qu'il ne faut pas cacher certaines vérités. Le bon fonctionnement des institutions suppose, selon cette position, l'examen de toutes les problématiques sans écart. La conviction exprimée est celle d'un Etat de droit fonctionnel, où la loi prime sur la pratique administrative. Il présente la pratique administrative comme fondée sur la loi ; dans un Etat de droit, notamment pour le fonctionnement de l'Etat, une pratique courante qui prime sur d'autres considérations relèverait en général du privé. Une pratique étatique doit d'abord se conformer à la loi ; le droit ne doit pas suivre l'administration, mais l'administration doit appliquer la loi.

Les règles doivent être claires ; l'initiative fixe de grandes lignes et directions, l'administration se chargeant de l'application. Il relève que des solutions comparables existent dans d'autres cantons et pays, sans raison de les juger impossibles à Genève. Il écarte l'hypothèse d'une moindre qualité par rapport à d'autres pays ou cantons. Des facilités auraient été accordées dans l'engagement du personnel, conduisant à une dérive progressive. L'initiative est présentée comme relevant du bon sens et ne devrait, selon cette position, même pas être nécessaire ; elle aurait dû être mise en œuvre par les gouvernements successifs. Son dépôt résulterait d'une dégradation constatée, à laquelle il s'agit de remédier par une initiative qualifiée de très mesurée. Il fait une comparaison avec la pratique administrative française, jugée paradoxale au regard des critiques adressées alors que de nombreuses personnes concernées proviennent de France. La proposition est décrite comme cohérente et conforme, l'initiative ayant été validée pour l'essentiel, le seul élément invalidé étant considéré comme très secondaire.

Une députée Ve indique souhaiter interroger plus précisément les postes concernés par l'initiative, en y relevant des ambiguïtés. Elle demande une estimation approximative du nombre de postes concernés, aucun chiffre n'ayant été identifié, seuls des pourcentages de frontaliers dans certains services sont mentionnés, sans indication sur les postes visés. Elle relève qu'à entendre les explications, un nombre important de postes sembleraient concernés. Une question porte sur l'alinéa 3 de l'article 3A, sans compréhension claire de son articulation, à savoir s'il s'ajoute ou si les deux conditions doivent être réunies pour qu'un poste entre dans le champ. Enfin, concernant la collecte et la gestion de données personnelles sensibles, elle relève que, malgré l'indication de ne pas vouloir inclure les aides-soignants, notamment les infirmiers et infirmières, la formulation de l'alinéa inclurait ces catégories ainsi que les médecins, de sorte que le personnel médical ne serait pas clairement exclu.

M. Baertschi répond que l'initiative se fonde sur les jurisprudences, lesquelles n'ont pas organisé le fonctionnement de l'Etat. Il indique que le nombre de frontaliers titulaires de permis G par certaines directions est connu de manière assez précise. A titre d'exemple, il mentionne qu'au sein de l'Hospice général, 25 personnes sont titulaires d'un permis G et occupent des postes de manager ou de direction. Il relève que des reproches sont formulés quant aux demandes de chiffres en commission, celles-ci n'ayant peut-être pas été suffisantes. Il n'avance aucun chiffrage global, et mentionne seulement des idées générales.

M. Farjani précise que la cible est la fonction et non la personne, la fonction étant difficile à définir. L'alinéa 4 implique un examen au cas par cas. Cette question aurait déjà été abordée, avec l'idée de ne pas bloquer un pan entier de l'administration. L'analyse porte sur le contenu du poste : existence cumulative d'un exercice de puissance publique et d'activités ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat. Il affirme le caractère cumulatif de ces deux conditions. Si ces conditions sont réunies, le poste est étudié et peut faire l'objet d'une restriction. Un infirmier, une infirmière ou un médecin ne seraient pas concernés. En revanche, la situation d'un directeur hospitalier pourrait être examinée, en raison d'une activité de santé publique et de décisions stratégiques pour l'Etat, par exemple dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de santé publique lors d'une pandémie. L'infirmier ou l'infirmière ne seraient pas touchés, à l'instar du personnel administratif, même avec un accès lié à la fonction, le secret de fonction restant applicable.

M. Baertschi ajoute que l'accès à des décisions ne suffit pas ; il faut que ces éléments constituent une composante prépondérante de la fonction. L'accès à des décisions peut exister de manière diffuse, mais le critère déterminant réside dans le caractère central et prépondérant de ces éléments dans l'activité exercée. Il présente la jurisprudence comme claire à cet égard.

Un député PLR indique, avant ses questions, que les propos de M. Farjani l'ont fortement choqué, les qualifiant de nauséabonds. Il lui reproche d'établir un lien entre le domicile frontalier de personnes travaillant à l'Etat et des délits ou crimes, sans preuve, ce qu'il juge insupportable. Il exprime le sentiment que l'initiative viserait à « nettoyer l'Etat » de personnes présentées comme dangereuses. Il qualifie les propos de nauséabonds et complotistes, évoquant d'autres éléments de l'histoire, jugés épouvantables. Il reproche également à M. Baertschi, député et président d'un parti au Grand Conseil, de faire siens ces propos. Il est précisé qu'aucune réponse n'est attendue sur ces points, mais que leur consignation précise au procès-verbal est souhaitée. Il pose ensuite une question sur le but de l'initiative : s'agit-il d'une question de principe ou

d'un espoir de réduction du chômage, et quelle serait la valeur ajoutée pour les Genevois ?

M. Baertschi répond qu'en qualifiant leurs propos de nauséabonds, cela reviendrait à qualifier de la sorte le fonctionnement de l'Etat français et la politique pratiquée par M. Macron. Il indique qu'il n'est pas possible d'accepter certaines qualifications. Le droit de contester les affirmations est reconnu, mais le droit de contester la qualification des propos est également revendiqué. Il ajoute que la qualification rapide d'attitudes ne sert à rien ; une critique peut être vive, perçue comme excessive, chacun ayant sa manière d'en juger. Les propos de chacun peuvent être considérés comme déplacés ou excessifs ; cette perception est entendue, mais la qualification formulée est jugée elle-même excessive et déplacée au sein du Grand Conseil. Sur le fond, il qualifie l'initiative de principe. De nombreux pays auraient une pratique administrative et une gestion de l'Etat fondées sur une certaine logique, qu'il juge important de respecter. Cette logique consiste à disposer d'un Etat correspondant à son territoire, et non d'une administration hors sol. Il juge important que les postes stratégiques de l'Etat soient occupés par des personnes ayant un lien avec le canton de Genève, il présente ce lien comme fondamental. Il s'agit d'une question de principe et du fondement de l'identité du MCG.

Il indique qu'un tel débat aurait paru absurde il y a 50 ans, époque où des démocrates, parfois plus conservateurs que le MCG actuel, se seraient battus sur ces questions et auraient contribué à la prospérité du canton. Il juge inapproprié de rejeter leurs visions passées, même si les temps ont changé, certaines valeurs devant subsister. En tant que président du MCG et mandataire du comité d'initiative, une dégradation de l'Etat de Genève est constatée, justifiant un retour à des points fondamentaux, notamment l'attribution des postes stratégiques à des personnes ayant un lien direct avec le canton autre que la fiche de salaire.

M. Farjani répond qu'une réduction sophiste aurait été opérée en utilisant certains termes, et il nie avoir tenu des propos complotistes. Une expression volontairement vivante est revendiquée pour animer le débat et aborder des situations qualifiées de catastrophiques. Il évoque une Genève autrefois sereine et pérenne, mais il juge la ville aujourd'hui davantage animée par des considérations financières. L'existence d'un contrat social est mentionnée. La référence à la phrase « aime ton pays » attribuée au père de Jean-Jacques Rousseau est citée comme illustration d'une valeur à remettre au goût du jour, au-delà du seul rapport à l'argent. La crainte d'un manque de personnel conduisant à faire venir des personnes sans attache ni loyauté envers le canton est évoquée, en précisant que ces personnes ne sont pas qualifiées de mauvaises, mais dépourvues d'attache. Il décrit un enchaînement cause-effet :

des décisions guidées uniquement par un critère économique conduiraient à un affaiblissement du contrat social, dans un canton riche présentant néanmoins un taux d'aide sociale et de chômage élevé, des personnes ne trouvant plus d'emploi ou de perspectives. L'initiative n'aurait pas pour but de réduire le chômage, mais de faire en sorte que les responsables aient une attache, comprennent les coutumes locales et ne dirigent pas la société comme une entreprise anglo-saxonne, avec une référence à Adam Smith. Il présente l'objectif comme un minimum d'attache et de souveraineté. Les propos imputés sont qualifiés de graves et incompréhensibles, assimilés à une *reductio ad Hitlerum*. Il présente le travail mené comme respectueux du droit international et des valeurs. Il réaffirme que les fonctions et non les personnes sont visées.

Le député PLR pose une seconde question relative au délai d'un an. Les effectifs du petit Etat sont estimés à 17 000 à 18 000 personnes, ceux du grand Etat à un peu plus de 23 000, soit environ 40 000 personnes. En appliquant des proportions estimées de 10% de frontaliers dans le petit Etat et 20% dans le grand Etat, il en résulterait, selon ce calcul, le remplacement d'environ 2000 personnes dans le petit Etat et 4000 dans le grand Etat dans un délai d'un an. Il est demandé si ces chiffres et ce raisonnement sont corrects.

M. Baertschi répond que ces chiffres sont beaucoup trop élevés. Le décompte de l'ensemble du personnel frontalier du grand Etat inclut des catégories non concernées, telles que les infirmières, le personnel soignant et d'autres catégories. Le nombre de personnes visées serait beaucoup plus faible. L'objectif n'est pas de toucher un grand nombre de personnes, mais des postes clés ayant un rôle important. Il indique qu'environ 5% de frontaliers se trouvent dans le petit Etat, chiffres figurant dans le bilan social de l'Etat, avec des données globales disponibles. Néanmoins, il n'est pas avancé un chiffre précis des personnes concernées. Certains services présenteraient une proportion plus élevée, comme l'Hospice général, avec 20% de management frontalier, ce qui revient à 25 personnes. Il indique que l'ordre de grandeur se situe plutôt autour de dizaines de personnes. Un travail ultérieur du Conseil d'Etat est évoqué pour examiner les situations et corriger une désorganisation alléguée de l'Etat.

M. Farjani aborde la notion de compétence, jugée réductrice. L'exemple d'une entreprise formant une personne ayant l'amour du métier, moins compétente, mais plus engagée, est donné. La compétence seule n'est pas considérée comme suffisante, d'autres facteurs humains entrant en jeu. Il présente l'attache envers le canton comme importante. Il évoque ses expériences personnelles de distribution de paniers-repas dans certains quartiers, avec un contact direct avec des personnes en difficulté, perçu comme

un rappel de la réalité et de l'humanité. Il mentionne des situations qualifiées d'inhumaines touchant ces personnes. Il qualifie le terme « compétence » de robotique ; des personnes locales auraient leur place, pourraient être formées, des centres créés et financés, afin d'offrir un lieu de vie, un but et la possibilité d'avoir une famille. Une vision de la vie centrée sur l'humain plutôt que sur la machine est revendiquée.

Le député PLR pose une dernière question sur l'article 36, en évoquant un délai d'un an pour déménager en Suisse.

M. Farjani répond que ce délai d'un an ne signifie pas un déménagement obligatoire ; si une personne ne remplit pas les conditions, elle ne sera pas concernée pour le poste. L'obtention d'un permis C est évoquée comme permettant de répondre aux critères de loyauté, la notion étant présentée comme large.

Le député PLR demande confirmation qu'il s'agirait donc de licencier les titulaires de permis G.

M. Baertschi répond que ces personnes pourraient être déplacées vers d'autres postes au sein de l'Etat.

Un autre député PLR indique poser des questions relatives à l'alinéa 2 afin de comprendre les contraintes pour le fonctionnement des départements du canton. Il demande si un poste tel qu'un administrateur financier des HUG répond aux critères de cet alinéa 2.

M. Farjani expose que la question à se poser est la suivante : la personne peut-elle prendre une décision unilatérale et donner une directive, et cette décision relève-t-elle de la sauvegarde des intérêts généraux du canton ? Selon son appréciation, la réponse serait affirmative.

Le député PLR formule une deuxième question concernant les données personnelles et sensibles et signale l'existence d'un désaccord sur le domaine de la santé. Il évoque le cas d'une personne ayant accès aux noms de tous les patients pris en charge aux HUG ainsi qu'aux données médicales et il demande si cette personne correspond aux critères.

M. Farjani demande si cette personne serait par exemple un répondant LIPAD.

Le député PLR précise que la question ne porte pas sur la fonction.

M. Farjani indique que l'analyse se fait au cas par cas, en fonction de la fonction exercée. Il précise que s'il s'agit d'un répondant LIPAD, la réponse serait oui. S'il s'agit d'un infirmier, la réponse serait non, car cette fonction ne répond pas aux conditions de puissance publique et d'intérêts généraux.

Le député PLR évoque ensuite le cas d'une personne ayant accès aux noms et aux données de tous les élèves du canton.

M. Farjani demande si cette personne dispose d'une prérogative. Il indique que, si les deux conditions cumulatives sont remplies, la personne serait concernée. Dans le cas contraire, elle ne le serait pas. Il ajoute que, s'il s'agit simplement d'un enseignant ayant accès aux données, cela relève d'un travail administratif, avec un pouvoir de décision limité à l'ordre administratif.

Le député PLR constate une différence d'interprétation sur l'initiative déposée et estime intéressant d'obtenir l'avis du département.

M. Baertschi déclare que la question des enseignants est réglée par une décision du Luxembourg et qu'une modification n'est pas possible, même en cas de volonté contraire, en raison des traités internationaux qui priment et auxquels l'initiative se réfère. Il précise que cette question est déjà actée et tranchée. Il ajoute qu'à titre de sentiment personnel, une orientation inverse à celle permise par les traités internationaux serait préférée, mais que la liberté d'action n'existe pas et que les enseignants sont exclus.

M. Farjani ajoute que le directeur d'un établissement est inclus, car il met en œuvre une politique décisionnaire, alors que l'enseignant l'applique.

Un autre député PLR demande si, dans un canton présentant des similitudes avec Genève et disposant d'un parti comparable au MCG, à savoir le Tessin, il existe des lois du type de celle envisagée par l'initiative.

M. Baertschi répond qu'à sa connaissance, le Tessin applique des règles beaucoup plus restrictives concernant l'engagement des frontaliers.

M. Farjani précise que la constitution tessinoise mentionne la priorité aux travailleurs résidents. Il indique qu'il s'agit d'une norme constitutionnelle servant à la mise en œuvre d'une politique, qu'elle n'est pas contraignante, mais qu'elle figure dans le texte. Il ajoute qu'il s'agit d'une norme validée par le Conseil fédéral.

Le député PLR demande ensuite si, outre le Luxembourg déjà évoqué, d'autres pays européens appliquent des pratiques comparables à celles prévues par l'initiative.

M. Farjani répond qu'il convient de distinguer la théorie et la pratique. Il indique qu'en théorie la France ne dispose pas de ce droit, mais qu'un Conseil d'Etat y applique des restrictions importantes. Il invite tout citoyen suisse à tenter de travailler dans une mairie à Annemasse et affirme que cela ne serait pas possible, la nationalité française étant exigée. Il précise que l'initiative n'exige pas la nationalité, mais la résidence dans le canton de Genève.

Le député PLR pose une dernière question concernant les Suisses résidents de l'autre côté de la frontière, qu'il assimile à des titulaires de permis G.

M. Farjani répond qu'une personne de nationalité suisse ne dispose pas d'un permis G et qu'elle n'est donc pas concernée par la mesure. Il ajoute que, selon le droit international, la loyauté se définit de facto par la nationalité, laquelle constitue un facteur d'attache.

