



Date de dépôt : 7 août 2025

Rapport

de la commission sur le personnel de l'Etat chargée d'étudier le projet de loi de Xhevrie Osmani, Matthieu Jotterand, Leonard Ferati, Caroline Renold, Jacklean Kalibala, Grégoire Carasso, Thomas Bruchez, Caroline Marti modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) (B 5 05) (*Encadrer strictement les demandes d'extraits de l'Office des poursuites lors des recrutements à l'Etat*)

Rapport de majorité de Pierre Nicollier (page 3)

Rapport de première minorité de Caroline Marti (page 36)

Rapport de deuxième minorité de François Baertschi (page 47)

Rapport de troisième minorité de Julien Nicolet-dit-Félix (page 48)

Projet de loi (13584-A)

modifiant la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) (B 5 05) (Encadrer strictement les demandes d'extraits de l'Office des poursuites lors des recrutements à l'Etat)

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

Art. 1 Modification

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

Art. 3, al. 6 (nouveau, l'al. 6 ancien devenant l'al. 7)

⁶ En règle générale, il n'est pas demandé au candidat ou à la candidate de fournir un extrait du registre des poursuites dans le cadre de la procédure de recrutement. Le Conseil d'Etat dresse par voie réglementaire la liste exhaustive des exceptions, soit les fonctions dont le caractère sensible ou la nature spécifique justifie expressément la consultation dudit registre.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Pierre Nicollier

Le projet de loi 13584 a été traité par la commission sur le personnel de l'Etat lors de ses séances des 7 et 28 mars, 4 avril et 9 mai 2025.

La présidence a été assurée par M. François Baertschi.

Après avoir eu la présentation du projet de loi par son auteure, M^{me} Xhevrie Osmani, la commission a auditionné le département des finances représenté par M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, M^{me} Joëlle Andenmatten, secrétaire générale adjointe (DF), et M^{me} Coralie Appfel Mampaey, directrice générale de l'office cantonal sur le personnel de l'Etat (OPE), et la Prof. Solène Morvant-Roux, professeure associée, Institut de démographie et socioéconomie, UNIGE.

M^{me} Joëlle Andenmatten, secrétaire générale adjointe (DF), et M^{me} Angela Carvalho, secrétaire scientifique (SGGC), ont participé aux travaux de la commission.

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{mes} Méline Carpin et Alicia Nguyen.

Nous remercions ces personnes de leur contribution au bon déroulement des travaux de la commission.

Audition de la première signataire, M^{me} Xhevrie Osmani

M^{me} Osmani explique avoir déposé ce projet de loi dans la continuité de plusieurs autres objets, notamment une résolution à l'Assemblée fédérale votée unanimement par la commission judiciaire et de la police qui concernait le sujet de radiation des poursuites. De manière plus large, ce projet faisait suite aux travaux thématiques ayant occupé le parti socialiste genevois concernant la problématique de la dette. Celle-ci avait été abordée notamment avec une professeure de l'Université de Genève, la professeure Morvant-Roux, socioéconomiste.

Lors de ces travaux, il avait été identifié que le sujet était peu documenté et peu chiffré. Peu de statistiques existent dans ce domaine et il paraît difficile de montrer comment les personnes qui sont endettées peinent à s'insérer dans le marché du travail. La problématique de l'accès au logement s'est également posée lorsque l'on a des dettes.

M^{me} Osmani indique qu'elle avait adressé il y a 4 ans une question, pendant la pandémie, demandant au Conseil d'Etat de se renseigner sur le cadre légal concernant les demandes d'attestation de non-poursuite en cas de recrutement.

Selon elle, il n'existe pas de base légale ou réglementaire que ce soit au niveau cantonal ou fédéral quant à cette exigence. Il lui avait alors été indiqué que les demandes d'attestations se faisaient selon les besoins des départements et des services, tout en stipulant qu'il n'y a pas quelque chose d'ancré dans le règlement mais plutôt une pratique fondée sur les habitudes et, selon elle, de la perception que la population a des personnes endettées.

