



Date de dépôt : 2 juin 2026

Rapport

de la commission sur le personnel de l'Etat chargée d'étudier la proposition de motion de Skender Salihi, Thierry Cerutti, Arber Jahija, Jean-Marie Voumard, François Baertschi, Ana Roch, Amar Madani, Gabriela Sonderegger, Sandro Pistis, Stéphane Fontaine pour réserver certaines fonctions étatiques aux citoyens suisses, ou en cours de naturalisation, domiciliés en Suisse

Rapport de majorité de Pierre Nicollier (page 3)

Rapport de minorité de François Baertschi (page 41)

Proposition de motion (3056-A)

pour réserver certaines fonctions étatiques aux citoyens suisses, ou en cours de naturalisation, domiciliés en Suisse

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- l'article 8 de la Constitution fédérale garantissant l'égalité de traitement et interdisant la discrimination ;
- l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre la Suisse et l'Union européenne, notamment ses dispositions permettant des restrictions spécifiques pour les fonctions liées à la sécurité et à la souveraineté ;
- l'article 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui permet aux Etats membres de restreindre l'accès à certaines fonctions publiques pour des raisons de sécurité publique ou de souveraineté ;
- que certaines fonctions étatiques impliquent des responsabilités liées à la souveraineté et à la sécurité publique et qu'il est dans l'intérêt du public de garantir que ces fonctions soient exercées par des citoyens ayant un lien étroit avec la Suisse, soit Genève ;
- que d'autres Etats européens, notamment la France, limitent l'accès à certaines fonctions publiques sensibles aux citoyens tout en respectant les accords internationaux,

invite le Conseil d'Etat

- à élaborer un projet de loi visant à réserver certaines fonctions étatiques aux citoyens suisses, ou en cours de naturalisation, domiciliés en Suisse ;
- à définir une liste précise sur des fonctions sensibles qui relèvent de cette limitation, en tenant compte des pratiques comparables dans les Etats membres de l'Union européenne ;
- à assurer que les mesures proposées respectent les obligations de la Suisse en vertu des accords bilatéraux avec l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la libre circulation des personnes, tout en faisant usage des exceptions permises pour les fonctions publiques ;
- à garantir que les postes ouverts aux citoyens suisses soient clairement identifiés.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Pierre Nicollier

La commission sur le personnel de l'Etat a étudié cet objet à quatre reprises, lors de ses séances des 30 janvier, 20 février, 6 mars et 22 mai 2026, lesquelles ont été présidées successivement par MM. Jean-Louis Fazio et Thierry Oppikofer.

Les procès-verbaux ont été pris par M^{mes} 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 sur l'IN 201 et la M 3056 suite à la présentation de celle-ci. Ce rapport comporte donc l'intégralité des travaux sur les deux objets.

La M 3056 demande au canton de légiférer alors que l'IN 201, présentée par les mêmes personnes, propose une législation. Les auditions ont principalement porté sur la proposition de législation.

Le traitement conjoint d'un texte législatif et d'une motion qui demande de proposer un texte législatif a par ailleurs été l'argument prépondérant conduisant une majorité de la commission à rejeter la proposition de motion.

La commission a mené les auditions suivantes :

- les motionnaires représentés par M. François Baertschi ;
- le département des finances représenté par M^{mes} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, Joëlle Andenmatten, secrétaire générale adjointe, Ursula Marti, direction de la direction des affaires juridiques (OPE), Lucile Stahl Monnier, juriste (OPE) (*audition conjointe portant aussi sur l'IN 201*) ;
- le Cartel intersyndical représenté par M^{mes} Geneviève Preti, co-présidente du Cartel intersyndical, Corinne Béguelin, SSP, et Chadlia Balhi-Keller, Union (*audition conjointe portant aussi sur l'IN 201*) ;
- l'UCA représentée par MM. Emmanuel Fricker, co-président, et Frédéric Heiz, membre du comité (*audition conjointe portant aussi sur l'IN 201*) ;
- le GCA représenté par M^{me} Noemi Espirito, présidente, et M. Alain Afsary, membre du comité (*audition conjointe portant aussi sur l'IN 201*).