Un autre député PLR indique que son collègue PLR est revenu quelques années en arrière d'une manière qu'il estime assez justifiée, même si cela n'a pas été très apprécié. Il souhaite pour sa part revenir à décembre 2023, lors du traitement du PL 13269, qui portait exactement sur les mêmes objets. Il précise que la présidente du Conseil d'Etat avait alors déjà répondu à l'initiative en pensant que le sujet avait été traité, tant les objets étaient similaires, et qu'un débat déjà mené se répète, ce qui fait néanmoins partie du travail. Il rappelle qu'à l'époque, la conseillère d'Etat avait cité un nombre important de postes pour lesquels aucun résident genevois ou citoyen suisse ne se trouvait pour les occuper. Elle évoquait des cadres supérieurs à l'étage du management, des médecins du travail, des médecins scolaires, des responsables informatiques, des métiers techniques d'ingénierie, entre autres. Il demande si une personne domiciliée à Veigy, commune qui aurait pu être réunie à Genève, tout comme Bardonnex, Veyrier ou Carouge relevaient autrefois de la Savoie, ne se trouve pas mieux placée, lorsqu'elle possède les compétences et qualifications nécessaires, pour correspondre à la mentalité et aux conceptions du canton, plutôt que de former pendant des années un Genevois jugé non compétent, mais disposant des papiers correspondant à l'idéal défendu, ou d'aller chercher une personne aux Grisons ou dans le Haut-Valais, qui arriverait complètement perdue. Il demande si, dans une région où les conceptions se ressemblent, cette frontière, bien réelle, mais fortement marquée dans les esprits des membres du MCG, crée vraiment une différence si importante, et si un frontalier se révèle réellement nocif dans un service de l'Etat.

M. Farjani répond que la cible ne concerne pas le frontalier en tant qu'être humain et que le MCG ne constitue pas un parti visant à exclure ou attaquer des personnes. Il indique qu'une personne venant de Marseille, sans connaissance du fonctionnement du système genevois, se trouve dans une situation différente, et qu'une personne de Veigy se révèle bien plus proche. Il précise que, si cette personne intègre ces éléments, aucun problème ne se pose. Il situe la difficulté dans un appel de personnel provenant principalement de France, conséquence d'une politique fondée sur la compétence.

Il affirme que onze personnes à l'Hospice général détiennent un master en droit alors qu'une personne issue de la Haute école de travail social ne trouve pas d'emploi. Il évoque une amie infirmière sans emploi à Genève, partie à

Lausanne. Il présente ces situations comme des réalités de terrain et conteste l'idée d'une absence de compétences à Genève. Il souligne l'importance de la motivation et propose un exemple personnel hypothétique : l'annonce d'une récompense d'un million pour une perte de 15 kilos en un mois créerait une motivation à faire du sport en vue d'un résultat. Il décrit la situation d'un Genevois avec un loyer de 2000 francs et une assurance maladie de 600 francs, à qui l'on propose un minimum vital, situation jugée difficile. Il développe un raisonnement par l'absurde : une offre de 20 000 francs par mois pour effectuer le même service à Annecy susciterait une grande motivation. Il répète que le MCG ne s'en prend pas aux personnes, mais au système et à des lois qualifiées de laxistes et absolutistes, qui nuiraient aux personnes vivant actuellement à Genève. Il qualifie l'initiative de première étape visant certains hauts cadres et annonce un travail futur au niveau constitutionnel pour donner une priorité aux résidents, considérés comme faisant partie de la communauté de vie.

Le député PLR déclare que, selon cette présentation, les frontaliers proviendraient tous de Marseille.

M. Farjani précise qu'il s'agit d'un exemple.

Le député PLR relève que l'exemple de Veigy reçoit une réponse par l'exemple de Marseille.

M. Farjani réitère que l'exemple de Marseille sert d'illustration et que la personne de Veigy, plus proche des coutumes locales, se trouve bien entendu dans une autre situation. Il explique que le problème ne concerne pas ces personnes, mais un système jugé dysfonctionnel. Les personnes plus proches des réalités locales ne posent pas de souci. Il cite à nouveau Marseille comme exemple, ainsi que Paris.

Le député PLR indique que l'initiative vise les frontaliers et que le cas d'un frontalier de Veigy pose une difficulté pratique. Il estime que fixer ensuite un nombre de kilomètres entre Genève et le lieu d'origine de la personne ne permettrait pas de s'en sortir.

M. Baertschi répond qu'il ne faut pas considérer les frontaliers comme un tabou. Il situe un tournant en 2002, moment où le sujet serait devenu tabou, conduisant à des pratiques jugées excessives au sein de l'Etat, jusqu'à l'engagement de personnel frontalier à des postes supérieurs. Il précise qu'il s'agit de l'opinion du comité d'initiative et du MCG. Il affirme qu'aucune volonté de vider Genève des frontaliers n'a jamais été exprimée, même lors de discours plus offensifs, et il évoque une position réaliste tenant compte de la réalité. Il présente l'initiative comme un moyen d'éviter une dégradation liée à un effet d'influence créé par une présence massive de personnel frontalier titulaire de permis G dans des postes décisionnaires. Il identifie cet objectif

comme principal et fondamental. Il conclut que le débat ne se clôt pas lors de cette séance, qu'il se poursuivra, et que le peuple aura de toute façon le dernier mot.

Un député S indique avoir entendu une référence à Rousseau, auteur du Contrat social. Il affirme que, si ce texte s'applique à l'initiative, celle-ci devrait être refusée, Jean-Jacques Rousseau s'y serait opposé selon lui. Il relève des contradictions. Il pose la question de savoir si la politique de formation menée dans le canton répond aux nécessités économiques. Il ajoute que la présence de travailleurs italiens, français, turcs et d'autres nationalités s'explique par un besoin, sans lequel ils ne viendraient pas. Il qualifie l'initiative de porteuse d'un règlement à caractère xénophobe, ce qui le gêne fortement, et estime qu'elle ne repose pas sur une raison économique.

M. Baertschi indique avoir un avis inverse concernant Rousseau et propose d'y revenir ultérieurement. Il réagit au terme « xénophobe » et affirme constater de nombreux cas de xénophobie, voire de racisme, provenant de cadres et d'employés frontaliers des services de l'Etat ou d'autres directions de la vie économique. Il évoque l'existence d'une mentalité provenant de France comportant des préjugés xénophobes, voire racistes. Il précise qu'être frontalier ne signifie pas être étranger, mais correspond à un statut. Il identifie comme problème une importation de pratiques. Il ajoute que les propos racistes ou xénophobes ne constituent pas réellement le sujet de l'initiative.

Un député Le Centre rappelle que, concernant le PL 13269, son parti avait déposé un amendement général et avait été vivement critiqué. Il constate néanmoins que la population genevoise a soutenu cette initiative, ce qui témoigne, selon lui, d'un malaise général qu'il convient de discuter et de ne pas balayer d'un revers de main. Il mentionne son ouverture d'esprit et son statut de personne d'origine étrangère aujourd'hui naturalisée, mais souligne que les Genevois expriment ce sentiment. Il rappelle que, à l'époque du Contrat social, Carouge était français et que ses habitants étaient donc frontaliers. Il précise que tous les frontaliers ne viennent pas de Marseille, certains viennent de Normandie. Il rapporte qu'une personne lui a indiqué qu'un jeune Genevois, engagé pour un poste pendant trois mois, a été remplacé par une personne venant de Normandie, précisant ne pas connaître les détails de cette décision. Il interroge sur la possibilité, dans le cadre de l'initiative, de travailler avec un personnel-cadre ayant sous ses ordres des personnes résidentes de l'autre côté de la frontière, titulaires d'un permis G ou autre, en précisant que, selon la réponse du Conseil d'Etat, la proportion d'étrangers non résidents dans les institutions du grand Etat est de 16%, principalement dans les postes techniques et scientifiques.

M. Baertschi reconnaît que l'amendement avait déjà suscité un débat intéressant et affirme qu'il existe un problème de fond sur ce qu'est et doit être un Etat. Il indique qu'il est possible de fonctionner avec une modification allant dans ce sens. Il précise que, bien que les employés titulaires d'un permis G soient relativement limités dans certains postes clés, ce nombre pourrait augmenter si aucune précaution n'est prise. Il souligne que l'initiative a surtout un sens préventif. Il relève que, dans la situation actuelle, certains secteurs, comme l'Hospice général, présentent un nombre de cadres titulaires d'un permis G jugé trop important.

Audition du département des finances – conjointe avec la M 3056

M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, M^{me} Joëlle Andenmatten, secrétaire générale adjointe, M^{me} Ursula Marti, directrice de la direction des affaires juridiques (OPE), M^{me} Lucile Stahl Monnier, juriste (OPE)

La conseillère d'Etat informe avoir préparé une présentation pour traiter de l'IN 201 et de la M 3056 (voir annexe 2). Elle rappelle que, par arrêté du 29 octobre 2025, le Conseil d'Etat a partiellement invalidé l'IN 201, en particulier eu égard à l'obligation de résidence des titulaires d'une autorisation d'établissement qui ne serait plus requise.

Elle rappelle également que le comité d'initiative avait pour but, en déposant l'IN 201, d'empêcher les personnes frontalières titulaires d'un permis G d'avoir accès à des postes liés à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts de l'Etat. Elle rappelle la précédente audition et cite d'ailleurs les propos d'un signataire qui disait qu'il fallait faire une distinction entre « le frontalier de Veigy, qui vient de la même région qu'un résidant à Genève, et le frontalier qui viendrait de Marseille », rendant ainsi plus difficile l'application de l'IN 201. Au vu de son invalidation partielle, les dispositions reconnues comme valides sont l'art. 3A al. 4 et l'art. 36 LPAC.

Selon la conseillère d'Etat, le rapport du 29 octobre 2025, qui a été adopté, conclut à la non-prise en considération de l'IN 201, sans nécessité de lui opposer un contreprojet. La conseillère d'Etat souhaite donner quelques éléments contextuels supplémentaires sur ce rapport et la prise en considération de l'IN 201.

Tout d'abord, le Conseil d'Etat rappelle qu'il existe des dispositions cantonales qui réservent des postes à des personnes suisses, comme pour la police judiciaire, les gendarmes, les inspecteurs, les policiers, les agents de sécurité publique armés et les membres du personnel chargé des enquêtes sur les candidats à la naturalisation genevoise.

Elle rappelle ensuite que l'obligation de domicile qui existait jusqu'en janvier 2007 a été supprimée depuis cette date, sous réserve de l'obligation de domicile jugée nécessaire pour l'intérêt public (art. 15 LPAC). Les motifs qui avaient justifié cette suppression générale sont les accords bilatéraux, la libre circulation des personnes et la nécessité de supprimer le frein au recrutement. Elle insiste sur le fait que les accords bilatéraux font partie du droit supérieur, et qu'il n'est dès lors pas possible de prendre des dispositions qui seraient contraires.

Concernant le recrutement en collaboration avec l'office cantonal de l'emploi, la conseillère d'Etat rappelle que, depuis 2014, tout poste vacant doit être publié et annoncé. De plus, tous les candidats assignés par l'office cantonal de l'emploi doivent obligatoirement être reçus par le service recruteur, et, en cas de compétences égales, le choix est porté sur les candidats proposés par l'office cantonal de l'emploi.

La conseillère d'Etat relève que, selon les explications données devant la commission par le premier signataire de l'IN 201, le but de l'IN 201 n'est pas de réduire le taux de chômage à Genève.

La conseillère d'Etat exprime qu'il y a 16% d'étrangers non résidents travaillant dans les différentes institutions du grand Etat, et qu'il faut faire la distinction avec ceux qui ne sont pas genevois mais qui sont de toute manière de nationalité suisse.

Elle informe que, selon une étude faite au sein des administrations publiques des cantons et des communes, d'ici 2030, il devrait manquer 30 000 personnes. Au sein même de l'Etat de Genève, plus de 1600 personnes ont actuellement plus de 60 ans, et plus de 4200 personnes ont actuellement plus de 55 ans. Tous les postes occupés par ces personnes seront donc concernés dans les années à venir, et l'Etat de Genève doit pouvoir se réserver des solutions.

La conseillère d'Etat témoigne d'ailleurs qu'hier, elle a fait face à une situation dans laquelle on lui a demandé un accord pour engager une personne domiciliée hors du canton. Elle rappelle que selon sa pratique, dans son département, elle demande toujours à recevoir les demandes d'engagement de personnes qui ne sont pas domiciliées à Genève. Ceci est valable tant pour les personnes domiciliées dans le canton de Vaud qu'en France voisine. Avant de se prononcer sur l'engagement ou non du candidat, elle se demande pourquoi le choix s'est porté sur une personne plutôt qu'une autre. En l'espèce, elle dit que, dans le canton de Genève, on ne disposait pas d'une seule personne possédant l'ensemble des compétences retenues. De plus, s'agissant de

compétences spécifiques et d'outils techniques souvent avancés, ce ne sont pas des personnes qu'on peut former rapidement.

Sur le rapport de la prise en considération, elle cite des éléments en lien avec le champ d'application limité et une comparaison avec le canton de Neuchâtel et la Confédération. Elle rappelle que la notion de « puissance publique » de l'art. 3A doit être interprétée restrictivement. Ne sont ainsi incluses dans cette notion que les activités directement et spécifiquement liées à l'exercice de l'autorité publique, caractérisées par une autonomie décisionnelle et une certaine responsabilité finale. Les activités décrites à l'al. 2 et données par le premier signataire lors de la commission sont d'ailleurs surprenantes, car y figurent des juges, des procureurs et des entités parapubliques qui ne sont pas soumis à la LPAC, qui ne font pas non plus partie du champ d'application de cette loi.

Elle rappelle encore que les activités citées à l'al. 2 doivent être exercées de manière régulière et représenter une part prépondérante de leur fonction selon l'art. 3A al. 3. Il sied de vérifier pour chaque fonction si elle entre dans le cadre des dispositions prévues par l'initiative, et cet examen doit se faire sous l'angle de la responsabilité et des risques pour l'intérêt général de l'Etat, ce qui entraîne une insécurité juridique et une complexité pratique pour chaque cas.

L'application conjointe pour tous ces alinéas de l'art. 3A LPAC fait ressortir, selon l'interprétation du Conseil d'Etat, qu'il n'y a que très peu de fonctions qui seraient en réalité concernées, soit : le commandant de la police, le chancelier d'Etat, le vice-chancelier, le directeur de l'office cantonal de la population et des migrations, le directeur de l'office cantonal de protection de la population et des affaires militaires. Ainsi, il n'y aurait que ces cinq postes pour lesquels on pourrait, selon cette interprétation, appliquer ces alinéas, pour toute l'administration cantonale.

Au niveau de la Confédération, certains postes sont limités aux personnes qui possèdent la nationalité suisse, comme : le personnel affecté à la défense nationale, au service de renseignements, à la représentation de la Suisse à l'étranger, les membres du corps des gardes-frontières, le personnel qui représente la Suisse lors de négociations internationales.

La conseillère d'Etat informe s'être aussi renseignée sur la situation dans le canton de Neuchâtel. Dans ce canton, certaines fonctions sont réservées aux personnes avec la nationalité suisse ou aux personnes avec la nationalité suisse et domiciliées dans le canton. Dans cette dernière catégorie, seuls le chancelier, le chef de service de la sécurité civile et militaire et le chef de service des migrations sont concernés. En revanche, le vice-chancelier n'a aucune

obligation de résider dans le canton, il est seulement obligé d'avoir la nationalité suisse.

Dans le cadre de l'interprétation large du champ d'application telle qu'effectuée par le premier signataire de l'IN, elle insiste sur la nécessité de maintenir l'attractivité des postes publics, surtout à la vue de la pénurie de personnel qui s'annonce en raison du grand nombre de départ du personnel à la retraite, nécessité qui doit être prise en considération.

Elle rappelle également l'audition du 30 janvier 2026, où avait déjà été signalé le fait qu'une éventuelle pénurie pourrait être compensée par des formations mises en place par l'Etat employeur.

La conseillère d'Etat rappelle ce qu'elle avait déjà mentionné dans le cadre du traitement en commission du PL 13269 et dit que la formation nécessaire en l'espèce s'inscrirait dans un temps long. Chaque personne qui commence à l'Etat est de toute manière formée à l'univers de l'Etat, sur un temps court. Elle explique en quoi consiste cette formation de base pour un poste à l'Etat. La formation de base est relativement courte, mais elle insiste sur le fait qu'il n'est pas possible de former complètement les gens, car ce temps long n'est pas à disposition. Elle rappelle qu'au sein de l'Etat, ils travaillent tout de même dessus dans le cadre du plan en faveur de l'employabilité, qu'ils se posent les questions nécessaires et analysent quels seront les métiers dont ils auront besoin à l'Etat pour le futur. Elle affirme néanmoins qu'on ne peut pas engager quelqu'un en prévoyant que cette personne aura besoin de deux ans de formation, d'abord car ça aurait un prix considérable, ensuite car ça bloquerait la délivrance de prestations.

Elle rappelle que, lors de son audition sur le PL 13269, elle avait déjà expliqué que l'Etat n'est pas autorisé à donner certaines formations, notamment pour certaines professions réglementées. Ceci voudrait d'ailleurs dire que tout le personnel engagé serait utilisé pour la formation de nouvelles personnes, et non pas la délivrance des services à la population, et il ne semble clairement pas que ce soit la priorité des initiants. Ainsi, pour la conseillère d'Etat, il n'est pas opportun d'adopter un PL 13269 qui vise à restreindre les conditions d'engagement du personnel, et ce d'autant plus au regard de la collaboration transfrontalière, aussi décriée par les mêmes initiants dans le cadre du Grand Genève.

