



Date de dépôt : 29 octobre 2025

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative
populaire cantonale 201 « Garantir la souveraineté : Non aux
frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat ! »

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

1. Présentation des dispositions de l'initiative

L'initiative 201 « Garantir la souveraineté : Non aux frontaliers dans les postes stratégiques de l'Etat ! » (IN 201) est une initiative législative qui prévoit de modifier la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997 (LPAC; rs/GE B 5 05), par l'introduction d'un nouvel article 3A intitulé « Rapport particulier de solidarité ».

En substance, l'article 3A prévoit que les membres du personnel soumis à la LPAC, qui sont impliqués dans des activités d'exercice de la puissance publique et qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques doivent – sous réserve de dispositions législatives spéciales – être de nationalité suisse ou résidents dans le canton de Genève avec une autorisation d'établissement (titulaires d'un permis C).

Les domaines d'activités visés sont listés – de manière large – à l'alinéa 2.

Les alinéas 3 et 4 restreignent toutefois les fonctions concernées, dès lors que les activités présentées à l'alinéa 2 doivent être exercées de manière régulière par les membres du personnel et présenter une part prépondérante de leur fonction (al. 3). Par ailleurs, l'alinéa 4 précise qu'il faut examiner les activités au cas par cas et vérifier si les conditions imposées sont justifiées au regard de la nature des responsabilités et des risques pour l'intérêt général de l'Etat.

L'initiative prévoit également une disposition transitoire, selon laquelle le personnel ne répondant pas aux critères mentionnés à l'article 3A disposera d'un délai d'un an pour se conformer aux nouvelles exigences (art. 36, al. 4).

Les explications du comité d'initiative figurant sur la formule de signature – non soumises à la chancellerie lors de l'approbation de ladite formule – font ressortir clairement le but de l'initiative, à savoir empêcher les personnes frontalières (titulaires d'un permis G) d'avoir accès à des postes liés à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts de l'Etat.

L'obligation de résidence dans le canton de Genève pour les titulaires d'une autorisation d'établissement a été supprimée par l'arrêté du Conseil d'Etat du 29 octobre 2025, lequel a validé pour le surplus le texte de l'initiative.

2. Eléments contextuels

2.1 Règlements existants

2.1.1 Nationalité

L'administration cantonale connaît déjà des dispositions qui réservent des postes à des personnes qui possèdent la nationalité suisse :

- policières ou policiers : les gendarmes et les inspectrices ou inspecteurs de la police judiciaire doivent être de nationalité suisse (art. 3, lettre a, du règlement général sur le personnel de la police, du 26 juin 2024 (RGPPol; rs/GE F 1 05.07), et 10A du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 24 février 1999 (RPAC; rs/GE B 5 05.01));
- les agentes ou agents de sécurité publique armés doivent être de nationalité suisse pour pouvoir être affectés au domaine migratoire (art. 73, lettre a RGPPol);
- les membres du personnel qui sont chargés de procéder à une enquête sur la personnalité d'une candidate ou d'un candidat à la naturalisation genevoise et sur celle des membres de sa famille doivent également être de nationalité suisse (art. 10A RPAC).

2.1.2 Domicile

Jusqu'au 30 janvier 2007, la LPAC exigeait des membres du personnel occupant une fonction permanente et au bénéfice d'un engagement de durée indéterminée le domicile et la résidence effective dans le canton de Genève.

L'obligation de domiciliation dans le canton de Genève a été supprimée dès cette date (L 9116), avec l'introduction – en mai 2007 (L 9904) – de la réserve de l'intérêt public qui peut, notamment quand l'éloignement de leur domicile porte préjudice à l'accomplissement de leurs devoirs de service, nécessiter une telle domiciliation pour les membres du personnel précités (art. 15 LPAC).

L'exposé des motifs des députés relatif au projet de loi 9116 fait mention notamment des accords bilatéraux et de la libre circulation des personnes ainsi que de la nécessité de supprimer le frein au recrutement de futurs membres du personnel de l'Etat en raison d'une obligation de domicile dépassée.