Elle estime que l'on ne va pas les engager dans des domaines comme la sécurité, le droit, la finance, les secteurs en lien avec l'argent.

Par ailleurs, M^{me} Osmani affirme avoir été interpellée par la réponse du département du territoire qui semblait dire qu'un projet de réexamen de cette pratique allait être mené. Ayant repris contact avec eux il y a plusieurs mois, elle a constaté qu'ils n'avaient pas l'air d'être au courant qu'il y avait un projet au sein du DT pour réévaluer les demandes d'attestation de non-poursuite.

M^{me} Osmani indique qu'à l'Etat pour un poste qui est ouvert, beaucoup de documents dont l'attestation de non-poursuite sont demandés. Ce projet de loi propose simplement d'établir la norme suivante : ne pas demander ce document sauf exception.

Ce projet de loi ne demande pas d'arrêter de demander des documents, comme l'extrait de casier judiciaire, qui sont des critères pertinents et objectivables. Mais de ne pas demander d'extrait de poursuites.

Cela freine en effet l'accès au travail pour certaines personnes. Au final, il s'agit d'une sorte de discrimination pour le postulant, sachant que, comme lors d'un changement de bail, plus le dossier comporte des éléments qui ne l'avantagent pas, plus le dossier est facilement écartable.

Aujourd'hui, avoir des dettes concerne beaucoup de monde. Dans notre pays, un des motifs d'endettement est typiquement les arriérés d'impôts et des primes d'assurance-maladie. Il s'agit de la majorité des causes de dettes en particulier au sein d'un public de plus en plus jeune.

Cela pose également la question de l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Elle se rappelle une jeune personne rencontrée lors d'une formation. Celle-ci disait avoir entrepris des études et, par la suite, s'être retrouvée à rechercher du travail à un niveau apprentissage – CFC, en laissant tomber ses études universitaires pour commencer à rembourser la dette qu'un de ses parents lui avait léguée.

La demande d'extraits de poursuites peut donc freiner l'entrée sur le marché du travail ainsi que les études. Selon M^{me} Osmani, avoir des dettes, ce n'est pas une tare, cela arrive à beaucoup de monde.

Selon elle, de nombreuses personnes arrivent déjà à la majorité avec des dettes, notamment à cause l'assurance-maladie. Il a été remédié à cela sur le canton de Genève, mais l'extrait ne devrait pas être demandé à tout-va. Cela devrait être une exception.

Un député UDC estime que la problématique soulevée par M^{me} Osmani est réelle. Il demande s'il existe des statistiques et si M^{me} Osmani a une idée de combien de personnes seraient affectées par la situation actuelle. Il demande également s'il y a des cas avérés où la disposition actuelle aurait porté préjudice à des candidats dans la procédure de recrutement. Il demande aussi ce qu'il se passerait si l'Etat recrutait un taxateur des impôts qui serait à l'office des poursuites, car il n'aurait pas payé ses impôts. Cela paraîtrait difficile de l'engager. Il lui semble qu'il y a certaines fonctions de l'Etat où il semble nécessaire d'être sûr que des poursuites ne sont pas en cours.

M^{me} Osmani répond, concernant la première question, que le phénomène est étudié, tant la dette publique qu'individuelle. Cependant, il n'existe pas de statistiques. On sait qu'un certain pourcentage de personnes qui postulent sont marginalisées du marché du travail car elles ont des dettes. Généralement, un employeur ne dira pas qu'il a écarté quelqu'un parce qu'il avait des dettes, mais il dira que son dossier n'était pas le meilleur. Il est difficile de documenter la manière dont une personne est mise à l'écart. Ensuite, concernant le cas mentionné par le député, il fait partie des exceptions que le Conseil d'Etat pourrait définir. Il y aura toujours des domaines où l'on va devoir demander ce document. Quand bien même, elle se demande ce qui pose problème dans le cas où un candidat a des dettes et qu'il travaille dans un secteur qui a un lien avec l'argent.