Auditions

Présentation par l'un des motionnaires

M. François Baertschi

M. Baertschi indique qu'il remplace l'auteur de la motion, absent, et que, comme le texte est resté longtemps dans la commission, il a proposé d'intervenir pour éviter de prolonger encore le traitement de ce texte. Il précise que la motion soulève une problématique importante concernant l'exercice de certaines fonctions de l'Etat décrites comme sensibles et pour lesquelles un lien très étroit, notamment la nationalité, est requis. Il définit les fonctions sensibles comme celles liées aux actes d'autorité et aux tâches régaliennes de l'Etat. La motion demande au Conseil d'Etat de définir une liste de ces fonctions sensibles.

Il rappelle qu'il existe déjà une obligation de nationalité suisse pour les juges, prévue par la loi, seul cas connu à ce jour où cette obligation est légale. Pour les policiers, l'obligation est plus ambiguë, puisqu'elle figure dans un règlement modifiable par une décision du Conseil d'Etat. D'autres fonctions régaliennes, comme les gardiens de prison, nécessitent également ce lien étroit.

Il souligne que d'autres pays européens réservent ces fonctions sensibles à leurs ressortissants. En France, par exemple, un policier doit être détenteur de la nationalité française. Il précise que cette pratique n'enfreint pas l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne, car la LCP prévoit dans l'une de ses annexes la possibilité de déroger au principe de libre circulation. Le canton de Genève peut donc légiférer sur ce sujet.

Pour les signataires de la motion, il est nécessaire de réserver ces fonctions sensibles aux personnes adhérant pleinement aux valeurs, à la culture et aux intérêts de l'Etat.

La motion prévoit une disposition similaire à celle de la police cantonale, permettant d'intégrer les personnes en cours de naturalisation, ce qui constitue une forme d'intégration par naturalisation et par l'apprentissage et l'exercice des tâches de l'Etat.

M. Baertschi complète, s'agissant de la LCP, en expliquant que la motion repose sur les mêmes bases légales que l'objet précédent. L'accord sur la libre circulation permet la libre circulation des personnes sans discrimination entre les pays, mais l'annexe 1 de l'accord permet de déroger à cette règle générale. Cette possibilité est utilisée par presque tous les pays européens. La motion est construite sur cette base et, contrairement à l'initiative précédente, elle s'attache à la nationalité pour certaines professions d'autorité, dites régaliennes, nécessitant une protection particulière.

Un député PLR demande comment la motion déposée en octobre 2024, avant l'initiative, se positionne par rapport à l'initiative. Il souhaite savoir si, en cas de vote favorable de l'initiative par le peuple, la motion a encore une raison d'être ou si son adoption pourrait entraîner le retrait de l'initiative.

M. Baertschi précise qu'il s'agit de deux démarches parallèles avec des visions différentes. La motion concerne les professions nécessitant la nationalité suisse et demande au Conseil d'Etat de préparer un projet de loi ainsi qu'une liste des professions concernées. Elle cible uniquement les professions d'autorité pour lesquelles la nationalité suisse serait requise. Bien que la police soit déjà régie par un règlement, la motion vise à inscrire cette obligation dans la loi afin de la renforcer. Cette approche constitue un angle parallèle à l'initiative. M. Baertschi ajoute qu'il consultera ultérieurement l'auteur de la motion pour savoir s'il souhaite poursuivre, étant donné que l'initiative est en cours. Il estime toutefois qu'il était pertinent de présenter la motion devant la commission.