2.2 Procédure de recrutement en collaboration avec l'office cantonal de l'emploi

Lors de sa séance du 7 mai 2014, le Conseil d'Etat a décidé que tout poste vacant au sein de l'Etat de Genève, des institutions de droit public et des entités subventionnées (que ce soit pour des postes fixes ou non) devait, préalablement à sa publication, faire l'objet d'une annonce auprès de l'office cantonal de l'emploi (OCE). Les candidates et candidats assignés par l'OCE devaient obligatoirement être reçus par le service recruteur ou les ressources humaines, qui devaient remettre une appréciation circonstanciée des candidatures à l'OCE.

Une directive transversale (EGE 03-03, à laquelle fait référence la fiche MIOPE 01.01.04) explique le processus au sein de l'administration cantonale. La directive prévoit encore que, à compétences équivalentes, le choix est donné aux candidates et candidats présentés par l'OCE.

2.3 Personnel frontalier et pénurie

Selon les statistiques en possession de l'Etat de Genève, il y a environ 16% d'étrangères non résidentes et étrangers non résidents dans les différentes institutions du grand Etat, soit principalement dans des postes techniques et scientifiques (informaticiennes et informaticiens) (PL 13269-A, p. 14).

Cela étant, d'ici à 2030, il devrait manquer environ 30 000 personnes au sein des administrations publiques des cantons et des communes (PL 13269-A, p. 19).

Il convient par ailleurs de noter que, au sein de l'Etat de Genève, il y a actuellement environ 1 600 personnes qui ont plus de 60 ans et 4 200 personnes plus de 55 ans (PL 13269-A, p. 19).

3. Appréciation

3.1 Champ d'application

Il faut tout d'abord relever que les activités mentionnées à l'article 3A, alinéa 2, de l'IN 201 couvrent des domaines très larges. Cela étant, l'employeur doit, pour chaque fonction, vérifier si elle entre ou non dans le cadre des dispositions prévues par l'initiative et si, de ce fait, une obligation de nationalité ou d'autorisation d'établissement s'impose.

Par ailleurs, selon le Tribunal fédéral, la notion de « puissance publique » doit être interprétée restrictivement, ne devant être incluses que les activités directement et spécifiquement liées à l'exercice de l'autorité publique, caractérisées par une autonomie décisionnelle et une certaine responsabilité finale (ATF 140 II 112, consid. 3.2.2 s).

Ainsi, au vu de la définition de la notion de puissance publique, si une lecture rapide du texte de l'IN 201 peut laisser penser que celui-ci vise un grand nombre de membres du personnel de l'Etat, l'application conjointe de tous les alinéas de l'article 3A fait au contraire ressortir que seules peu de fonctions seraient en réalité concernées. Par ailleurs, les activités de puissance publique sont – comme mentionné supra – caractérisées par une autonomie décisionnelle et une certaine responsabilité finale. Ainsi, des activités d'exercice de la puissance publique et qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, à examiner au regard de la nature des responsabilités, des risques pour l'intérêt général, des domaines visés et de la prépondérance de l'activité, semblent finalement peu nombreuses.

On peut penser principalement à la commandante ou au commandant de la police, à la chancelière ou au chancelier, à la vice-chancelière ou au vice-chancelier, à la directrice ou au directeur de l'office cantonal de la population et des migrations, et enfin à la directrice ou au directeur de l'office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires, soit 5 postes pour toute l'administration cantonale.

A titre de comparaison, la loi fédérale sur le personnel de la Confédération, du 24 mars 2000 (LPers; RS 172.220.1), prévoit que, si l'accomplissement de tâches impliquant l'exercice de la puissance publique l'exige, le Conseil fédéral détermine par voie d'ordonnance :

- a. les emplois auxquels n'ont accès que les personnes de nationalité suisse;
- b. les emplois auxquels n'ont accès que les personnes possédant exclusivement la nationalité suisse.

L'ordonnance d'application de cette loi, du 3 juillet 2021 (OPers; RS 172.220.111.3), prévoit ainsi à son article 23 que l'accès à un poste peut être limité aux personnes possédant la nationalité suisse :

- pour le personnel affecté à la lutte internationale contre la criminalité et pour le personnel employé dans la police ou auprès d'autorités chargées de la poursuite pénale;
- pour le personnel affecté à la défense nationale et au Service de renseignement de la Confédération;

- pour le personnel affecté à la représentation de la Suisse à l'étranger;
- pour les membres du corps des gardes-frontière;
- pour le personnel du département qui représente la Suisse lors de négociations internationales.

L'OPers ne prévoit pas de fonctions concernées par l'exigence de nationalité exclusive.