Qu'est-ce qui pose problème ? Est-ce le fait qu'il ait des dettes ? Qu'il puisse être très corruptible à cause de cela ? Même si ce phénomène n'est pas documenté, apparemment, il y a de fortes chances de risque de corruptibilité. Mais quelqu'un qui n'a pas payé ses primes pendant un moment, est-ce vraiment quelqu'un qui est considéré dans la société comme corruptible, au point qu'il puisse travailler dans le social mais jamais aux impôts ?

Un autre député UDC revient sur les propos de M^{me} Osmani partant du postulat que, si une personne a un extrait qui n'est pas vierge, l'Etat ne l'emploiera pas. Il demande si elle a des exemples.

M^{me} Osmani indique qu'elle a des exemples de personnes qui ont des dettes et qui ne trouvent pas de travail. Cependant, il est difficile de trouver quelqu'un

qui ne s'est pas fait embaucher à cause du fait qu'il a des dettes. Ce n'est jamais le motif que l'on va invoquer à quelqu'un pour expliquer pourquoi il n'a pas été retenu.

Le député UDC pense qu'on ne peut pas mettre sur le même plan la recherche d'un logement et celle d'un emploi du point de vue de l'extrait des poursuites. En tant qu'employeur, avoir une ligne sur un extrait de poursuite ne signifie pas forcément avoir des dettes. Il estime que tout entrepreneur, à un moment de sa vie, a dû faire face à une situation où quelqu'un voulait lui faire payer quelque chose qu'il estimait ne pas devoir, et a ainsi été confronté à des poursuites injustifiées. Il ne met donc pas sur le même plan le fait d'avoir des poursuites et celui d'avoir des dettes. Avoir des dettes ne devrait pas être un problème pour employer quelqu'un. En revanche, lorsqu'on recrute quelqu'un dans la fonction publique, il ne paraît pas acceptable ni tolérable qu'il ne paie pas ses impôts et qu'il ne s'acquitte pas de sa dette envers la société, tout en étant employé à l'Etat qui lui réclame ses impôts.

M^{me} Osmani répond que, selon elle, une personne qui travaille dans le public ou dans le privé doit s'acquitter de ses impôts si elle est imposable. Pour le reste, en effet, les poursuites ne devraient pas freiner l'accès à l'emploi, que ce soit à l'Etat ou dans le privé.

Le député UDC estime que c'est pour cette raison que ce document est demandé : pour s'assurer que la personne paie ses impôts. Il ose espérer que l'Etat est aussi bienveillant avec les gens qu'un employeur standard. Il conclut que le fait d'avoir des dettes ne devrait pas empêcher une embauche.

M^{me} Osmani répond que, dans certains secteurs de l'Etat, comme à l'OCSIN, cette pratique de demande d'attestation de non-poursuite existe bel et bien. La nature des dettes peut aussi être prise en compte. Son projet de loi propose donc que la demande d'un tel document reste une exception et vise avant tout un devoir de transparence. Lorsque l'on postule à l'Etat, on voit qu'il faut fournir certains documents pour certains postes, mais il n'existe pas de document transparent indiquant précisément les fonctions pour lesquelles ces documents sont requis ni les exigences sur ces aspects.

Un député LJS indique qu'il rejoint son préopinant sur ses remarques. Il raconte que, dans sa carrière, il a engagé plusieurs secrétaires comptables, dont certaines avaient des dettes. Avec l'expérience, il a remarqué que celles qui avaient des dettes avaient plus de peine à réclamer de l'argent aux clients qui ne payaient pas. Elles étaient moins rigoureuses. C'est pourquoi il pense que, pour certaines activités à l'Etat, si ces personnes ont des dettes, elles n'effectueront pas leur travail correctement.

M^{me} Osmani répond que, selon elle, ceci relève plutôt d'un problème de compétence que d'un problème de dettes. Elle reprend l'argument du député : il a embauché quelqu'un, et cette personne, qui avait des dettes, n'a pas réussi à réaliser le travail comme attendu, elle demande si c'est bien cela.