La conseillère d'Etat parle ensuite des dispositions transitoires de l'initiative. L'art. 36 al. 4 de l'initiative prévoit que le personnel ne répondant pas aux critères disposerait d'un délai d'un an pour répondre aux exigences et trouver un logement dans le canton. Selon elle, étant donné la pénurie de logements à Genève, avec le taux de vacance extrêmement faible, ce n'est très

clairement pas possible. Selon les explications des initiants, la mise en conformité pourrait s'effectuer par le déplacement des membres du personnel, par exemple par un changement d'affectation ou de service, ce qui ne serait pas conforme à l'intérêt public. Selon elle, il n'est pas acceptable de résilier les relations de travail d'une telle manière et de se séparer d'un collaborateur quand on le trouve nécessaire, uniquement pour des questions de logement.

La conseillère d'Etat se demande ce que penseraient les syndicats de cette obligation de résilier les rapports de service, et elle trouve cette idée ironique venant des initiants. Elle appelle les initiants à montrer une certaine constance et cohérence dans tout acte de loi qui viendrait à donner la même marge de manœuvre à l'employeur et aussi pour l'intérêt public.

En conclusion, la conseillère d'Etat estime que l'arsenal législatif qui existe est suffisant pour favoriser si nécessaire l'emploi de personnes de nationalité suisse ou domiciliées en Suisse. Cette initiative, interprétée conformément au droit, ne concernerait que cinq postes, et il n'est donc pas nécessaire de légiférer de manière générale et abstraite à cet égard. Il n'est pas non plus nécessaire de lui opposer un contreprojet.

La conseillère d'Etat propose de parler directement de la motion M 3056 avant d'entendre les différentes questions.

La conseillère d'Etat rappelle s'être déjà prononcée sur cette motion le 13 juin 2025. Son discours sera donc court. Selon elle, le champ d'application de la motion n'est pas clair. Est-ce celui de la LPAC ? Est-il plus étendu ? Elle relève notamment que les titulaires du permis C ne sont plus mentionnés, alors que dans l'argumentaire remis par le premier signataire de l'IN 201 lors de son audition fait état de l'attache de ces derniers avec notre canton, et elle trouve cela difficile à comprendre. De plus, elle relève qu'une inégalité de traitement est instaurée entre les Suisses domiciliés en Suisse et ceux domiciliés à l'étranger, ce qui est inacceptable. De manière globale, elle trouve difficile de comprendre comment cette motion s'inscrit par rapport à l'IN 201 et ce qui doit être prioritaire ou non. Elle rappelle enfin que le Conseil d'Etat est d'avis qu'il ne faut pas entrer en matière sur cette motion.

Le président remercie la conseillère d'Etat de sa présentation et cède la parole à un député MCG.

Le député MCG dit ne pas partager l'appréciation de la conseillère d'Etat, tout en rappelant qu'il apprécie le charme de la démocratie qui est de discuter d'opinions divergentes. Il estime que la conseillère d'Etat mélange un ensemble d'éléments exacts et inexacts, ce qui rend compliqué de parler de la situation sans passer beaucoup de temps dessus, raison pour laquelle il a de nombreuses de questions.

Le député MCG revient tout d'abord sur les propos de la conseillère d'Etat et son interprétation selon laquelle seuls cinq postes sont concernés par cette initiative, tout en qualifiant cette initiative de catastrophe. Il trouve ceci fondamentalement contradictoire. Selon lui, ça ne peut pas être l'un et l'autre. Il estime qu'elle décrit le concept de puissance publique de manière trop restrictive.

Deuxièmement, il tient à rebondir sur l'exemple donné par la conseillère d'Etat sur la distinction entre « un frontalier de Veigy et un frontalier de Marseille ». Il affirme que l'IN 201 est claire, qu'à Genève il y a une frontière, et que peu importe la volonté politique du canton, il faut tenir compte de cette frontière, surtout en vue de la réalité économique, des taux de change et de la réalité de logements. Elle rappelle qu'il n'y a pas d'hostilité, et que le MCG cherche simplement à favoriser les habitants genevois.

Troisièmement, il revient sur le problème de la formation, et se dit surpris que l'Etat affirme ne pas pouvoir former, alors qu'il y a actuellement des coûts de 2 000 000 francs dans les HES et qu'on souhaite détruire le Centre universitaire informatique (CUI), alors même que 97% des gens qui en sortent trouvent immédiatement un emploi et pourraient aussi entrer à l'Etat de Genève. Il considère qu'il faut fournir un effort général au niveau de la formation, de manière plus préventive, et réellement travailler au niveau de la formation dans les secteurs nécessaires au lieu de les détruire. Il trouve que c'est un problème de fond, et que c'est contradictoire avec la politique du Conseil d'Etat. Il demande à la conseillère d'Etat de s'expliquer sur ces éléments.

Quatrièmement, il demande à quoi faisait référence exactement le pourcentage de 16% cité par la conseillère d'Etat.

Cette dernière répond que le pourcentage de 16% représente les collaborateurs de l'Etat qui ne sont pas suisses et sont domiciliés à l'étranger.

Le député MCG exprime qu'il s'agit donc principalement de personnes travaillant à l'IMAD et aux HUG, soit des postes qui ne sont en grande partie pas visés par l'initiative.

Finalement, concernant la justice, le député rappelle qu'il n'y a pas que des juges au sein du pouvoir judiciaire, mais également d'autres employés dont certains peuvent être concernés, au sens du MCG, par l'IN 201.

La conseillère d'Etat dit avoir entendu des interrogations de la part du député MCG, un non-accord, et deux points de contradiction.

Elle revient d'abord sur la principale contradiction qui lui est reprochée, soit la question de savoir pourquoi si selon son interprétation l'IN 201 ne concerne que cinq postes, le Conseil d'Etat s'y oppose. Elle répond que les

cinq postes, c'est ce qu'en conclut le Conseil d'Etat, mais elle sait bien que ce n'est pas l'avis et l'objectif du MCG. En effet, si la question était de s'aligner uniquement sur cinq postes, cela serait peut-être envisageable, mais elle sait bien que ce n'est pas du tout l'objectif du MCG, qui, par le biais de l'IN 201, souhaite s'attaquer à plus de postes, et ceci n'est pas concevable. C'est pour cela que le Conseil d'Etat souhaite combattre cette initiative.

Ensuite, elle répond à la question sur la formation. Elle rappelle qu'il s'agit de distinguer la formation au sein du canton, qui évidemment doit être poursuivie et de qualité. Elle ne souhaite pas débattre à nouveau sur la question des 2 000 000 francs des HES, mais rectifie et insiste tout de même sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une réduction étant donné qu'il s'agissait de montants supplémentaires. Elle dit faire la distinction entre la formation que les personnes doivent suivre, et le fait que ce serait à la charge de l'employeur Etat de Genève d'engager ces personnes non formées et de les rémunérer tout en les formant, même sans autorisations. Pendant ce temps, qui s'occuperait de délivrer les prestations à la population ? Finalement, ce sont les bénéficiaires des prestations qui en paieraient le prix. Elle dit ne pas voir de contradiction en l'espèce. Pour elle, l'intérêt est que l'Etat puisse délivrer des prestations et que les usagers puissent être servis correctement. Le rôle de l'Etat est un rôle d'employeur et non de formateur.

Le président la remercie et cède la parole à un autre député MCG.

Celui-ci revient sur la question de son préopinant concernant la formation. Il trouve que la conseillère d'Etat n'y a répondu que partiellement et demande pourquoi, si le domaine de l'informatique à Genève manque de profils formés pointus, le rectorat de l'Université de Genève a décidé de manière unilatérale, le 18 décembre 2025, de dissoudre le CUI, qui offrait pourtant des formations de qualité, et équipait ses étudiants d'un bon niveau, qui les rendait directement employables dans la majorité des cas. Il demande ainsi pourquoi, si l'argument de l'Etat est qu'on ne trouve pas de personnel assez qualifié, on laisse assez d'autonomie à l'Université de Genève pour supprimer de telles formations. Il trouve qu'il est du devoir de l'Etat d'agir à ce sujet.

La conseillère d'Etat remercie le député et indique que cela ne concerne pas son département, et qu'elle ne peut donc pas y répondre. Elle admet toutefois qu'effectivement, c'est une question importante de savoir ce qu'on fait actuellement pour maintenir un bon niveau de formation, en particulier dans des formations qui manquent. Elle dit ne pas pouvoir se prononcer sur quel était le niveau de ladite formation à l'Université de Genève. De toute manière, cette formation suisse n'arrive pas au niveau de la formation française dans ce domaine. Elle admet que cela vaut la peine de déposer des motions et des questions. Le dépôt d'une question permettra d'avoir une réponse

beaucoup plus rapidement afin de savoir pourquoi cette formation a été supprimée.

La conseillère d'Etat conclut qu'il serait judicieux d'envoyer une demande au département, qui pourrait poser la question à l'Université de Genève. Elle admet donc que la question a du sens, surtout s'il y a une pénurie en la matière et que la formation était bonne. Elle encourage donc le député à poser la question.

Le président remercie le député puis cède la parole à un député UDC.

Celui-ci prévient qu'il va se faire l'avocat du diable et dit qu'avant l'accord de libre circulation, Genève fonctionnait pour moins cher avec moins de personnes, étant donné qu'il n'y avait pas autant de moyens de recruter à l'extérieur.

La conseillère d'Etat dit ne pas comprendre le rapport.

Le député UDC expose qu'au sein de la police, ils arrivent à former leurs cadres, ayant fourni un réel effort de formation. Il entend qu'il y a des problèmes de recrutement, que c'est un fait. Il veut alors rappeler un cas réel qui s'est produit sous le mandat d'un ancien conseiller d'Etat, lorsque le SCAV avait recruté l'actuelle directrice de l'inspection des affaires du SCAV, une Française qui n'avait pas les diplômes requis, et que l'Etat lui avait payé la formation, malgré le fait qu'elle n'avait ni les diplômes ni la culture locale. Il dit donc que, dans ce cas, on avait recruté hors de Genève, et on s'était permis de former la personne.

Il rappelle ensuite la résolution 1082 concernant le département de la santé, où à l'OCS des collaborateurs qui auront une incidence directe sur le système de santé, qui ont fait leur formation à l'étranger, sont de nationalité française, ont été engagées et, qu'après on veut nous expliquer que sur le territoire genevois on n'arrive pas à trouver les compétences en matière de santé pour des postes stratégiques. Il dit qu'à l'hôpital les cadres sont français et poussent à bout certains membres du personnel de santé jusqu'à la démission. Il s'inquiète du fait qu'il y a un record de démissions d'infirmières formées à la HES, et en contrepartie on engage du personnel français. Il se réjouit de voir qui sera désignée directrice des soins à l'hôpital l'année prochaine.

Le député UDC rappelle que, pour lui, l'argent compte. Il énonce un taux de chômage de 5,5% en 2019, qui est aujourd'hui descendu à 5,2%. Il dit qu'il y a une relation directe entre le marché de l'emploi et le budget de l'Hospice général. Ainsi, même dans les institutions publiques, on demande des années d'expérience, et on exclut donc beaucoup de candidats du bassin genevois qui n'ont pas les compétences. En revanche, on continue à former dans les universités. Il expose qu'il y a quand même 5% de titulaires d'un titre

universitaire qui sont à l'Hospice général, personnes qui sont considérées manifestement comme incompetentes vu qu'elles ne trouvent pas de travail, tandis que le taux de chômage est plus faible qu'en 2019.

Il demande en moyenne combien il y a de postulants à l'Etat de Genève aujourd'hui. Selon ses sources, il y a environ 100 à 200 personnes qui postulent. A sa souvenance, à l'époque c'est d'ailleurs le collaborateur qui devait payer sa formation, et pas l'Etat employeur. Il demande si on ne pourrait pas aussi agir sur la base des contrats de prestations. En effet, dans certains contrats de prestations, on impose un certain nombre de places d'apprentis, donc dans des contrats de prestations pourquoi ne pourrait-on pas avoir une obligation à recruter des cadres prioritairement localement ?

La conseillère d'Etat entend deux questions dans la demande du député UDC.

D'abord, sur la question du nombre de postulants répondant à la suite de la publication d'un poste, elle dit que cela dépend beaucoup du type de fonction. Pour certaines fonctions, il faut refaire plusieurs publications, car des gens répondent à des postes alors qu'ils ne remplissent aucun des critères requis. Tandis que pour d'autres, où il est attendu plus d'expertise, on fait face à un problème de manque de main-d'œuvre et il y a peu de postulations. Elle cite par exemple le cas où, à la suite d'une offre d'emploi pour un poste très spécifique, une seule personne remplissait toutes les conditions requises et cette personne n'était pas domiciliée dans le canton de Genève.

Ensuite, sur les contrats de prestations, elle admet qu'on peut prévoir de nombreuses choses, mais le contrat de prestations ne sera pas forcément jugé conforme à la loi. Donc, oui, on peut essayer de prévoir que l'ensemble du personnel engagé par l'institution soit domicilié en Suisse à Genève, mais on sera rattrapé par le droit, car de telles conditions ne sont pas légales. Il est donc vrai que les contrats de prestations permettent parfois d'imposer certaines obligations, même sans avoir besoin d'une loi. Typiquement, on impose certaines conditions en matière de grilles salariales, mais ces conditions ne sont pas en contradiction avec le cadre légal.

Le député UDC demande ce qu'il en est par rapport à la formation.

La conseillère d'Etat répond que l'idée n'est pas de dire que l'Etat ne veut pas payer une formation. Dans son discours, elle faisait principalement référence au fait d'engager des personnes qui ne répondaient pas aux critères puis de les former. Elle dit avoir un problème avec la capacité de ces personnes à être directement employables. Généralement, lorsque l'Etat publie un poste, c'est qu'il y a un besoin immédiat ou un besoin urgent de remplacement. Il n'y a pas d'extension de postes qui permette ceci.

Elle souligne que, par ailleurs, le parti UDC connaît bien la manière dont on vote en général les budgets de l'Etat et les postes. Elle trouve impensable l'idée de dire à la commission des finances qu'on souhaite engager vingt nouveaux informaticiens, mais qu'on préfère les engager cinq ans avant afin qu'ils soient formés, donc déjà considérés comme des ETP à la charge de l'Etat de Genève et rémunérés pendant leur formation. Cela engendrerait une démultiplication du nombre de collaborateurs. Dans une telle situation, qui travaille ensuite à délivrer réellement les prestations ?

Une députée S remercie la conseillère d'Etat. Elle affirme très bien comprendre son exposé et se dit convaincue. Elle revient sur la règle neuchâteloise qui concerne les cinq postes : est-ce qu'il est imaginable que ce soit introduit dans un règlement ou dans une directive ?

La conseillère d'Etat répond que oui, il semblerait possible d'inclure ceci dans un règlement ou une directive en vue de l'exposition de ces postes, en faisant un choix très délimité de ces postes. Elle témoigne que, pour elle, il est important en cas de grande transversalité d'avoir des gens qui ont une compréhension et un lien avec le territoire genevois. Ainsi, pour ces fonctions transversales, il serait possible de demander que ces personnes soient domiciliées dans le canton. La députée S dit qu'elle comprend bien les arguments donnés, mais qu'il existe d'autres fonctions transversales pour lesquelles le lieu de domicile pourrait être important également, mais elle dit que ça peut engendrer une situation dangereuse et mener à une perte de contrôle.

Le président rappelle que la conseillère d'Etat a parlé de sa pratique dans son département, soit le fait de toujours poser la question de savoir pourquoi, lors de l'embauche, on ne trouve pas de candidats résidant dans le canton. Il demande pourquoi elle ne parle pas de cette pratique à ses collègues du Conseil d'Etat pour qu'ils la mettent en place aussi dans leurs départements et que ça fasse tomber les débats sur les frontaliers.

La conseillère d'Etat dit que sa pratique est connue, mais que cela reste une pratique.

Le président demande ce qu'il en est de la faire figurer dans un texte, au moins pour certains postes de haut niveau.

La conseillère d'Etat répond que la pratique ne pourrait pas figurer dans une loi, car c'est une pratique qui est propre à chacun.

Un député MCG rebondit sur ces propos. Il sait que la situation est toujours dépendante du prochain titulaire du département ou des prochains conseillers d'Etat, et donc c'est pour ça qu'il trouve primordial de légiférer sur la question.