Au niveau cantonal, la loi sur le statut de la fonction publique du canton de Neuchâtel, du 28 juin 1995 (LSt; rs/NE 152.510), contient également une disposition qui prévoit que les domaines et fonctions qui relèvent de la puissance publique sont réservés aux ressortissantes et ressortissants suisses, le Conseil d'Etat en établissant la liste (art. 10, al. 4).

Sont considérées comme telles, selon le règlement relatif aux obligations attachées à certaines fonctions de l'administration cantonale, du 18 décembre 1996 (rs/NE 152.511.4), les fonctions qui impliquent pour leurs titulaires :

- a) la prise de décision touchant gravement les administrées et administrés dans leur personne ou leurs biens;
- b) la participation à l'organisation générale de la défense ou l'accès à des documents confidentiels la concernant.

Le Conseil d'Etat neuchâtelois a établi une liste de ces fonctions dans l'annexe à ce règlement, qui comprend – pour ce qui est de l'exigence cumulée de la nationalité suisse et du domicile dans le canton – uniquement la chancelière ou le chancelier, la cheffe ou le chef du service de la sécurité civile et militaire et la cheffe ou le chef du service des migrations. La vice-chancelière ou le vice-chancelier n'a qu'une obligation de nationalité suisse.

Les exemples précités vont ainsi également dans le sens d'un nombre restreint de postes liés à l'exercice de la puissance publique.

Pour le surplus, la question peut se poser de l'application du texte de l'IN 201 aux employeurs autres que l'administration cantonale, dont le personnel entre dans le champ d'application de la LPAC. Au vu de l'interprétation restreinte de la notion de puissance publique et de la nécessité de sauvegarde des intérêts généraux, cela semble peu probable.

Il semble dès lors peu opportun de légiférer pour une application qui semble a priori plutôt limitée.

3.2 Attractivité de l'emploi public et pénurie de personnel

De manière générale, il découle des éléments présentés ci-dessus que les années à venir vont présenter un grand défi en matière de recrutement de ressources au sein de l'Etat de Genève, notamment en raison d'un grand nombre de départ à la retraite. Il n'est ainsi pas opportun d'adopter un projet de loi qui vise à restreindre les conditions d'engagement de personnel.

Par ailleurs, la nationalité suisse est déjà exigée pour certains postes.

En outre, les lois existantes permettent déjà une préférence pour les personnes domiciliées dans le canton de Genève, via la directive sur la collaboration avec l'OCE en matière de recrutement.

Enfin, le domicile dans le canton de Genève peut être exigé dans certains cas en application de l'article 15 LPAC.

L'arsenal législatif existant est ainsi suffisant pour favoriser – si nécessaire – l'emploi de personnes de nationalité suisse et/ou domiciliées en Suisse, voire dans le canton de Genève.

Pour le surplus, au vu du peu de postes qui seraient a priori concernés – dont certains membres du personnel qui les occupent doivent déjà avoir la nationalité suisse –, l'article 3A LPAC, tel que prévu par les initiants, n'aurait finalement que bien peu d'impact.

A noter encore que l'empêchement pour des personnes frontalières d'accéder à des postes au sein des employeurs du personnel visé par la LPAC – hormis les restrictions déjà existantes – semble peu opportun au regard de la collaboration transfrontalière instaurée dans le cadre du Grand Genève.

Imposer des restrictions de nationalité ou de titularité d'une autorisation d'établissement réduit le bassin de recrutement, surtout dans les régions frontalières ou les cantons de petite taille tels que la République et canton de Genève. Or, il est important de maintenir l'attractivité des postes publics afin de pouvoir recruter les meilleurs profils sans ajout de contraintes.

4. Conclusion

Au vu du contexte législatif existant, l'IN 201 n'est pas nécessaire pour réserver certains postes à des personnes titulaires d'une autorisation d'établissement ou de nationalité suisse.

Par ailleurs, dans une période où une pénurie en personnel est annoncée, elle n'est pas opportune.

Pour le surplus, ne concernant a priori que peu de postes, il n'est pas nécessaire de légiférer de manière générale et abstraite à cet égard.

Il conviendra dès lors de ne pas prendre en considération ladite initiative, sans nécessité de lui opposer un contreprojet.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à rejeter l'IN 201.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :

Thierry APOTHÉLOZ