Le député explique qu'il ne s'agissait pas d'une seule personne, mais de plusieurs, qui faisaient très bien leur travail. Cependant, lorsqu'il s'agissait de réclamer de l'argent aux clients, celles qui avaient des dettes avaient du mal à le faire, car elles s'identifiaient à ces personnes en difficulté financière.

M^{me} Osmani répond qu'elle n'a pas de réponse à donner à cet exemple imprécis, qui ne fait pas une généralité.

Un député PLR indique qu'il a cru comprendre qu'il y avait des initiatives au niveau fédéral pour effacer les inscriptions au registre des poursuites, ou du moins pour ne pas les communiquer après un certain temps et qu'il y a une différence entre la partie « dette » inscrite au registre des poursuites et la partie « historique ».

M^{me} Osmani répond qu'en effet, ceci a été voté à la commission judiciaire. Une résolution qui portait sur l'effacement du registre après un certain nombre d'années avait été déposée à ce sujet.

Un autre député PLR intervient pour expliquer que la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite prévoit qu'un potentiel débiteur peut demander la suppression de la mention de cette dette si, à l'issue de trois mois, le créancier n'a pas fait valoir ses droits en justice en cas d'opposition. Le débiteur peut alors demander l'effacement de la mention. Si l'extrait de poursuite est demandé mais que le créancier n'a pas déposé de demande en justice, la mention peut disparaître, à condition que le potentiel débiteur en fasse la demande. Le député se réfère à l'article 8, alinéa 3, de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite.

M^{me} Osmani indique qu'elle faisait référence à la résolution déposée par un collègue PS. En ce qui concerne l'initiative venant du Conseil fédéral, elle n'a pas plus d'éléments à fournir, mais elle a cru comprendre que l'objectif était d'alléger une partie des obligations. Il s'agirait d'un accord entre débiteur et créancier, et le projet est encore en cours d'élaboration.

Un député MCG explique la différence entre un employeur privé et l'administration publique. Selon lui, demander une attestation de non-poursuite dans le secteur privé est absurde, alors que, dans l'administration, cela paraît normal, car cela permet de s'assurer qu'une personne appelée à devenir fonctionnaire est en règle. Ce qui le dérange dans le projet de loi, c'est l'expression « en règle générale », qui est très générale. Il estime que, même si

le projet de loi est adopté, le Conseil d'Etat pourrait tout de même instaurer des règlements obligeant systématiquement à demander cette attestation.

M^{me} Osmani répond qu'à sa connaissance, cette attestation n'est de toute façon pas demandée systématiquement. Il existe bien des secteurs où elle est requise, et elle ne remet pas cela en question dans son projet de loi.

Le député MCG insiste sur le fait que c'est la mention « en règle générale » qui le dérange. Il dit craindre que le Conseil d'Etat, pour simplifier les procédures, finisse par exiger cette attestation pour tout le monde.

M^{me} Osmani répond qu'elle doute que le Conseil d'Etat exigera ce document systématiquement sous prétexte qu'il est écrit « en règle générale » dans le projet de loi. Selon elle, cette interprétation ne serait pas soutenable.

Le député MCG demande ce qu'il en est si deux candidats postulent, l'un habitant à Genève et l'autre en France. Il demande s'il existe en France un équivalent de l'attestation de non-poursuite.

M^{me} Osmani admet que, dans ce cas, il n'y aurait rien à mentionner à l'office des poursuites de Genève, mais que la personne peut avoir des poursuites dans son pays de résidence. C'est une problématique à laquelle elle n'avait pas pensé.

Le président intervient pour expliquer qu'il est possible de passer par la Banque de France pour obtenir ces éléments, mais il ne sait pas, si l'Etat de Genève en fait la demande, si cette procédure est véritablement efficace. Il précise que l'ordre juridique français est très différent de l'ordre juridique suisse, et que les garanties offertes en Suisse ne sont pas forcément les mêmes de l'autre côté de la frontière.

Un député Vert demande si l'intention générale est bien de faire la lumière sur les pratiques, car un des enjeux actuels est que les pratiques sont disparates et figurent dans des documents qui ne sont pas publics. Donc, avec ce « en règle générale » et la mention de la deuxième phrase de l'obligation de passer par les voies réglementaires pour cadrer cette demande d'extrait, cela permet de rendre les choses publiques, intention première du projet de loi.