Il a l'impression que la conseillère d'Etat, dans ses propos, lui donne un peu raison.

La conseillère d'Etat répond qu'elle lui donnerait raison seulement si, dans le cadre de son examen, à chaque fois elle disait qu'elle ne peut pas engager la personne souhaitée, au motif que tout ce qu'on lui disait était faux. Elle dit n'avoir jamais eu à remettre en question une situation dans laquelle elle constatait qu'on était en train d'engager un frontalier qui ne disposait pas de plus de compétences qu'un candidat résidant dans le canton. Cela démontre qu'aujourd'hui, on a déjà les mécanismes qui sont en place et qui fonctionnent. Mais la question l'intéresse réellement, elle souhaite comprendre pourquoi on ne trouve pas ces personnes avec ces compétences spécifiques à Genève, pourquoi ça bloque.

Le député MCG informe avoir deux autres questions.

D'abord, sur la motion M 3056. Il cite la conseillère d'Etat lorsqu'elle indiquait que le champ d'application de la motion n'était pas clair, alors que ce serait justement le but de la motion de dire qu'il y a certains postes qui nécessiteraient d'avoir une fonction étatique, et que ce serait ensuite au Conseil d'Etat de les identifier et de préparer un projet de loi. Il trouve cette motion cohérente. Il demande ce qui n'est pas clair pour la conseillère d'Etat et lui demande de livrer quelques développements sur ce point-là.

La conseillère d'Etat lui donne raison et confirme qu'une motion n'a pas besoin d'être aussi claire qu'un projet de loi. Elle dit que leurs interrogations portaient notamment sur la question de savoir ce qu'il en est de la situation des citoyens domiciliés à Genève avec un permis C, qui n'apparaissent plus dans le texte.

Le député MCG pose ensuite une question par rapport aux compétences, surtout sur le fait qu'il serait nécessaire d'aller chercher les compétences à l'extérieur du canton. Il constate, à la suite d'une demande IPAD, qu'à l'Hospice général, 19% des managers avaient un permis G, ce qu'il trouve étrange étant donné qu'il s'agit d'une fonction qui demande d'avoir quand même une certaine connaissance du droit suisse, notamment du droit social, car on traite de législation cantonale voire fédérale. Il se pose donc des questions sur cette base-là. Il dit ensuite qu'il y a des problèmes de compétence de certaines personnes au service de l'institution et qu'il en a notamment fait part à l'institution et aux personnes à l'interne. Il trouve qu'il y a beaucoup d'équivalences qui sont données à des titres, même au niveau fédéral, et que Genève est confrontée à cette internationalisation de manière concrète. Il doute qu'on n'arrive vraiment pas à former sur place, et se demande surtout pourquoi

on y arrivait jusqu'en 2007 et que maintenant on n'y arrive plus. Il regrette ceci et a du mal à entendre les éléments de compétence.

La conseillère d'Etat exprime ne pas pouvoir se prononcer sur un établissement qui n'est pas sous sa « surveillance ». Cependant, elle n'est pas certaine qu'avant 2007 la situation était différente, mais elle n'a jamais fait d'analyse sur le sujet et ne peut pas donner de chiffres. Elle dit que l'Etat a certes grossi depuis cette période, mais que c'est surtout en raison du nombre d'habitants, de l'augmentation de la précarité, des politiques menées par le Conseil d'Etat et de l'évolution de la société de manière globale. Ce grossissement n'est donc pas forcément lié aux accords bilatéraux.

Un autre député MCG dit qu'un des arguments du Conseil d'Etat, c'est la non-conformité au droit supérieur. Lui s'interroge sur la réciprocité. Il expose que la nationalité est une condition sine qua non pour pouvoir accéder à la fonction publique française. De plus, selon la loi française, certains emplois sont réservés exclusivement aux personnes de nationalité française. Ainsi, pourquoi ce manque de réciprocité ?

La conseillère d'Etat, n'étant pas spécialiste du droit européen, répond ne pas être en mesure de répondre à la question et ne pas connaître cette loi. Elle rappelle d'ailleurs que ce n'est pas Genève qui signe de tels accords, mais la Confédération qui s'engage.

Une députée S clarifie que l'initiative a été jugée conforme au droit.

Elle a une question dans la continuité de celle du président. Est-ce qu'il serait possible d'envisager dans les directives qu'à partir des fonctions de cadres, on puisse avoir les mêmes directives dans tous les départements par égalité de traitement entre tous les membres du personnel, de façon que la bonne pratique instaurée dans le département de la conseillère d'Etat soit la même dans tous les départements ? Elle partage le souci du président, et pense que trouver un moyen en ce sens serait idéal afin d'éviter d'avoir à chaque fois les mêmes débats et d'éviter toute instrumentalisation.

La conseillère d'Etat répond qu'elle doit en discuter avec ses collègues, afin de voir s'il est possible de mettre ceci par exemple dans une directive transversale. Elle reviendra vers les députés avec une réponse.

Un député UDC dit qu'indépendamment de l'initiative, le fondement c'est qu'aujourd'hui on distribue 300 000 millions d'impôts supplémentaires pour l'Hospice général par rapport à 2019, l'équivalent de 3000 places de travail, soit 3000 personnes qui pourraient retrouver un emploi si on se base sur 2019. Il estime qu'à Genève, il y a un problème de dépense dans l'aide sociale et un problème d'accès à l'emploi. Ce problème d'accès à l'emploi se manifeste pour tous les jeunes qui sortent de l'université sans expérience professionnelle,

qui sont évidemment incompetents et n'arrivent pas à accéder au marché du travail. Il demande comment font les autres cantons qui ont moins de frontaliers. Est-ce qu'ils arrivent à trouver la main-d'œuvre ?

La conseillère d'Etat rappelle que Genève est le seul canton qui possède plus de frontières avec la France qu'avec la Suisse. Le contexte est donc bien différent. De ce fait, beaucoup de personnes suisses sont allées s'installer en France voisine.

Le député UDC exprime qu'il ne parle pas du domicile, mais uniquement des ressortissants européens. Il dit qu'il voit un problème d'accès à l'emploi des Suisses par rapport aux autres employés européens. Il demande si les autres cantons ont le même pourcentage d'employés européens (non suisses) que le canton de Genève. Il parle d'un problème économique. Il ne comprend pas que, malgré nos nombreuses universités, le canton de Genève finisse tout le temps par aller chercher ailleurs.

La conseillère d'Etat répond qu'il faudrait regarder dans les statistiques de l'OFS sur les permis G, qui fait ces calculs dans tous les cantons. Elle rappelle aussi que le canton de Genève ne va pas « chercher ailleurs ». L'Etat publie des annonces à Genève, mais reçoit des réponses de personnes venant d'ailleurs. Il y a des frontaliers qui habitent proche de la frontière, et, dans certains cas très rares, des personnes venant de loin (Nice par exemple).

Un député S trouve qu'on parle de ces personnes comme si elles coûtaient extrêmement cher. Il demande si on a déjà calculé l'apport que ces personnes font au canton de Genève. Par exemple, la formation de beaucoup de ces personnes, c'est la France qui la paie, et Genève en bénéficie. De plus, la majorité de ces personnes parlent français. Il estime donc qu'on profite très probablement de bien plus que les 300 millions versés à la France pour les frontaliers. Il se dit choqué que, dans une Europe qui essaie de s'ouvrir, on parle ici d'un souhait de fermer les frontières. Il rappelle que les personnes au chômage, c'est environ 3% de la population, et que la situation est similaire dans toute l'Europe.

Un député MCG prend la parole et rappelle qu'il y a une importation de racisme qui vient de France, mais il ne souhaite pas s'attarder sur ce sujet. Il parle du Tessin, car selon ses échos, l'Etat du Tessin n'a pas la même politique avec les frontaliers, malgré une situation géographique assez similaire à celle de Genève.

La conseillère d'Etat rappelle qu'ils ont beaucoup de frontaliers italiens, mais confie ne pas connaître la politique en la matière.

Un député S demande à la conseillère d'Etat s'il serait possible un jour d'apporter une étude montrant les montants que ces frontaliers apportent à l'Etat de Genève.

La conseillère d'Etat dit que clairement, sous son prisme de l'OPE, de l'administration fiscale cantonale et du DF, toutes ces personnes venant de France voisine paient leurs impôts dans le canton quand elles travaillent. Genève est plutôt vu comme un ennemi, car on engage ces personnes sans avoir payé leur formation.

Elle rappelle aussi qu'il y a une vraie différence entre le salaire minimum en France voisine et celui en Suisse, et pourtant les loyers des logements en France voisine sont de plus en plus élevés. Il y a donc un apport majeur pour le canton de Genève. La conseillère d'Etat dit n'avoir rien à ajouter.

Le président remercie les auditionnées.

Audition du Cartel intersyndical, conjointe avec la M 3056

M^{me} Geneviève Preti, coprésidente du Cartel intersyndical, M^{me} Corinne Béguelin, SSP, et M^{me} Chadlia Balhi-Keller, Union

M^{me} Preti indique que, concernant l'initiative IN 201 et la motion M 3056, le cartel intersyndical est unanime pour le rejet. Elle rappelle que les syndicats défendent un principe de solidarité internationale entre les travailleurs, principe partagé par les organisations membres du cartel. Elle indique que le cartel a pris connaissance du rapport du Conseil d'Etat et partage les éléments qui y figurent, tant en ce qui concerne les dispositions déjà en vigueur que les difficultés qui pourraient survenir si de nouvelles restrictions étaient introduites. Elle ajoute que tout ne figure pas nécessairement dans les lois. Selon elle, il peut être problématique que certaines personnes occupent des postes sans bien connaître les lois ou les réseaux locaux. Toutefois, elle précise que les processus d'engagement prennent déjà en compte des critères tels que l'expérience et les connaissances nécessaires, et les syndicats se réfèrent à ces critères. Elle relève également que la collaboration avec des personnes ayant des parcours et des horizons différents constitue souvent un enrichissement.

Un député MCG indique qu'il n'est pas surpris par cette prise de position. Il se dit toutefois étonné de voir un syndicat défendre ce qu'il perçoit comme les intérêts de l'employeur plutôt que ceux des employés, tout en précisant respecter la position exprimée. Il évoque ensuite des situations de mobbing impliquant des supérieurs frontaliers qui lui auraient été rapportées. Selon lui, certaines personnes hésiteraient à dénoncer ces situations par crainte d'être accusées d'hostilité envers les frontaliers. Il explique que son parti politique se sent parfois démuni pour traiter ce type de cas et il demande quelle est la

position des syndicats face à ces situations. Il demande également ce qui, concrètement, pose problème dans l'idée de réserver certains postes de responsabilité à des personnes ayant la nationalité suisse ou des critères d'établissement en Suisse.

M^{me} Béguelin relève qu'il existe déjà une ambiguïté dans la notion de frontalier, rappelant qu'il existe également des frontaliers suisses. Elle estime dès lors que la question manque de clarté. Elle précise que le cartel n'a pas analysé l'ensemble des dispositions dans le détail.

Un député UDC demande si les organisations syndicales ont consulté leurs membres sur ces objets. Il cite l'exemple de l'engagement d'un greffier domicilié à Thonon-les-Bains au TPAE, décision qui lui paraît difficile à comprendre. Il demande si les syndicats envisagent de consulter leurs membres à ce sujet.

M^{me} Preti répond que les problèmes évoqués ne sont pas nécessairement liés à la nationalité, mais peuvent relever d'un problème de management ou de fonctionnement. Elle estime que ces situations ne se règlent pas nécessairement par des lois, mais parfois par du bon sens. Selon elle, lorsque les membres sont consultés, ils évoquent surtout des problèmes généraux liés à leurs conditions de travail. Elle indique que la position du cartel est unanime, ce sujet n'étant pas considéré comme prioritaire.

Un député Ve relève que la discussion semble porter sur des dysfonctionnements organisationnels et il demande s'il existe des données ou des chiffres indiquant que des managers non domiciliés à Genève seraient plus problématiques que des managers suisses.

M^{me} Preti répond que ce n'est pas le cas.

Un député MCG revient sur la question de la consultation de la base et indique avoir compris qu'elle n'avait pas été effectuée.

M^{me} Preti précise que, dès que le cartel a eu connaissance de cette audition, l'ensemble des organisations membres ont été informées afin qu'elles puissent remonter leur position lors de la réunion du comité tenue la veille. Elle indique que la position adoptée a été unanime. Elle souligne qu'il n'est pas possible de consulter l'ensemble des employés de l'Etat et du secteur subventionné dans un délai aussi court et rappelle que le cartel fonctionne selon un processus démocratique interne.

Le député MCG indique qu'il ne remet pas en cause ce fonctionnement, mais qu'il constate que la base n'a pas été directement consultée, comme cela peut se faire dans d'autres organisations. Il relève que la question est sensible. Il évoque également des différences possibles dans les pratiques de

management entre la France et la Suisse, notamment en matière de recrutement et de gestion des ressources humaines.

M^{me} Béguelin rappelle que l'initiative constitue avant tout un acte politique et que les syndicats ne sont pas nécessairement tenus de se prononcer sur ce type d'objet. Elle estime qu'il ne faut pas confondre les démarches politiques et les démarches syndicales. Selon elle, les syndicats interviennent avant tout sur le terrain du travail et des conditions professionnelles. Elle ajoute que certaines pratiques de recrutement peuvent exister dans différents milieux, mais elle doute que l'initiative permette de résoudre ces problèmes.

M^{me} Preti indique que, s'il existe effectivement certaines difficultés, celles-ci ne sont pas nécessairement liées à la nationalité des personnes concernées. Elle souligne qu'il existe également des situations impliquant des personnes suisses non domiciliées à Genève et elle estime qu'il est important de ne pas enfermer la réflexion dans une approche trop cloisonnée.

Une députée S souhaite aborder des aspects réglementaires. Elle mentionne notamment l'exemple du canton de Neuchâtel, où certaines fonctions spécifiques, telles que celle de chancelier, doivent être occupées par des personnes de nationalité suisse. Elle demande si une disposition similaire pourrait être envisagée à Genève. Elle évoque également une pratique mentionnée par la conseillère d'Etat, selon laquelle toute proposition d'engagement d'une personne domiciliée hors canton doit être motivée, afin d'expliquer pourquoi aucune personne domiciliée à Genève n'a pu être retenue. Elle demande s'il serait envisageable d'appliquer une pratique similaire pour certains postes à responsabilité ou fonctions de cadre, afin d'assurer une approche cohérente entre les départements.

M^{me} Preti indique que le cartel n'a pas de position précise sur ces propositions très détaillées. Elle reconnaît qu'il peut exister, dans certains cas liés à l'intérêt public, des exigences particulières en matière de nationalité ou de domiciliation. Elle précise que les syndicats ne s'opposent pas à ces dispositions lorsqu'elles existent déjà. Elle ajoute toutefois que le cartel est opposé à une généralisation de ces exigences. S'agissant de l'obligation de motiver l'engagement d'une personne frontalière, elle indique que le cartel n'a pas non plus de position arrêtée et s'interroge sur la nécessité d'ajouter de nouvelles procédures administratives, en particulier si celles-ci ne concernent que certaines catégories de personnes.

Un député S relève que, pour certains postes, il n'y a pas de concours et que la décision revient au Conseil d'Etat. Il rappelle que tout citoyen européen peut se porter candidat à un emploi.

M^{me} Béguelin indique que, in fine, il ne leur appartient pas de prendre position sur ce type de décision. Elle ajoute que c'est précisément pour cette raison qu'elles ne disposent pas de tous les éléments et rappelle qu'il s'agit d'une question politique. Elle ajoute que ce sujet découle également des modifications apportées à la LPAC, raison pour laquelle les organisations syndicales ont été consultées.

Un député MCG rappelle que certaines annexes relatives à la libre circulation prévoient des possibilités de restrictions dans certains cas.

Audition de l'UCA, conjointe avec la M 3056

M. Emmanuel Fricker, coprésident, et M. Frédéric Heiz, membre du comité

M. Heiz explique qu'à la lecture des différents textes, il lui paraît important de distinguer les postes stratégiques ou essentiels au fonctionnement de l'administration. Il relève qu'il existe, selon lui, une différence d'interprétation entre l'initiative et le rapport du Conseil d'Etat. Il indique que le Conseil d'Etat semble considérer que les postes essentiels sont relativement limités au sein de l'administration, alors que l'UCA estime au contraire qu'ils sont nombreux. Selon lui, la lecture de l'art. 3A conduit à considérer qu'une large partie des collaborateurs de l'Etat pourrait être concernée. Il estime dès lors important de préciser plus clairement les catégories de personnes visées.