Le député PLR exprime son opinion que la motion ne nécessite pas de traitement immédiat, car l'initiative sera soumise au peuple et couvre partiellement les demandes de la motion. Il considère que le travail doit se concentrer sur l'initiative et que la motion, si elle devait aboutir à un projet de loi similaire à l'initiative ou au contreprojet à l'initiative, n'apporterait pas de valeur ajoutée. Il souligne que les délais de traitement entre les deux textes seraient différents et propose, si l'auteur ne souhaite pas retirer la motion, de la voter sans auditions supplémentaires.

Le président interroge la commission sur la possibilité d'auditions pour l'initiative et la motion et sur la conduite d'un traitement parallèle.

Un député MCG indique que traiter les deux textes en parallèle ne représente pas un surcroît de travail, puisque des auditions seront menées pour l'initiative. Il propose de joindre les deux textes et de procéder aux auditions simultanément, conformément aux pratiques d'autres commissions traitant des thématiques similaires.

La commission accepte de joindre le traitement de l'IN 201 et de la M 3056.

Audition du département des finances – conjointe, portant aussi sur l'IN 201

M^{mes} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, Joëlle Andenmatten, secrétaire générale adjointe, Ursula Marti, direction de la direction des affaires juridiques (OPE), et 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 1). 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 aux intérêts publics 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 résident de Genève, et le frontalier qui viendrait de Marseille », rendant ainsi plus difficile l'application de l'IN 201. En vue de son invalidation partielle, les dispositions reconnues comme valides sont l'art. 3A al. 1-4 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, M^{me} Fontanet 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'OCE.

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'initiative n'est pas de réduire le taux de chômage à Genève.

Elle explique que 16% d'étrangers non résidents travaillent 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.

M^{me} Fontanet 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 201, 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 projet de loi qui vise à restreindre les conditions d'engagement du personnel, et ce d'autant plus au regard de la collaboration transfrontalière, aussi décrite 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.

M^{me} Fontanet se demande ce que penseraient les syndicats de cette obligation de résilier les rapports de service, et 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 que vous a remis 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 ceci 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 à 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 pour 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 considérant 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'il y a une frontière à Genève 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 F 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 contradictions.

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 à quoi 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 F 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 charge de l'Etat employeur 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 payeraient 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 de 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 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 démission 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 combien il y a de postulants en moyenne à l'Etat de Genève aujourd'hui. Selon ses sources, il y a environ 100 à 200 personnes qui postulent à chaque annonce. A son souvenir, 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, on ne pourrait pas inclure une obligation de recruter des cadres prioritairement ?

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 cela.

Elle souligne par ailleurs que 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 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-il imaginable que cela 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 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 la pratique qu'elle mène 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 cela 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 c'est pour cela qu'il trouve primordial de légiférer sur la question. Il exprime avoir 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, elle disait chaque fois 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, les mécanismes sont déjà en place et fonctionnent. Mais la question l'intéresse réellement : elle souhaite comprendre pourquoi on ne trouve pas de personnes avec ces compétences spécifiques à Genève, pourquoi cela bloque.

Le député MCG informe avoir deux autres questions, d'abord, sur la 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 compétences 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 qu'on n'y arrive plus maintenant. Il le déplore et a du mal à entendre les éléments de compétences.

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. Il 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.

La députée S 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 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 dépenses 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 se demande comment font les autres cantons qui ont moins de frontaliers: est-ce qu'ils arrivent à trouver de 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 finit tout le temps par aller chercher ailleurs.