M^{me} Osmani confirme et ajoute que ce n'est pas un document qui devrait être demandé sans aucun critère. Lorsque ce projet de loi a été déposé, un collègue médecin disait que, dans son cabinet, ce type d'attestation n'est jamais demandé. De toute façon, l'employeur est mis au courant, car il y a le mécanisme de retenue sur salaire. Les employeurs seront toujours au courant que leur employé a des dettes, mais cela ne doit pas intervenir dans le processus de recrutement et ne doit pas pénaliser la candidature de la personne.

Le député Vert ajoute un deuxième élément à la question qu'il se posait : au vu des différentes interventions, en plus de la nécessité ou non de demander cet extrait, ne faudrait-il pas également faire la transparence sur l'usage qui en est fait ? C'est-à-dire encadrer son utilisation par les recruteurs. En effet, une personne peut se retrouver inscrite aux poursuites à cause d'un créancier prétendu, tout comme un citoyen qui ne paie pas ses impôts. Les deux se retrouvent avec des inscriptions au registre des poursuites. Dans le cadre de la fonction publique, il serait intéressant de publier et de rendre public l'usage qui en est fait et, par exemple, de limiter cette demande aux questions fiscales ou que l'Etat employeur liste de façon publique les poursuites rédhibitoires pour l'engagement à tel ou tel poste. Il demande si c'est quelque chose qui pourrait intéresser dans le cadre d'un éventuel amendement, en demandant par voie de règlement de spécifier l'usage qui est fait de ce document.

M^{me} Osmani demande si le député Vert propose que l'on fasse preuve de transparence sur la nature des dettes. Il lui semble que cette transparence n'existe pas, mais qu'en pratique, l'employeur peut regarder la nature des dettes.

Le député répond que l'on peut aller plus loin que cela. Il donne l'exemple suivant : si son employeur le met aux poursuites parce qu'il n'a pas payé une facture pour un travail mal effectué chez lui, ce n'est pas la même chose que s'il ne paie pas ses impôts. Dans le premier cas, il serait regrettable que l'Etat employeur refuse de l'embaucher pour cette raison.

M^{me} Osmani répond qu'il faudrait voir comment articuler ceci.

Le président indique qu'il faut maintenant discuter des auditions. Il estime que l'audition du département se justifie. Il propose de voir ultérieurement quelles autres auditions mener, par exemple avec les syndicats de la fonction publique ou d'autres organismes.

M^{me} Osmani propose, par rapport à certaines questions qui ont été adressées, notamment celle du député UDC, à savoir si le phénomène est documenté et combien de personnes cela concerne, d'auditionner la professeure Morvant-Roux, dont elle parlait plus tôt. Elle pourrait fournir des statistiques et des chiffres pertinents.

Un député PLR pense qu'il faut entendre le département en premier et, dans un deuxième temps, voir s'il est nécessaire d'aller plus loin.

Le président estime qu'il serait utile d'auditionner le département avec l'OPE.

Une députée S estime que, pour l'organisation des travaux, il serait intéressant de planifier dès maintenant l'audition de la professeure Morvant-Roux, tout en commençant par celle du département.

Le président demande s'il y a une opposition à la deuxième audition de la professeure Morvant-Roux.

Le député PLR estime qu'il faut entendre le département, car ce dernier informera la commission sur sa pratique et sur les motifs qui le poussent à demander parfois des extraits de poursuites. Il se pourrait que la commission constate qu'il n'est pas forcément nécessaire de poursuivre d'autres auditions.

Le président met aux voix l'audition de la professeure Morvant-Roux en plus de celle du Conseil d'Etat :

Oui : 10 (3 S, 2 Ve, 2 MCG, 1 LC, 2 UDC)

Non : 4 (4 PLR)

Abstentions : 1 (1 LJS)

Les deux auditions, celle de la professeure Morvant-Roux ainsi que celle du Conseil d'Etat, sont acceptées.