Il relève également que l'art. 36, qui prévoit un délai d'une année pour se conformer aux nouvelles exigences, pourrait avoir des conséquences importantes. Il indique que, si le nombre de personnes concernées est effectivement limité, comme le soutient le Conseil d'Etat, cela poserait relativement peu de difficultés. En revanche, si les personnes concernées sont beaucoup plus nombreuses, les implications pratiques deviendraient nettement plus complexes. Il ajoute que, du point de vue de l'UCA, la nationalité suisse devrait primer sur la simple autorisation d'établissement. Il estime qu'il est préférable d'exiger la nationalité plutôt qu'un permis d'établissement, notamment parce que, dans certaines situations impliquant des poursuites ou des manquements, il pourrait devenir impossible de poursuivre les personnes concernées si celles-ci quittaient le territoire suisse.

M. Fricker ajoute que l'Etat dispose d'une richesse essentielle, à savoir les données qu'il détient. Il souligne que leur valeur est difficilement chiffrable, tout en rappelant que le patrimoine informatique de l'Etat représente environ un milliard de francs. Selon lui, une atteinte malveillante à ces données pourrait avoir des conséquences importantes, tant en matière de reconstruction des systèmes que d'image et de crédibilité auprès de la population. Il évoque

notamment le cas d'une affaire de vol de données bancaires en Suisse par un ressortissant français et il estime que l'administration doit faire preuve d'une vigilance particulière concernant la protection des données. Il souligne que certaines informations sensibles, notamment fiscales ou juridiques, doivent être protégées avec le plus grand soin. Il considère que l'Etat doit agir comme un véritable coffre-fort en matière de gestion des données. Il cite en exemple les données liées à l'impôt anticipé et relève qu'une fuite de telles informations pourrait avoir des conséquences importantes pour les comptes bancaires à Genève.

Le président indique comprendre, au vu de leurs propos, que les auditionnés sont globalement favorables à l'initiative.

M. Fricker le confirme. Il estime qu'un cadre plus structuré permettrait également d'aider l'administration dans l'accomplissement de ses tâches. Selon lui, il est important d'éviter les zones de flou et de savoir clairement quelles pratiques sont admises ou non. Il ajoute qu'en tant que manager, il est parfois difficile de déterminer précisément où fixer les limites. Il rappelle que la LPAC règle déjà le fonctionnement général de l'administration, mais que les questions liées à la domiciliation et à la répartition de certaines fonctions restent relativement générales dans le dispositif actuel.

Un député LC remercie les auditionnés pour leur présentation. Il leur demande s'ils identifient certains aspects de l'initiative qui mériteraient d'être précisés ou adaptés, notamment concernant les personnes auxquelles elle devrait ou ne devrait pas s'appliquer.

M. Fricker répond qu'une difficulté concerne notamment les personnes titulaires d'un permis C. Il relève que si une personne ne parvient pas à obtenir la nationalité suisse, alors même qu'elle a accompli l'ensemble de sa formation, cela pourrait poser problème dans certaines professions. Il prend l'exemple d'une personne ayant effectué toute l'école de police, mais ne pouvant finalement pas être assermentée faute de naturalisation. Selon lui, le texte manque encore de précision quant aux catégories exactes de personnes concernées.

Le député LC demande si d'autres exemples peuvent être cités.

M. Heiz indique qu'en préparant cette audition et en relisant l'art. 3, plusieurs interrogations sont apparues quant aux personnes effectivement concernées par le texte. Il relève notamment que la lettre c évoque les fonctions liées à l'administration, à la collecte et à la gestion des finances publiques. Il se demande dès lors si, par exemple, une secrétaire travaillant à l'administration fiscale serait concernée, dans la mesure où elle traite des

données sensibles sans pour autant participer directement à la perception des impôts.

Il observe que le rapport du Conseil d'Etat semble limiter l'application de l'initiative à des postes très spécifiques, comme ceux de chancelier ou de chef de police, alors que l'UCA estime que le périmètre pourrait être bien plus large. Selon lui, si l'on considère l'ensemble des personnes traitant des données sensibles au sein de l'administration fiscale, cela représente déjà un nombre important de collaborateurs.

M. Fricker ajoute que cette problématique concerne également l'OCSIN. Il relève qu'un ingénieur informatique ou un gestionnaire de bases de données dispose d'un accès privilégié à certaines informations sensibles. Il précise qu'il ne s'agit pas de l'ensemble du personnel, mais de personnes bénéficiant de droits d'accès particuliers permettant de savoir qui accède à quelles données. Il rappelle que ce contrôle relève normalement des responsabilités des RSI, garants de la sécurité des systèmes d'information, mais il souligne que les volumes de données concernés rendent cette tâche particulièrement complexe. Selon lui, si l'on souhaite donner de véritables moyens de protection à l'administration, il est préférable de définir précisément les fonctions concernées.

Un député S rappelle que certaines fonctions, notamment dans la police, exigent déjà la nationalité suisse. Il indique avoir compris que le Conseil d'Etat dispose actuellement d'une marge d'appréciation pour déterminer les postes où la nationalité suisse est nécessaire et ceux pour lesquels des personnes qualifiées issues de la région peuvent être engagées. Selon lui, les pratiques actuelles de l'Etat lui paraissent adéquates et il n'a pas constaté d'excès particuliers dans ce domaine. Il relève avoir travaillé avec des frontaliers dans le cadre de son activité de député et indique qu'ils se sont montrés parfaitement compétents. Il estime que le Conseil d'Etat dispose déjà des outils nécessaires pour fixer les limites adéquates. Il rappelle également qu'à une époque, des interventions parlementaires avaient déjà permis de préciser certaines délimitations régionales et il considère que ces questions avaient été réglées. Il demande dès lors aux auditionnés s'ils ont été confrontés, dans le cadre de leurs fonctions, à des situations impliquant des employés non suisses ayant causé des problèmes graves au sein de l'administration.

M. Heiz répond qu'il ne pense pas disposer des informations lui permettant de répondre à cette question de manière précise. Il indique que l'UCA s'est donné pour objectif de commenter le texte soumis à la commission et d'en exposer sa lecture, sans porter de jugement particulier sur l'action du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil. Il ajoute que la question de la domiciliation est réglée et ne constitue plus l'élément central de l'initiative. Selon lui, ce qui

importe davantage est que certaines fonctions stratégiques soient occupées par des personnes suffisamment ancrées dans le contexte suisse et local. Il estime important que les personnes concernées partagent un cadre juridique et culturel proche de celui de la Suisse, indépendamment de leur lieu de domicile. Il précise toutefois ne pas avoir connaissance de cas concrets impliquant des employés non suisses ayant commis des fautes graves dans l'administration.

Le député S répond qu'en tant que député, il n'a pas non plus constaté de transgressions particulières de cette nature. Il cite l'exemple de la directrice des SIG, de nationalité française, qu'il considère comme très compétente et respectueuse des lois en vigueur. Il se demande dès lors pourquoi cette question revient avec autant d'insistance dans le débat politique. Il ajoute que, sauf à vouloir réserver l'ensemble des postes de l'Etat aux citoyens suisses, il lui paraît difficile de justifier davantage l'initiative sur la base de situations concrètes problématiques.

M. Fricker indique que l'UCA intervient ici uniquement en réaction à l'initiative déposée et non pour se prononcer sur son bien-fondé politique. Il rappelle qu'il a siégé il y a plusieurs années au sein de la commission tripartite chargée des permis de travail, où il représentait l'Etat. A ce titre, il affirme avoir été particulièrement sensibilisé aux questions liées à l'octroi des autorisations de travail et à la protection des intérêts de l'Etat. Il estime que l'administration a toujours accompli correctement son travail et veillé à préserver les prérogatives de l'Etat. Il précise que la démarche de l'UCA consiste principalement à clarifier quelles catégories de personnes seraient effectivement concernées par l'initiative. Il souligne que l'administration compte de nombreux collaborateurs français compétents et que cela ne fait pas débat. Selon lui, la question essentielle réside plutôt dans la gestion des risques. Il rappelle qu'en tant que managers, les cadres sont avant tout chargés d'identifier et de limiter certains risques potentiels. Il considère que certains postes impliquant l'accès à des informations sensibles nécessitent une vigilance particulière afin que certaines données ne puissent pas sortir de l'administration. Il relève enfin qu'il existe déjà des lois et règlements appliqués au sein de l'administration pour encadrer ces questions.

Un député Ve remercie les auditionnés de leur présentation. Il est assez surpris par leur positionnement et il leur demande tout d'abord si, compte tenu des importantes incertitudes liées à la rédaction actuelle de l'initiative, ils considèrent faire partie de ses soutiens.

M. Heiz répond qu'en l'état, il lui serait difficile d'affirmer soutenir pleinement l'initiative. Il précise que l'UCA y est plutôt favorable dans son principe, sans pour autant adhérer entièrement au texte actuel. Selon lui,

plusieurs éléments devraient encore être clarifiés, notamment concernant les catégories exactes de personnes visées.

Le député Ve revient sur la question de la gestion des données évoquée à la lettre f du texte. Il relève qu'aux côtés des données fiscales mentionnées par les auditionnés figurent également d'autres types de données sensibles, notamment médicales. Il observe que la collecte de ces informations est souvent effectuée par des collaborateurs occupant des fonctions relativement modestes dans la hiérarchie administrative. Il ajoute que, si les critères de l'initiative ne sont pas cumulatifs, le fait de remplir un seul critère pourrait suffire à exclure certaines personnes de nombreux emplois publics. Selon lui, cela pourrait concerner des collaborateurs très éloignés des fonctions stratégiques de l'Etat, notamment dans les institutions du grand Etat et plus particulièrement dans le domaine de la santé. Il demande aux auditionnés s'ils partagent cette analyse et s'ils mesurent les risques que cela pourrait représenter.

M. Fricker répond qu'ils sont pleinement conscients des problématiques liées à la collecte et à la gestion des données sensibles.

Le député Ve relève ensuite que les auditionnés semblent partir du principe que le fait que l'employé bancaire mentionné précédemment n'était pas suisse aurait joué un rôle dans sa déloyauté envers son employeur. Il leur demande s'ils disposent d'éléments permettant d'établir un lien entre l'absence de nationalité suisse et ce comportement.

M. Fricker répond qu'il ne s'agit pas, selon lui, d'une question de loyauté, mais de droit. Il rappelle que la France n'extrade pas ses ressortissants, ce qui pose selon lui un problème d'égalité de traitement. Il estime qu'une personne suisse commettant des actes similaires pourrait être poursuivie en Suisse, alors que cette possibilité peut être plus compliquée dans certains cas impliquant des ressortissants étrangers. Il précise que sa réflexion porte donc davantage sur la question des poursuites judiciaires que sur celle de la loyauté personnelle.

Le député Ve relève alors que ce raisonnement pourrait également concerner les personnes disposant d'une double nationalité.

M. Fricker répond que, selon sa compréhension, l'extradition demeure possible dans les situations de double nationalité.

Le député Ve relève qu'à sa connaissance, ces questions dépendent surtout du droit applicable dans le pays de nationalité concerné.

Une députée S indique avoir compris que les auditionnés plaçaient la question des données sensibles au centre de leurs préoccupations. Elle relève toutefois qu'en pratique, une grande partie du personnel de l'Etat est amenée, d'une manière ou d'une autre, à traiter des données sensibles. Elle souhaite dès

lors connaître leur position concernant le secret de fonction. Elle rappelle que toute personne travaillant avec des données sensibles est tenue à des obligations strictes de confidentialité et demeure soumise au secret de fonction même après avoir quitté l'administration. Selon elle, le raisonnement développé par les auditionnés semble laisser entendre que la nationalité apporterait une garantie supplémentaire par rapport à ces obligations légales existantes.

Elle revient ensuite sur la notion d'ancrage local évoquée précédemment. Elle relève qu'en tant que cadres, les auditionnés sont amenés à définir des cahiers des charges pour les postes à pourvoir. Elle rappelle que la domiciliation dans le canton ne peut pas être imposée de manière générale et souligne que, dans la pratique, les recrutements reposent déjà sur d'autres critères d'évaluation des candidats.

M. Heiz répond que ces interrogations illustrent précisément la complexité de l'initiative. Il indique que la notion d'ancrage local lui paraît importante dans certaines fonctions, notamment parce que les cadres juridiques et administratifs peuvent varier fortement d'un pays à l'autre. Il prend l'exemple de son expérience dans le domaine des ressources humaines et explique qu'il constate régulièrement des différences importantes lorsqu'il échange avec des responsables RH français. Il précise toutefois que cela ne remet nullement en cause la capacité des personnes concernées à respecter les lois genevoises ni à s'intégrer pleinement dans le fonctionnement de l'administration. Selon lui, certaines différences culturelles ou administratives peuvent simplement créer un certain décalage initial selon le parcours des personnes concernées.

M. Fricker répond, concernant le secret de fonction, qu'il a été confronté à une situation dans laquelle un collaborateur avait utilisé des données obtenues dans le cadre de ses fonctions, alors même que celles-ci étaient couvertes par le secret de fonction. Il indique qu'un recours avait été porté jusqu'au Tribunal fédéral et qu'il s'était interrogé sur la manière dont certaines informations protégées avaient pu être utilisées dans ce cadre. Il explique avoir demandé comment il était possible que des éléments relevant du secret de fonction soient ainsi exposés dans les écritures. Selon les réponses qui lui ont été apportées, les possibilités d'action juridiques demeuraient limitées. Il souligne dès lors qu'il existe, selon lui, une certaine difficulté à garantir pleinement la protection de données couvertes par le secret de fonction jusque dans les procédures judiciaires. Il affirme que certaines informations produites dans le cadre des recours relevaient clairement du secret de fonction.

La députée S précise que sa question portait davantage sur l'amont de la problématique. Elle rappelle que tous les collaborateurs soumis au secret de fonction sont tenus aux mêmes obligations légales, indépendamment de leur

nationalité ou de leur domicile. Selon elle, rien ne permet d'affirmer qu'il serait plus problématique d'avoir une secrétaire domiciliée à Annemasse plutôt qu'à Onex.

Un député MCG remercie les auditionnés de leurs explications. Il revient sur l'art. 3A al. 3 du texte, qui prévoit que les activités concernées doivent être exercées de manière régulière et représenter une part prépondérante de la fonction. Il prend l'exemple d'une infirmière de l'IMAD et relève que, même si celle-ci peut être amenée à traiter certaines données sensibles, cela ne constitue pas nécessairement l'élément principal de son activité. Il demande si cette distinction a été prise en compte dans leur analyse de l'initiative.

Un député PLR rebondit sur les propos de son préopinant. Il rappelle que les plus grands effectifs de l'Etat se trouvent notamment dans les domaines de l'enseignement et de la santé. Il souhaite comprendre si, selon les auditionnés, les collaborateurs de ces secteurs devraient être considérés comme ayant accès à des données sensibles au sens de l'initiative. Il demande également s'il paraît réaliste de faire fonctionner ces domaines exclusivement avec du personnel local ou suisse. Il s'interroge enfin sur la capacité concrète des organisations à garantir qu'aucun collaborateur non suisse n'ait accès à des données sensibles.

M. Heiz indique que, selon son interprétation, le domaine scolaire ne relèverait pas nécessairement des activités visées par l'initiative. Il estime que si l'on se limite strictement aux fonctions impliquant la gestion de données particulièrement sensibles, il serait encore possible de faire fonctionner les services concernés. Il relève toutefois que les services de santé ont effectivement accès à des données sensibles. Il ajoute que, dans certaines situations, les parents lèvent eux-mêmes le secret afin de permettre la circulation des informations nécessaires au suivi des personnes concernées.

M. Fricker précise que, du point de vue de l'UCA, les données les plus problématiques sont avant tout les données administratives susceptibles d'être exploitées ou monétisées. Il indique ne pas penser qu'une cyberattaque viserait prioritairement les données médicales des patients. Concernant la question de savoir si le domaine de la santé pourrait fonctionner sans personnel non suisse, il reconnaît que cela ne paraît pas réaliste à l'heure actuelle. Il souligne que certains secteurs rencontrent déjà d'importantes difficultés de recrutement. Il estime néanmoins qu'il faut aussi se demander si le recours à des personnes formées à l'étranger doit être systématique ou si des efforts supplémentaires devraient être consentis en matière de formation locale. Il cite notamment le domaine informatique, dans lequel se pose régulièrement la question du choix entre former de jeunes collaborateurs localement ou recruter directement des spécialistes déjà formés à l'extérieur.