La conseillère d'Etat répond qu'il faudrait regarder les statistiques sur les permis G de l'OFS, 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 à proximité de la frontière et, dans certains cas très rares, des personnes venant de loin (de 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 essaye 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 ne souhaite pas s'attarder sur ce sujet. Il parle du Tessin, car selon ses échos, le canton 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 le prisme de l'OPE, de l'administration fiscale cantonale et du DF, toutes les personnes venant de France voisine paient leurs impôts dans le canton quand elles travaillent. Le canton de 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, portant aussi sur l'IN 201

M^{mes} Geneviève Preti, co-présidente du Cartel intersyndical, Corinne Béguelin, SSP, et Chadlia Balhi-Keller, Union

M^{me} Preti indique que, concernant l'IN 201 et la 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 dit toutefois être 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 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 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 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 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, portant aussi sur l'IN 201

MM. Emmanuel Fricker, co-président, et Frédéric Heiz, membre du comité de l'UCA

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 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 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 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. 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 pour leur présentation. Il indique être assez surpris par leur positionnement et 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 pour 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 polices 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, portant aussi sur 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 vingt 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 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 pour 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,

pour les 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 pour 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 souligne 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 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 indique 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.

Le président remercie les auditionnés et les libère.

Vote

Le président met aux voix la proposition de motion 3056 :

Oui :	2 (2 MCG)
Non	10 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 4 PLR)
Abstentions :	2 (2 UDC)

La proposition de motion 3056 est refusée.

Recommandation de la majorité

La proposition de motion 3056, déposée par le même parti que celui à l'origine de l'IN 201, demande de légiférer sur une limitation de certaines fonctions étatiques à des citoyens suisses ou en cours de naturalisation et qui résident en Suisse.

L'IN 201 proposant une législation sur cette thématique et la majorité de la commission ayant voté le principe d'un contreprojet, cette proposition de motion n'a plus lieu d'être, en particulier considérant le délai de traitement fixé au 31 octobre 2026, soit bien avant le délai de dépôt du contreprojet fixé au 4 juillet 2027.

Sur la base de ces explications, Mesdames et Messieurs les députés, la majorité de la commission vous recommande de refuser cette proposition de motion.

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

Validité et contenu de l'IN 201

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

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 : 1^{er} juin 2026

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de François Baertschi

La proposition de motion 3056 complète l'initiative 201 du MCG « Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat ! » qui met en œuvre des principes généraux afin de mieux définir les engagements à l'Etat.

Cette proposition de motion a une ambition plus restrictive : réserver certains postes de l'Etat aux personnes de nationalité suisse ou en cours de naturalisation.

Certaines rares fonctions de l'Etat remplissent déjà cette condition de par la loi, par exemple les magistrats du pouvoir judiciaire. Les policiers répondent à cette exigence sur la base d'un règlement qui permet aux personnes en cours de naturalisation d'être également engagées, règlement qui peut être modifié en tout temps par le Conseil d'Etat.

La motion demande au gouvernement de préparer un projet de loi qui élargisse la situation actuelle et la renforce.

Il est également demandé au Conseil d'Etat de « définir une liste précise sur des fonctions sensibles qui relèvent de cette limitation, en tenant compte des pratiques comparables dans les Etats membres de l'Union européenne ».

Comme on le constate, la motion va plus loin que l'IN 201.

Les motionnaires estiment que « la souveraineté, la sécurité publique et la stabilité institutionnelle sont des piliers essentiels de l'Etat. Les fonctions étatiques liées à ces domaines nécessitent non seulement des compétences techniques, mais aussi une adhésion totale aux valeurs, à la culture et aux intérêts de l'Etat ».

Il est intéressant d'entendre les associations des cadres de l'Etat de Genève qui se sont exprimés sur l'IN 201, mais dont l'opinion peut également éclairer notre position sur cette motion qui lui est liée.

Opinion des associations de cadres sur l'IN 201 liée à la M 3056

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 existe 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 position est importante, car l'UCA a mis l'accent sur des fonctions stratégiques 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 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'IN 201 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 de l'IN 201 une norme destinée à viser des postes de management, de direction, de sécurité et de responsabilité accrue. Pour cette initiative, comme pour toute mise en œuvre d'une loi, il sera nécessaire de mettre en place un règlement afin d'en préciser l'application.

Pour toutes ces raisons, Mesdames et Messieurs les députés, la minorité vous invite à renvoyer cette proposition de motion au Conseil d'Etat.