Audition du DF, représenté par M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du DF, M^{me} Coralie Apffel Mampaey, DG de l'OPE, et M^{me} Joëlle Andenmatten, secrétaire générale adjointe DF

M^{me} Apffel Mampaey indique que, pour engager des auxiliaires de l'Etat pour une période de moins de six mois, aucune demande d'extrait du registre des poursuites n'est effectuée. Pour tous les autres cas, une demande est faite si la fonction l'exige.

Il est important de noter que cette demande se limite à l'office des poursuites de Genève ; il n'y a pas de vérification auprès des offices des poursuites d'autres cantons ni auprès de la France. Concernant les frontaliers, aucune demande n'est donc faite à la Banque de France.

M^{me} Apffel Mampaey apporte des précisions concernant les auxiliaires engagés pour une durée allant jusqu'à six mois. Pour être embauchés, ils doivent fournir des documents justificatifs tels que leur CV et leurs certificats, mais ni un extrait du casier judiciaire fédéral ni une attestation du registre des poursuites ne leur sont demandés. En revanche, pour le DIP, des vérifications complémentaires peuvent être effectuées, notamment pour les métiers en lien avec les enfants. Pour les employés engagés pour plus de six mois, un extrait du casier judiciaire fédéral est requis. Il peut également y avoir une demande de renseignements de police sur les certificats de bonne vie et mœurs. Si la fonction le justifie, un extrait du registre des poursuites et des faillites peut être demandé. En ce qui concerne la pratique, la réponse donnée à la commission il y a quelque temps dans le cadre de la QUE 1583, qui portait sur la même question, a été actualisée. Ce qui n'a pas changé, c'est que toutes les fonctions

en lien avec les domaines financiers restent soumises à la production d'un extrait du registre des poursuites, sans distinction entre résidents suisses et étrangers.

Au sein du DF, une demande est systématiquement effectuée en raison des spécificités des métiers concernés, et une appréciation du risque est réalisée selon la fonction concernée. Du côté du DIN ou de l'OCSIN, des demandes sont faites en lien avec le risque de vol de données sensibles. Il est en effet compréhensible qu'une personne accablée de poursuites puisse présenter un risque plus élevé si elle a accès à des bases de données contenant des informations confidentielles.

Dans les métiers de la sécurité, une demande est également systématique. Ce qui a changé par rapport à la réponse fournie en 2021 (QUE 1583), c'est la pratique du DT. Alors qu'il demandait systématiquement un extrait du registre des poursuites, il ne l'exige désormais plus que pour les fonctions du domaine financier. Parmi les fonctions concernées par une demande systématique figurent celles de comptable, aide-comptable, caissier, magasinier, gestionnaire de stock, économiste, contrôleur de gestion et directeur financier. M^{me} Apffel Mampaey indique que, lorsqu'il est question d'une appréciation au cas par cas, il faut comprendre que l'existence de poursuites à l'encontre d'un candidat ne constitue pas automatiquement un obstacle à l'embauche au sein de l'Etat, y compris au DF. Il s'agit d'évaluer si les poursuites en question sont rédhibitoires, c'est-à-dire si elles représentent un risque avéré par rapport aux responsabilités de la fonction.

Il arrive que des personnes ayant des poursuites vis-à-vis de l'AFC soient engagées. Dans ces cas, il leur est demandé de régulariser leur situation fiscale en concluant un accord avec l'administration fiscale dans les mois suivant leur engagement. La logique sous-jacente est la suivante : refuser d'employer une personne en raison de poursuites reviendrait à la priver d'une source de revenu qui pourrait justement lui permettre de régulariser sa situation, alimentant ainsi un cercle vicieux. C'est pourquoi, dans toute l'administration, lorsqu'un extrait du registre des poursuites est demandé, une évaluation au cas par cas est toujours effectuée. Le fait d'avoir des poursuites n'est donc pas systématiquement un critère rédhibitoire pour travailler à l'Etat.