Le député PLR relève que la nouvelle école d'infirmières compte environ 250 places, alors que les HUG enregistrent chaque année près de 300 départs d'infirmières. Cela démontre qu'il serait impossible de faire fonctionner le système de santé sans recourir à du personnel non suisse. Il ajoute que, sans même considérer qu'une personne est libérée du secret professionnel ou du secret de fonction, le texte de l'initiative vise la simple collecte de données. Il prend l'exemple d'un enseignant apprenant qu'un enfant est asthmatique : cette simple information constituerait déjà une collecte de données sensibles. Il rappelle que c'est sur ce contenu précis que la population sera amenée à voter et indique que c'est pour cette raison qu'il se dit surpris par la position des auditionnés. Il s'interroge sur la manière dont l'Etat pourrait continuer à fonctionner dans ces conditions.

M. Fricker répond que la démarche de l'UCA vise précisément à clarifier qui serait effectivement concerné par l'initiative et dans quelles situations celle-ci devrait s'appliquer. Il reconnaît que certaines catégories de personnel ne pourraient pas raisonnablement être concernées par de telles restrictions.

Un autre député PLR se dit très étonné par les propos tenus et demande s'il existe une majorité claire au sein du comité de l'UCA sur cette question.

M. Fricker répond qu'un rapport interne a été établi. Il précise que l'UCA n'est pas opposée au principe de l'initiative, mais qu'elle se pose encore plusieurs questions quant à sa portée concrète.

M. Heiz ajoute qu'il s'agit de la position de l'UCA et pas nécessairement de leur position personnelle.

Le député PLR relève que les auditionnés indiquent être favorables à l'initiative tout en reconnaissant que son application concrète demeure floue.

M. Fricker confirme cette analyse.

Le député PLR estime contradictoire de soutenir une initiative dont les contours d'application restent, selon les auditionnés eux-mêmes, insuffisamment clairs.

M. Heiz répond que ces deux éléments ne lui paraissent pas incompatibles. Selon lui, certaines fonctions peuvent légitimement être liées à des exigences particulières de nationalité, même si la difficulté réside précisément dans la définition des fonctions concernées.

M. Fricker ajoute qu'il comprend, par exemple, que les chefs de police soient suisses, mais souligne que les limites exactes du dispositif demeurent difficiles à définir.

Le député PLR rappelle que, si l'initiative devait être acceptée, elle deviendrait du droit applicable.

Un député S rappelle que près de 100 000 personnes entrent quotidiennement dans le canton de Genève pour y travailler et qu'une grande partie d'entre elles résident dans les régions frontalières. Il remercie les autorités françaises d'accueillir de nombreux Suisses qui ne peuvent pas se loger à Genève. Selon lui, cette ouverture réciproque fait partie des forces de la région, raison pour laquelle il s'oppose à l'initiative.

Audition du GCA, conjointe avec la M 3056

M^{me} Noemi Espirito, présidente, et M. Alain Afsary, membre du comité du GCA

M^{me} Espirito remercie la commission pour la qualité de la documentation transmise. Elle indique ne pas avoir eu le temps de parcourir l'ensemble des arrêts du Tribunal fédéral mentionnés. Elle explique que, selon elle, il est normal que les fonctions de cadres supérieurs soient prioritairement attribuées à des citoyens suisses. Elle précise avoir elle-même été étrangère auparavant et avoir ensuite été naturalisée. Selon elle, il paraît légitime que certaines fonctions de direction et de management soient prioritairement réservées à des Suisses. Elle relève qu'en France, il est rare de voir des Suisses occuper de telles fonctions au sein de l'administration. Elle indique ainsi rejoindre l'esprit de l'initiative.

M. Afsary explique qu'au moment où il a commencé à travailler à Genève, en 1978, les règles étaient claires : il fallait être domicilié à Genève, être suisse et résider à moins de 20 minutes de son lieu de travail. Il indique avoir effectué l'ensemble de sa carrière au sein de l'Etat de Genève, principalement dans le domaine informatique. Il souligne que le monde a fortement évolué depuis cette époque et il rappelle que les formations informatiques étaient alors encore très nouvelles.

Il estime qu'aujourd'hui la Suisse dispose de formations de haut niveau et que les écoles cantonales forment des professionnels de qualité. Selon lui, l'Etat de Genève devrait donc accorder une priorité aux personnes formées localement, notamment pour des raisons liées à la sécurité et à la souveraineté des données. Il précise que M^{me} Espirito travaille elle-même dans le domaine de la sécurité. Il évoque également certaines situations dans lesquelles des collègues frontaliers effectuaient une partie de leur travail depuis l'étranger, ce qui avait suscité des préoccupations en matière de sécurité informatique.

Il reconnaît toutefois que, dans certaines professions, il serait difficile de se passer de personnel étranger. Il indique avoir beaucoup de respect pour ses collègues provenant d'autres régions ou d'autres pays européens, mais relève qu'il ne pourrait probablement pas, lui-même, accéder à certaines fonctions

administratives dans leurs pays respectifs comme eux peuvent le faire à Genève. Il estime enfin que les questions de souveraineté et de protection des données revêtent aujourd'hui une importance particulière.

Un député PLR remercie les auditionnés de leur présentation. Il leur demande s'ils ont évalué quelles fonctions seraient concrètement touchées par l'initiative, notamment dans les deux grands secteurs que sont la santé et le département de l'instruction publique, où de nombreux collaborateurs ont accès à des données sensibles. Il souhaite également savoir comment ils imaginent le fonctionnement futur de l'Etat si ce texte devait être accepté par la population.

M^{me} Espirito répond qu'au moment de sa lecture du texte, elle ne savait pas précisément quelles fonctions seraient concernées par cette nouvelle disposition. Elle indique que, lorsqu'il est question du système de santé, elle pense plutôt aux infirmières et ne considère pas que ces fonctions soient directement liées à l'exercice du pouvoir étatique. Il en va de même, selon elle, des enseignants. Elle explique voir davantage cette initiative comme visant principalement des postes de management et de direction.

Le député PLR relève que, si tel est bien le raisonnement des auditionnés, ils considèrent donc surtout que les cadres supérieurs devraient être soumis à ce type d'exigence. Il rappelle toutefois que le texte de l'initiative vise l'ensemble de la fonction publique. Il leur demande dès lors s'ils demeurent favorables au texte malgré les difficultés importantes qu'il pourrait engendrer.

M^{me} Espirito répond qu'elle travaille à l'OCSIN, où de nombreux collaborateurs viennent des régions frontalières. Elle indique avoir de la peine à évaluer concrètement les conséquences de l'initiative. Elle estime toutefois qu'à long terme, il serait souhaitable de favoriser davantage les compétences locales. Elle reconnaît néanmoins que, dans certains domaines comme l'enseignement ou les soins infirmiers, des besoins de recrutement spécifiques pourraient nécessiter des adaptations.

Le député PLR relève qu'une part importante de la population genevoise ne possède pas la nationalité suisse, y compris parmi des enseignants ayant grandi à Genève, effectué leur scolarité dans le canton puis suivi leurs études universitaires sur place. Il demande aux auditionnés s'ils ont pris en considération ce type de situations dans leur réflexion et leurs recommandations.

M^{me} Espirito répond qu'elle ne connaît pas précisément la proportion d'enseignants concernés par cette situation. Elle indique toutefois avoir de la peine à imaginer que ces personnes puissent être écartées de leurs fonctions. Selon elle, il est nécessaire de tenir compte de la réalité actuelle et de réfléchir

progressivement à la manière dont certaines évolutions pourraient être mises en œuvre.

M. Afsary relève que les difficultés de recrutement dans le domaine de la santé sont largement connues. Il explique que les écoles ne forment pas suffisamment de personnel et que certaines personnes formées choisissent ensuite de rejoindre le secteur privé. Il rappelle que les HUG recrutent depuis de nombreuses années à l'étranger, notamment parce que certains pays européens forment davantage de professionnels de la santé. Il ajoute que plusieurs personnes de son entourage travaillant dans ce domaine ont choisi de s'installer durablement à Genève, de s'y intégrer puis d'obtenir la nationalité suisse, ce qui leur a ensuite permis d'accéder à des postes de cadre aux HUG. Il souligne également l'intérêt d'une plus grande ouverture envers les autres cantons suisses et estime qu'il serait souhaitable d'encourager davantage de collaborateurs provenant de cantons comme Vaud ou Neuchâtel à venir travailler à Genève, afin de favoriser les échanges.

Le député PLR relève plus largement qu'il existe une pénurie d'enseignants en Suisse romande. Il ajoute que la quasi-totalité des infirmiers formés à Genève sont engagés rapidement, sans que cela suffise pour autant à compenser les départs enregistrés aux HUG. Selon lui, cela oblige nécessairement les institutions à recruter du personnel à l'extérieur du canton et du pays.

M. Afsary indique que ce type de texte apporte selon lui certains éléments intéressants, mais qu'il conviendrait d'introduire une véritable nuance, notamment en mettant davantage l'accent sur les fonctions de cadre. Il explique avoir constaté, avec certains collègues, que certaines personnes ne disposent pas toujours d'une connaissance suffisante des lois et du fonctionnement institutionnel suisse. Il reconnaît toutefois qu'il s'agit d'une question délicate. Il ajoute que la protection et la souveraineté des données demeurent également des préoccupations importantes.

Le député PLR demande si les auditionnés considèrent malgré tout que le texte contient des principes intéressants.

M^{me} Espirito répond qu'il lui paraît avant tout nécessaire de déterminer précisément quelles fonctions seraient réellement soumises à ces obligations.

Un député Ve remercie les auditionnés de leurs réponses. Il indique que la commission est bien consciente des enjeux liés à la connaissance du système législatif suisse. Il rappelle toutefois que l'initiative soumise au vote se résume à un texte relativement court et qu'en cas d'acceptation, c'est ce texte précis qui deviendra applicable. Il demande dès lors si le principal doute des auditionnés concerne uniquement le champ d'application du texte.

Il revient également sur la question de la souveraineté des données. Il relève que le fait d'être suisse ne constitue pas nécessairement en soi une garantie absolue en matière de sécurité informatique. Il souligne par ailleurs qu'une partie importante des activités informatiques de l'Etat repose déjà sur de la sous-traitance, parfois assurée par des personnes domiciliées à l'étranger. Il demande dès lors aux auditionnés s'il ne serait pas plus urgent d'agir sur ces questions de sous-traitance. Il indique enfin percevoir dans leurs propos une approche relativement corporative.

M. Afsary répond que la première préoccupation concerne déjà le fait que les suites bureautiques et les systèmes d'exploitation utilisés sont majoritairement américains. Selon lui, l'enjeu principal consiste à réduire cette dépendance technologique, même s'il reconnaît que cela reste extrêmement compliqué. Il cite l'exemple de la ville de Munich, qui avait tenté de revenir à des solutions libres avant de réintroduire partiellement Microsoft en raison de certains outils jugés indispensables. Il ajoute qu'aujourd'hui une part importante des données est stockée dans le cloud, ce qui soulève des questions particulièrement sensibles. Il indique qu'il existe actuellement des discussions en Suisse afin de développer des solutions de cloud souverain, mais que ces problématiques sont loin d'être résolues.

Le député Ve précise qu'il parlait davantage en termes de gestion des risques. Il demande si les auditionnés considèrent que les risques engendrés par l'application de cette initiative ne pourraient pas être plus importants que ceux qu'elle prétend justement prévenir.

Un député MCG relève que, s'agissant de l'enseignement, les collaborateurs ne semblent globalement pas concernés par le texte. Concernant les infirmières, il estime également que l'art. 3A al. 3 exclut leur intégration dans les catégories visées. Il demande aux auditionnés s'ils ont bien pris en considération le fait que le texte vise uniquement des activités exercées de manière régulière et représentant une part prépondérante des fonctions concernées.

M. Afsary le confirme. Il indique qu'il est évident qu'aujourd'hui la situation est délicate compte tenu de la mixité existante entre collaborateurs suisses et non suisses au sein de l'administration. Selon lui, il serait difficilement envisageable de passer brutalement d'un système très ouvert à une exclusion généralisée. Il estime dès lors qu'une nuance importante doit être apportée concernant les métiers réellement concernés. Il considère également qu'un règlement d'application devrait prévoir certaines exceptions afin de garantir la continuité du fonctionnement des services de l'Etat.

Une députée S demande à M^{me} Espirito combien de collaborateurs de son service ont été engagés alors qu'ils sont domiciliés hors du canton. Elle ajoute que, dans le cadre de la commission des travaux, les députés votent régulièrement d'importants crédits nécessitant de nombreuses compétences, souvent introuvables uniquement à Genève. Elle revient également sur l'idée évoquée d'un règlement permettant de prévoir des exceptions. Elle cite l'exemple des infirmières et demande si les auditionnés ne voient pas le risque de créer un système profondément inégalitaire, dans lequel certaines professions seraient ouvertes faute de personnel disponible alors que d'autres seraient soumises à des restrictions strictes.

Elle s'interroge également sur la question de l'égalité de traitement et de la confiance accordée aux collaborateurs. Selon elle, certains propos donnent l'impression que des collaborateurs domiciliés hors du canton seraient considérés comme moins fiables ou moins respectueux de la confidentialité. Elle indique qu'en tant qu'ancienne collaboratrice de l'Etat, elle n'apprécierait pas que ce type de distinction soit fait entre les employés.

M^{me} Espirito précise que les fonctions de cadre supérieur évoquées précédemment concernaient plutôt les auditionnés entendus avant eux. Elle indique que les membres de son comité occupent principalement des fonctions de cadre intermédiaire et ne disposent actuellement d'aucun pouvoir concernant l'engagement du personnel à l'Etat. Elle rappelle qu'à l'OCSIN travaillent plus de 1000 collaborateurs, dont plus de 300 sous statut LES. Elle précise ne pas connaître la proportion exacte de frontaliers ou de collaborateurs non suisses. Selon elle, ces collaborateurs sont pleinement intégrés et n'entretiennent pas davantage de relations avec l'Etat que les autres employés. Elle souligne que leur recrutement répond avant tout à un manque de compétences disponibles localement. Elle ajoute qu'il existe un important travail à mener en matière de formation locale. Elle relève notamment que lorsque des informaticiens sont formés en interne et souhaitent ensuite obtenir un brevet fédéral, certaines difficultés de reconnaissance des parcours subsistent encore. Selon elle, il est nécessaire de renforcer davantage le terreau local de compétences.

M. Afsary indique qu'il est important de créer une relation de confiance entre tous les collaborateurs. Il estime toutefois qu'à un certain moment, la question de la loyauté peut légitimement se poser. Selon lui, les risques en matière informatique sont aujourd'hui bien réels. Il rappelle que l'Etat subit quotidiennement des centaines de milliers de tentatives d'attaques informatiques et que les données détenues par l'administration présentent un intérêt considérable. Il estime dès lors qu'il est nécessaire de renforcer leur protection. Il souligne qu'une entreprise laissant échapper ses données subirait

des conséquences très importantes. Il précise qu'il ne prétend pas qu'un citoyen suisse ne pourrait jamais être à l'origine d'une fuite, mais il considère qu'il est nécessaire de réduire autant que possible certains risques. Il rappelle avoir travaillé durant toute sa carrière avec des collaborateurs venant d'horizons très divers et que cela s'est toujours bien passé. Il estime toutefois que le contexte actuel a fortement évolué et qu'il convient désormais de prendre davantage en compte certains enjeux de sécurité. Il ajoute qu'une institution comme l'Etat doit être en mesure de garantir un haut niveau de protection et de confiance. Il indique également avoir de la peine à imaginer des cadres dirigeant leurs équipes depuis l'étranger.

Un député PLR relève qu'il existe actuellement des pénuries importantes de main-d'œuvre, un faible taux de chômage ainsi que des difficultés démographiques liées notamment à la natalité. Il ajoute que plusieurs initiatives politiques cherchent parallèlement à limiter la présence d'étrangers en Suisse. Il demande dès lors comment il serait possible de faire fonctionner l'Etat dans le contexte actuel si cette initiative devait être appliquée.

M. Afsary répond qu'il s'agit effectivement d'une équation complexe qui ne pourra pas être résolue simplement. Il indique que l'intérêt principal du texte réside, selon lui, dans les questions de sécurité. Il ajoute que les enjeux liés à la relève et à la formation locale auraient probablement dû être anticipés bien plus tôt.

Discussions et votes

Un député PLR demande au groupe MCG quel est son état d'esprit concernant ces objets. Il souhaite savoir en particulier sur l'IN 201 si le groupe est prêt à travailler sur un éventuel contreprojet afin de mieux comprendre sa position.

Un député MCG répond qu'il ne considère pas que l'initiative présente de faiblesse particulière. Il indique comprendre qu'elle puisse ne pas faire l'unanimité, mais il précise que le MCG est opposé à l'idée d'un contreprojet.

Un député UDC indique pour sa part que le texte lui paraît intéressant, car il soulève, selon lui, de véritables questions. Il relève que les deux syndicats auditionnés durant la séance se sont montrés plutôt favorables à certains principes de l'initiative. Il estime qu'il existe un réel enjeu de sécurité qui prendra de plus en plus d'importance à l'avenir. Il ajoute qu'à sa connaissance, aucun pays ne nomme de hauts fonctionnaires étrangers au sein de son administration et il se demande pourquoi Genève devrait constituer une exception en la matière. Il considère toutefois que le texte de l'initiative, dans sa formulation actuelle, n'est pas parfait. Pour cette raison, il se déclare

favorable à l'élaboration d'un contreprojet. Il rappelle enfin que, si l'initiative devait être acceptée telle quelle par le peuple, elle entrerait directement en vigueur, raison pour laquelle il estime important que la commission examine la possibilité de parvenir à un accord autour d'un contreprojet.

Un député LC rebondit sur ces propos et indique que son groupe est également favorable à l'élaboration d'un contreprojet. Il rappelle que son groupe avait déjà proposé un amendement général dans le cadre du PL 13269-B relatif aux emplois à l'Etat. Il souligne qu'en l'état, si l'initiative était acceptée par le peuple, elle entrerait directement en vigueur telle quelle. Il relève également que même certains cadres de l'administration semblent aujourd'hui exprimer des inquiétudes concernant l'organisation hiérarchique au sein de l'Etat. Il ajoute qu'il ne faut pas oublier que, si les travailleurs frontaliers étaient soumis au régime suisse de l'assurance-chômage, cela pourrait constituer un important appel d'air vers le marché de l'emploi genevois, ce qui l'inquiète. Il estime qu'un malaise existe aujourd'hui au sein de la population sur ces questions. Selon lui, cette préoccupation est perceptible également dans les partis politiques et mérite d'être entendue. Il considère dès lors qu'il serait pertinent de travailler sur un contreprojet.

Un député PLR indique que son groupe est opposé à l'initiative. Il estime qu'il n'existe aucune raison de créer un dispositif susceptible de provoquer d'importantes difficultés de fonctionnement. Il relève que le texte comporte encore de nombreuses incertitudes. Il précise toutefois que le PLR entend les inquiétudes exprimées par une partie de la population et se dit prêt à examiner s'il existe une voie permettant de répondre à certaines préoccupations sans créer de nouvelles difficultés. Il indique que son groupe refusera l'initiative tout en soutenant l'idée d'un contreprojet. Il ajoute qu'il ne lui paraît pas nécessaire de prolonger excessivement les travaux.

Un député MCG se dit surpris d'entendre le député LC évoquer des faiblesses dans le texte alors même qu'il avait repris ce dernier dans le cadre d'un amendement général. Il y voit une certaine contradiction. Concernant l'idée d'un contreprojet, il rappelle que la principale difficulté réside dans la compatibilité avec l'accord sur la libre circulation des personnes. Il indique que le texte de l'initiative a précisément été rédigé à la lumière de la jurisprudence européenne applicable. Selon lui, il est dès lors difficile de voir comment un contreprojet pourrait être élaboré sans remettre en cause cet équilibre juridique.

Un député MCG relève qu'il convient également de rappeler certains éléments du débat. Il estime qu'il est inexact d'affirmer que le canton manquerait globalement de personnel alors qu'environ 30 000 demandeurs

d'emploi sont recensés. Selon lui, les ressources humaines existent déjà, notamment dans le domaine de la santé.

Une députée S estime que cette initiative ne résout aucun problème et risque au contraire d'opposer les collaborateurs entre eux. Elle indique avoir été particulièrement choquée par certains propos entendus lors des auditions, notamment lorsque certaines fonctions situées jusqu'au plus bas de l'échelle ont été évoquées comme potentiellement concernées. Elle annonce que le groupe socialiste refusera cette initiative, qu'elle juge indigne.

Un député MCG lui demande de faire preuve de respect envers les auditionnés. Il estime inacceptable d'avoir qualifié leurs propos d'indignes. Il estime que les propos tenus par la députée S sont eux-mêmes indignes.

Le président intervient auprès du député MCG et considère qu'il n'est pas acceptable de tenir de tels propos à l'encontre d'une collègue.

Le député MCG présente ses excuses pour sa réaction.

La députée S indique que le groupe socialiste n'aura aucune difficulté à expliquer à la population la réalité du fonctionnement de l'administration. Elle considère que cette initiative contribue à attiser inutilement les tensions.

Un député S indique ne pas comprendre comment une telle initiative peut être soutenue. Il rappelle que la Suisse est historiquement un pays d'accueil. Il demande si un seul haut fonctionnaire étranger a déjà tenu des propos ou adopté des comportements portant atteinte à l'administration. Il suggère que la conseillère d'Etat pourrait répondre à cette question si elle avait connaissance de tels cas. Il souligne également que de nombreux travailleurs étrangers ont été formés dans leur pays d'origine, ce qui représente un investissement important assumé par ces Etats. Il rappelle être lui-même d'origine étrangère et estime que la richesse de la Suisse réside précisément dans cette ouverture. Selon lui, cette initiative ne correspond pas aux valeurs du pays. Il indique comprendre les motivations politiques de ses auteurs, mais annonce que son groupe refusera tout contreprojet. Il estime important d'expliquer à la population ce qu'apportent concrètement les travailleurs frontaliers à Genève.

Un député Ve relève qu'il peut exister un malaise dans certains services de l'administration, mais que celui-ci n'a aucun lien avec la nationalité des collaborateurs. Selon lui, le débat dérive vers des propos qu'il qualifie de xénophobes et discriminatoires. Il indique que son groupe ne peut adhérer ni au fond ni à la forme de cette initiative. Il relève également que le périmètre des collaborateurs concernés demeure extrêmement mal défini, ce qui crée selon lui une situation d'insécurité juridique et politique. Il estime que le texte est quasiment inapplicable en l'état. Concernant un éventuel contreprojet, il considère qu'il n'existe pas de possibilité réaliste d'élaborer un texte allant

dans le sens de l'initiative tout en restant acceptable juridiquement et politiquement. Il précise toutefois qu'il reste favorable à la discussion publique sur ces questions et n'a pas peur d'aller défendre cette position devant la population. Son groupe s'abstiendra néanmoins sur le principe d'un contreprojet, estimant que le texte soulève d'importants problèmes éthiques.

Un député LJS indique que son groupe refusera l'initiative, qu'il considère comme un mauvais signal économique pour Genève. Il explique qu'il était initialement venu avec l'intention de refuser également tout éventuel contreprojet. Toutefois, après avoir entendu les deux associations de cadres auditionnées, il estime désormais qu'il serait pertinent d'identifier une piste de contreprojet.

Votes

Le président met aux voix l'initiative populaire cantonale 201 :

Oui :	4 (2 MCG, 2 UDC)
Non :	11 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 4 PLR)
Abstentions :	—

L'initiative populaire cantonale 201 est refusée.

Le président met ensuite aux voix le principe d'un contreprojet :

Oui :	8 (1 LJS, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)
Non :	2 (2 MCG)
Abstentions :	5 (3 S, 2 Ve)

Le principe d'un contreprojet est accepté.

A la suite de ces explications, la majorité de la commission vous invite à rejeter cette initiative et à accepter le principe d'un contreprojet.

Recommandation de la majorité

La commission, dans sa large majorité, recommande le rejet de cette initiative estimant que celle-ci compte de trop grandes incertitudes sur l'étendue des postes touchés mais également sur le danger qu'il ferait courir à une administration qui serait dépouillée d'une partie de ses collaborateurs dans les 12 mois suivant son adoption.

Le Conseil d'Etat semble considérer que les postes touchés sont relativement limités au sein de l'administration, alors que l'UCA estime au contraire qu'ils sont nombreux, le GCA soulignant le manque de clarté.

Plusieurs commissaires ont évoqué leur inquiétude à voir ce texte appliqué aux enseignants et au personnel médical.

Le canton devrait manquer de près de 30 000 actifs d'ici 2030. Au sein même de l'Etat de Genève, plus de 1600 personnes ont actuellement plus de 60 ans, et plus de 4200 personnes ont actuellement plus de 55 ans. L'Etat de Genève doit pouvoir opérer dans un cadre qui ne limite pas sa capacité à délivrer des prestations à la population.

Pour rappel, la nouvelle école d'infirmiers et d'infirmières compte environ 250 places, alors que les HUG enregistrent chaque année près de 300 départs dans cette fonction. Sans ce personnel qui récolte et traite des données personnelles sensibles, il serait impossible de faire fonctionner notre système de santé.

La majorité de la commission comprend l'inquiétude soulevée par les initiants, mais estime qu'il est nécessaire de tenir compte de la réalité cantonale.

La généralisation des pratiques du DF ou un effort au niveau de la formation pour améliorer l'employabilité de la population genevoise permettraient de répondre à certaines préoccupations sans créer de nouvelles difficultés dans la gestion du canton.

Un contreprojet pourrait également permettre de généraliser les pratiques du département des finances et favoriser l'employabilité et les reconversions des Genevois qui peinent à trouver un emploi, tout en assurant que la politique de recrutement de l'Etat reste fondée sur les compétences.

Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission vous recommande de refuser cette initiative et de soutenir le principe d'un contreprojet.

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

La présente initiative vise 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 cette 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, *ipso iure*, 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.

Cela posé, les données disponibles montrent qu'un nombre préoccupant de postes stratégiques est actuellement occupé par des titulaires de permis G¹, 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'État 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 Établissements 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'État.

En tout état, la nature de ces responsabilités, telles que l'élaboration de plans de sécurité, la gestion des données financières de l'État ou la supervision de projets stratégiques, démontre la nécessité d'une solidarité renforcée envers l'État. 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.

¹ PL 13532-A ; Rapport de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2025 (LBu-2025) (D 3 70), seconde partie, pp. 243 et ss.

Toutefois, 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'État.

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.

Cadre juridique :

Vu les art. 5 al. 4, 34, 36 al. 2 et 3, 49 al. 1 et 190 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse ;

Vu les art. 2, 5, 16 al. 2, 5 par. 1 et 2 annexe I, 10 annexe I de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP) ;

Vu les art. 45 ch. 4 et 51 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne ;

Vu les art. 26 et 31 al. 1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ;

Vu la directive 64/221/CEE et la jurisprudence de l'Union européenne y relative ;

Vu la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF147 II 1, 142 II 35 et 140 II 112) ;

Vu la jurisprudence de l'Union européenne qui permet aux États dans le domaine régalien de réserver – dans l'administration publique – un éventail large des emplois aux nationaux ;

Vu la jurisprudence de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice ACST/3/2024 du 18 mars 2024 ;

Attendu qu'il est nécessaire à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État de protéger certains emplois liés à l'exercice de la souveraineté ;

Qu'occuper un emploi dans l'administration lié à l'exercice de la puissance publique et destiné à sauvegarder les intérêts généraux de l'État ou d'autres collectivités publiques suppose, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité de droits et devoirs qui sont le fondement de la souveraineté ;

Que de manière générale, soumettre la totalité des emplois dans des secteurs concernés à une condition de restriction directe ou indirecte emporterait violation du principe de la libre circulation ;

Qu'il ne s'agit dès lors pas de mettre des secteurs économiques ou des professions à l'abri de ce principe ;

Qu'il ne s'agit pas d'une restriction généralisée applicable à de larges catégories d'emplois, bien que le nombre de frontaliers permis G est, rien qu'à l'IMAD par exemple, de 52.67 % pour la Direction des opérations ;

Qu'il ne s'agit également pas de restreindre des fonctions purement administratives ou techniques, sans lien avec l'exercice de la puissance publique ;

Qu'il est à relever que plusieurs entités publiques ou parapubliques à Genève 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 Établissements publics pour l'intégration ;
- 23,2 % au sein de la Fondation pour les terrains industriels de Genève.

Qu'il demeure néanmoins, malgré ces chiffres élevés, difficile d'obtenir des données précises concernant le nombre d'employés occupant des postes en lien avec l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ;

Qu'en revanche, des fonctions au sein de l'administration publique, directement liées à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État, sont actuellement occupées par des frontaliers permis G, notamment :

- 18.2 % du Secrétariat général du département des finances (DF) ;
- 2.8 % de la Direction générale des finances de l'Etat (DF) ;
- 7 % du Secrétariat général du Département d'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 cohésion social (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) ;
- 6.6 % de la Direction générale de la santé (DSM) ;
- 17.39 % de la Direction des projets stratégiques de l'IMAD ;
- 16.67 % de la Cour des comptes ;
- 5.7 % du Pouvoir judiciaire.

Que la nature et la sensibilité des tâches ainsi que des responsabilités en question, selon la méthode dite fonctionnelle, démontre que le rapport à ces emplois nécessite une solidarité particulière envers l'État et que, malgré cela, ces postes sont confiés à des frontaliers permis G.

Par ces motifs, l'initiative a été lancée.

ANNEXE 2

Rapport du Conseil d'Etat sur la prise en considération de l'IN 201

Commission du personnel de l'Etat du 20 février 2026

Intervention de Mme Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat

Département des finances, des ressources humaines et des relations extérieures



18/02/2026 - Page 1

Validité et contenu de l'IN 201

- Invalidation partielle de l'IN 201.
- Nouvel article 3A LPAC.

18/02/2026 - Page 2

Rapport sur la prise en considération de l'IN 201

- Rapport du 29 octobre 2025.
- Conclut à la non prise en considération de l'IN 201, sans nécessité de lui opposer un contre-projet

18/02/2026 - Page 3

Rapport sur la prise en considération de l'IN 201

- Éléments contextuels :
 - Existence de réglementations quant à la nationalité ou au domicile;
 - Procédure de recrutement en lien avec l'OCE;
 - Personnel frontalier et pénurie.

18/02/2026 - Page 4

Rapport sur la prise en considération de l'IN 201

- Champ d'application limité
- Comparaison avec la Confédération et le canton de Neuchâtel

18/02/2026 - Page 5

Rapport sur la prise en considération de l'IN 201

- Attractivité et pénurie

18/02/2026 - Page 6

Rapport sur la prise en considération de l'IN 201

- Disposition transitoire

18/02/2026 - Page 7

Conclusion

- Arsenal législatif suffisant.
- Peu de postes concernés.
- Non prise en considération de l'IN 201 sans contre-projet.

18/02/2026 - Page 8

M 3056

- Quid du champ d'application ?
- Suisses uniquement.
- Inégalité de traitement entre suisses.
- Quid de la nécessité de la motion ?

18/02/2026 - Page 9

Merci de votre attention

Date de dépôt : 28 mai 2026

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de François Baertschi

La majorité de la commission a refusé l'initiative populaire 201 « Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat ! » au terme d'une lecture excessivement réductrice de son texte et de sa portée. Cette appréciation ne saurait être suivie.

L'initiative IN 201 répond à une préoccupation sérieuse, concrète et légitime : dans certaines fonctions de l'administration publique et des entités parapubliques, l'exercice de la puissance publique, la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, l'accès à des informations sensibles, la gestion de données personnelles sensibles, l'administration des finances publiques, l'administration du système judiciaire ou l'exécution des peines supposent un rapport particulier de solidarité avec l'Etat. C'est précisément à ces fonctions-là, et à elles seules, que l'initiative s'attache.

Contrairement à ce qu'a retenu la majorité, l'initiative n'instaure nullement une restriction générale et aveugle. Elle adopte, au contraire, une méthode ciblée, fonctionnelle, graduée et casuistique. Elle a été conçue pour respecter le droit supérieur, pour éviter toute extension indifférenciée à des pans entiers de l'administration et pour réserver les restrictions aux seules hypothèses où elles sont justifiées par la nature des responsabilités et des risques pour l'intérêt général de l'Etat.

Le cœur du débat ne doit donc pas être déplacé. Il ne s'agit pas de savoir si l'on veut exclure indistinctement des catégories entières de travailleurs de l'Etat. Tel n'est pas le texte soumis au Grand Conseil. La seule vraie question est de savoir si, pour certaines fonctions stratégiques, sensibles et durablement liées à l'exercice d'attributions régaliennes ou à la protection des intérêts fondamentaux du canton, un critère de nationalité suisse ou d'autorisation d'établissement peut être retenu dans le respect du droit supérieur. A cette question, l'initiative répond par l'affirmative, de manière mesurée et structurée.

Une initiative ciblée, non une restriction générale

Le nouvel article 3A LPAC proposé par l'initiative a précisément été rédigé pour éviter l'écueil d'une interdiction générale.

L'alinéa 1 ne vise pas le personnel de l'Etat dans son ensemble. Il vise uniquement le personnel « impliqué dans 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 ». Le texte restreint ainsi d'emblée son propre champ aux fonctions qui touchent au cœur de l'action étatique.

L'alinéa 2 ne se contente pas d'une formule abstraite. Il énumère les catégories d'activités concernées :

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

L'alinéa 3 apporte une restriction supplémentaire, décisive. Les limitations prévues à l'alinéa 1 ne s'appliquent qu'aux activités visées à l'alinéa 2 lorsqu'elles sont exercées de manière régulière par le personnel et représentent une part prépondérante de ses fonctions. Ce filtre exclut précisément les cas accessoires, marginaux, occasionnels ou purement incidentels.

Enfin, l'alinéa 4 impose un examen 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. Là encore, le texte se protège lui-même contre toute logique d'automatisme ou de généralisation.

Autrement dit, l'initiative repose sur quatre garde-fous cumulatifs :

- un critère matériel : l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ;
- un critère fonctionnel : l'appartenance à l'une des catégories visées à l'alinéa 2 ;
- un critère d'intensité : une activité régulière et prépondérante ;
- un critère de proportionnalité concrète : l'examen au cas par cas.

Il s'agit exactement du contraire d'une restriction générale.

L'interprétation du Conseil d'Etat est artificiellement restrictive

Le Conseil d'Etat a choisi de soutenir que, correctement interprétée, l'initiative ne concernerait en réalité qu'un nombre infime de fonctions, allant jusqu'à évoquer cinq postes pour l'ensemble de l'administration cantonale.

Cette lecture ne résiste pas à l'examen du texte.

D'abord, elle neutralise pratiquement l'alinéa 2. Si l'initiative ne visait que quelques fonctions suprêmes de type chancelier, vice-chancelier, commandant de police ou chefs d'offices déterminés, il n'était nul besoin de détailler six catégories d'activités aussi précises que la gestion des finances publiques, l'accès à des informations sensibles, l'administration du système judiciaire ou la collecte de données personnelles sensibles. Le texte même démontre que le champ visé est plus large que quelques fonctions tout en demeurant limité à des tâches déterminées.

Ensuite, la lecture du Conseil d'Etat vide de sa substance l'alinéa 3. Si seuls quelques postes manifestement régaliens étaient visés, il n'aurait pas été nécessaire de préciser que les activités doivent être exercées de manière régulière et représenter une part prépondérante des fonctions. Cette précision a précisément été introduite pour distinguer, à l'intérieur d'un ensemble plus large de fonctions, celles où l'activité stratégique ou sensible constitue le cœur réel du poste.

Enfin, la thèse des « cinq postes » ne correspond ni à la lettre du texte ni à l'économie générale des travaux. Le comité d'initiative a expliqué en commission que l'initiative visait notamment des fonctions juridiques, financières, judiciaires, pénitentiaires, de sécurité, de systèmes d'information, ainsi que certaines fonctions décisionnelles ou de gestion de données sensibles dans des institutions ou directions de l'Etat. Le comité a également insisté sur le fait que le personnel purement administratif, les enseignants et le personnel médical ordinaire ne sont pas visés.

En réalité, l'interprétation du Conseil d'Etat n'est pas une lecture fidèle du texte. Il s'agit d'une lecture minimaliste, destinée à présenter l'initiative comme inutile en la réduisant artificiellement, tout en la dénonçant simultanément comme problématique. Cette construction n'est pas convaincante.

Les associations de cadres ont confirmé que l'enjeu est plus large

Les auditions du 22 mai 2026 sont particulièrement éclairantes.

a) L'UCA

L'Union des cadres de l'administration est une association ouverte aux cadres supérieurs de l'administration cantonale genevoise (grand Etat compris).

Les représentants de l'UCA ont clairement expliqué qu'à leurs yeux il existait une différence majeure entre la lecture du comité d'initiative et celle du Conseil d'Etat. Ils ont indiqué que le Conseil d'Etat semblait limiter les postes essentiels à un noyau très restreint, alors que l'UCA estime au contraire qu'ils sont nombreux.

Cette audition est importante, car l'UCA a mis l'accent sur des fonctions concrètes et sur des risques concrets :

- accès à des données sensibles ;
- systèmes d'information ;
- sécurité des bases de données ;
- protection du patrimoine informationnel de l'Etat ;
- responsabilités liées aux finances et à la gestion administrative sensible.

Les représentants de l'UCA ont souligné que la notion de fonctions stratégiques ne pouvait pas être réduite à quelques chefs de service symboliques. Ils ont au contraire montré que le traitement de données critiques, l'accès privilégié à certaines infrastructures informatiques, la gestion d'informations fiscales ou juridiques et certaines responsabilités hiérarchiques ou de contrôle faisaient pleinement partie du problème traité par l'initiative.

b) Le GCA

Le Groupement des cadres de l'administration (GCA) est une association professionnelle suisse qui veille aux intérêts des cadres intermédiaires de l'Etat de Genève.

Les représentants du GCA ont rejoint l'esprit de l'initiative sur plusieurs points essentiels, notamment : qu'il est normal que certaines fonctions de cadres supérieurs soient prioritairement attribuées à des Suisses ; que les questions de souveraineté et de protection des données sont aujourd'hui centrales ; que certaines fonctions de management, de direction ou de sécurité appellent une attention particulière ; qu'il est légitime de renforcer la priorité aux compétences locales dans les domaines sensibles.

Les représentants du GCA ont indiqué voir principalement dans le texte une norme destinée à viser des postes de management, de direction, de sécurité et de responsabilité accrue et que, pour cette initiative, comme pour toute mise en œuvre d'une loi, il y aura une nécessité de mettre en place un règlement pour préciser son application.

Les enseignants et le personnel médical ordinaire ne sont pas concernés

La majorité a entretenu, au fil des débats, l'idée que l'initiative pourrait désorganiser massivement l'enseignement, les HUG ou les services de soins. Cette objection ne correspond pas aux travaux.

Le comité d'initiative a explicitement indiqué, lors de l'audition du 30 janvier 2026, que les enseignants n'étaient pas visés et que les infirmiers, infirmières, médecins et personnel soignant ordinaire ne l'étaient pas davantage. Cette exclusion ne résulte pas d'une simple intention politique extérieure au texte. Elle découle de l'article 3A lui-même :

- parce que les restrictions ne concernent que les activités visées à l'alinéa 2 ;
- parce que ces activités doivent être exercées de manière régulière ;
- parce qu'elles doivent représenter une part prépondérante de la fonction ;
- parce qu'un examen concret doit intervenir au cas par cas.

L'accès accessoire à une information sensible ou le traitement incident de certaines données ne suffit donc pas. Ce qui compte, c'est que l'activité sensible ou régaliennne constitue le noyau réel du poste.

La distinction est fondamentale. Une infirmière peut avoir accès à des données sensibles sans être pour autant investie d'une fonction de puissance publique au sens de l'initiative. Un enseignant peut manipuler certaines données sans que cela représente l'activité stratégique, régulière et prépondérante visée par le texte. En revanche, un directeur d'institution, un responsable de systèmes d'information, un décideur dans la chaîne judiciaire, un responsable de finances publiques, un poste stratégique d'encadrement ou de contrôle peuvent, selon les cas, entrer dans le champ de l'article 3A.

Ce point, loin d'affaiblir l'initiative, en démontre au contraire la solidité. Le texte ne frappe pas des secteurs entiers. Il isole des fonctions. C'est précisément ce qui le rend défendable.

Une initiative utile, car elle répond à des situations concrètes

La commission a parfois raisonné comme si l'initiative répondait à une inquiétude vague. Ce n'est pas exact.

Les documents remis et les débats ont mis en évidence plusieurs constats :

- des proportions significatives de titulaires de permis G dans certains secrétariats généraux, directions stratégiques, directions de projets, structures financières ou institutions sensibles ;
- une difficulté reconnue à obtenir des données précises sur le sous-ensemble exact des postes remplissant déjà les critères fonctionnels de l'initiative ;
- l'existence, admise même par les opposants, de fonctions pour lesquelles le lien avec le territoire, la compréhension du système suisse ou la sécurité institutionnelle peuvent revêtir une importance particulière ;
- l'existence de pratiques administratives internes demandant déjà, pour certains engagements hors canton, une motivation spécifique.

Autrement dit, l'initiative ne crée pas artificiellement un problème. Elle donne une assise légale, transparente et contrôlable à une préoccupation déjà présente dans l'administration et dans le débat public.

Elle présente en outre un mérite institutionnel évident : elle oblige à raisonner en termes de fonctions réellement sensibles, et non à laisser se développer des pratiques disparates selon les départements, les époques ou les magistrats en charge.

L'article 3A confirme, lettre par lettre, que le champ est plus large que cinq postes

La meilleure réponse à la lecture réductrice du Conseil d'Etat se trouve dans le texte lui-même.

a) Elaboration, mise en application et contrôle d'actes juridiques

Cette catégorie ne peut pas être ramenée à quelques très hauts magistrats ou à une poignée de chefs de service. Elle vise toutes les fonctions dans lesquelles la personne participe de manière directe ou indirecte à la préparation, à l'application ou au contrôle d'actes juridiques, pour autant, encore une fois, que cette activité soit régulière et prépondérante.

Le comité d'initiative a cité en commission, à juste titre, les fonctions juridiques de certains départements, les postes de contrôle, d'inspection, certains greffiers juristes ou encore des responsables participant à la rédaction et à la mise en œuvre de normes, décisions ou directives. On est très loin de cinq postes.

b) Maintien de l'ordre public et recours possible à la contrainte

Ici encore, la catégorie dépasse largement le seul commandant de police. Les fonctions concernées incluent, selon leur contenu réel, divers postes touchant à la sécurité, à la détention, au convoyage, à l'exécution et à l'exercice de mesures de contrainte. Réduire cette lettre à un poste ou deux revient à ignorer sa formulation même.

c) Administration, collecte et gestion des finances publiques

Cette lettre suffit à elle seule à démontrer l'insuffisance de la thèse des « cinq postes ». L'administration, la collecte et la gestion des finances publiques concernent potentiellement des fonctions dans les secrétariats généraux, directions financières, organes de contrôle, entités de surveillance et services exerçant de manière prépondérante une responsabilité effective sur des flux, décisions ou contrôles financiers publics.

Or, les données produites dans les travaux montrent précisément une présence de titulaires de permis G dans plusieurs structures où ces enjeux existent. Le texte n'est donc pas théorique.

d) Accès à des informations sensibles ou confidentielles concernant l'Etat

C'est sur ce terrain que les auditions des associations de cadres ont été particulièrement fortes. L'UCA comme le GCA ont mis en avant l'enjeu des données sensibles, de la sécurité des systèmes, des accès privilégiés, du patrimoine informationnel de l'Etat et des risques cyber. Cette lettre ne vise pas chaque employé ayant vu passer un document confidentiel. Elle vise les fonctions pour lesquelles cet accès constitue une composante régulière et prépondérante de l'activité.

Autrement dit, la lettre d ne justifie pas une extension générale du texte ; mais elle interdit tout autant de le réduire artificiellement à quelques fonctions de sommet.

e) Administration du système judiciaire, exécution des peines et mesures

Là encore, la catégorie est fonctionnelle. Elle ne se limite pas aux seuls magistrats. Selon le contenu du poste, elle peut atteindre des fonctions participant structurellement au fonctionnement de la chaîne judiciaire, à l'exécution ou à l'administration de mesures relevant du cœur de l'autorité publique.

f) Collecte et gestion de données personnelles sensibles relatives aux résidents du canton

Cette lettre a suscité de nombreux débats, précisément parce qu'elle démontre l'importance de la méthode retenue par l'initiative. Si le texte était général, il engloterait des secteurs entiers. Mais il ne l'est pas, car l'alinéa 3 exige que l'activité visée soit régulière et prépondérante, et l'alinéa 4 impose un examen concret.

Cette lettre permet de viser certaines fonctions où la collecte et la gestion de données sensibles sont au cœur du poste, sans pour autant atteindre l'ensemble du personnel des soins, de l'enseignement ou de l'administration. C'est une lettre de précision, non une lettre de débordement.

La solidité juridique du texte

Les travaux remis par le comité, tout comme les débats en commission, montrent que l'initiative n'a pas été improvisée. Elle a au contraire été construite autour d'un point juridique central : le droit supérieur n'autorise pas une exclusion générale, mais admet des restrictions ciblées lorsque sont en cause des fonctions participant, directement ou indirectement, à l'exercice de la puissance publique ou à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

C'est exactement la logique du texte proposé.

Sur le plan juridique, l'initiative présente plusieurs forces :

- elle ne vise pas l'ensemble des emplois publics ;
- elle n'abrite pas un secteur économique ou professionnel entier de la libre circulation ;
- elle procède par catégories de tâches et non par stigmatisation abstraite de professions ;
- elle exige une activité régulière et prépondérante ;
- elle impose un examen au cas par cas ;
- elle ménage la réserve des dispositions législatives spéciales.

Il faut aussi rappeler un fait institutionnel simple : l'initiative a été partiellement invalidée seulement sur la question de la résidence effective, ce qui signifie que le cœur du dispositif a été tenu pour admissible. Le Conseil d'Etat ne peut pas, d'un côté, admettre la validité de l'ossature du texte et, de l'autre, prétendre ensuite qu'il serait si problématique qu'il faudrait l'annuler politiquement par une lecture artificiellement rétrécie.

Le véritable enjeu juridique n'est pas de savoir si l'initiative est générale ou discriminatoire en soi. Elle ne l'est pas. Le véritable enjeu est celui de son

application concrète, laquelle est précisément encadrée par les alinéas 3 et 4. Le texte a été pensé pour cela.

Pourquoi le contreprojet serait illusoire

La commission a accepté le principe d'un contreprojet. Cette voie n'apparaît ni nécessaire ni convaincante.

Un contreprojet serait illusoire pour trois raisons.

Premièrement, s'il reprend véritablement l'objectif matériel de l'initiative, il devra lui aussi viser des fonctions sensibles liées à la puissance publique, aux finances publiques, à la justice, aux données sensibles et à la sécurité de l'Etat. Dans ce cas, il ne fera que reformuler ce qui figure déjà dans l'article 3A, sans amélioration substantielle.

Deuxièmement, s'il se contente d'entériner l'interprétation minimaliste du Conseil d'Etat, limitée à quelques postes symboliques, il manquera entièrement la cible. Il ne répondra ni au problème institutionnel soulevé, ni au malaise politique réel constaté, ni aux préoccupations exprimées par les associations de cadres elles-mêmes.

Troisièmement, un contreprojet trop dilué reviendrait à transformer une initiative de souveraineté institutionnelle en simple déclaration de principe ou en codification de pratiques administratives déjà existantes. Or, le débat a précisément montré les limites du seul recours aux pratiques. Une pratique varie, dépend des personnes en place et ne produit pas la sécurité juridique qu'offre une norme légale claire.

Le contreprojet apparaît ainsi comme un compromis de façade : soit il répète l'initiative, soit il l'affaiblit jusqu'à la vider de sa substance.

Votez OUI à l'initiative !

L'IN 201 n'est ni un texte de fermeture générale ni un acte d'affichage dépourvu de cohérence juridique. C'est une initiative construite, ciblée, fondée sur une logique fonctionnelle et proportionnée, qui entend réserver certaines fonctions stratégiques à des personnes présentant le rapport particulier de solidarité exigé par la nature même de ces responsabilités.

La majorité a eu tort de suivre l'interprétation excessivement restrictive du Conseil d'Etat. Cette lecture contredit la lettre de l'article 3A, neutralise ses alinéas 2 à 4, et méconnaît ce qui est ressorti des auditions, en particulier celles de l'UCA et du GCA.

Les travaux de commission ont au contraire confirmé :

- que la problématique visée par l’initiative est réelle ;
- que son périmètre utile est plus large que quelques postes symboliques ;
- qu’elle ne vise pas les enseignants ni le personnel médical ordinaire ;
- qu’elle repose sur une architecture juridique précisément destinée à éviter toute restriction générale ;
- qu’un contreprojet n’apporterait aucune valeur ajoutée sérieuse.

Pour ces motifs, la minorité vous invite à prendre en considération l’initiative populaire 201 et à refuser toute voie de contreprojet, inutile parce qu’inférieure au texte déjà soumis.