Le président revient sur les propos de M^{me} Apffel Mampaey et l'interroge sur l'existence d'un fichier fédéral pour le casier judiciaire ou pour les poursuites.

M^{me} Apffel Mampaey précise qu'il s'agit d'un fichier fédéral pour le casier judiciaire.

M^{me} Fontanet souligne que la difficulté réside dans l'absence d'un fichier fédéral pour les poursuites. En effet, une personne peut avoir des poursuites dans d'autres cantons. Dans le canton de Genève, il n'existe qu'un seul office des poursuites et des faillites, mais dans d'autres cantons, comme Vaud, il en existe plusieurs, en fonction des arrondissements.

Une députée LJS demande s'il est pertinent de se limiter à une demande auprès de l'office des poursuites de Genève, sachant qu'une personne pourrait avoir des actes ailleurs, sans que l'employeur en soit informé.

M^{me} Fontanet répond qu'il s'agit d'un choix. Elle ajoute que la grande majorité des collaborateurs de l'Etat sont domiciliés dans le canton de Genève.

Un député Vert s'interroge sur la manière dont est déterminé le caractère rédhibitoire ou non des informations figurant sur l'extrait du registre des poursuites. Il demande si cette évaluation est encadrée par une directive ou si elle relève du libre arbitre de la personne chargée du recrutement.

M^{me} Apffel Mampaey répond que cette appréciation se fait au cas par cas. En général, l'extrait du registre des poursuites est obtenu à la toute fin du processus de recrutement. Cela peut poser problème, car après avoir mené toute la sélection des candidats, l'engagement peut être remis en cause en raison d'un extrait défavorable. C'est pourquoi l'évaluation est réalisée conjointement par les RH et la personne chargée du recrutement, sans être strictement encadrée par une directive, car elle repose sur une analyse spécifique à chaque situation. M^{me} Apffel Mampaey se rappelle un cas où un candidat à une fonction financière avait une vingtaine de poursuites à son encontre. Dans cette situation, l'engagement a été jugé impossible, car même avec un salaire décent, la personne aurait eu énormément de difficultés à régulariser sa situation. Cela représentait un risque trop élevé pour l'administration, compte tenu des responsabilités liées à la fonction visée. Il serait difficile de fixer un seuil précis, par exemple en considérant qu'avoir moins de cinq poursuites est acceptable, alors qu'entre cinq et dix, une enquête serait nécessaire. C'est pourquoi chaque situation est analysée individuellement.

M^{me} Fontanet se demande s'il ne serait pas possible d'établir des directives précisant que le fait d'avoir des poursuites n'est pas rédhibitoire et qu'un examen doit être réalisé en fonction de la capacité de la personne à s'en sortir grâce à l'emploi, ainsi que de la possibilité de trouver des accords. Le fait que ces poursuites ne soient pas rédhibitoires pourrait inciter les employeurs à se poser la question. Actuellement, certains ne se la posent pas dès lors qu'ils disposent d'un extrait des poursuites. Il serait envisageable d'établir une fiche MIOPE ou un autre document précisant ces éléments.

M^{me} Apffel Mampaey répond que cela serait possible et qu'il pourrait être précisé que cette évaluation s'apprécie au cas par cas.

Le député Vert demande quel est le bilan de l'efficacité de cette demande, car seuls certains types de poursuites des candidats sont pris en compte, et ces informations arrivent en fin de processus. Il s'interroge sur l'utilité de cette méthode : est-ce qu'elle a permis d'écarter des dossiers qui, bien que remplissant tous les autres critères, auraient représenté un risque majeur pour l'Etat ou cette exigence est-elle finalement peu pertinente ?

M^{me} Apffel Mampaey répond que c'est très difficile à mesurer. Si une personne a des poursuites dans d'autres cantons, une saisie sur salaire pourrait être effectuée. A l'Etat, un certain nombre de personnes font déjà l'objet de saisies liées à leurs poursuites. Ces données étant très confidentielles, seules les gestionnaires de salaires et la personne concernée en ont connaissance, de plus ces poursuites ne sont pas suivies sur le long terme.

Le député Vert reformule sa question et demande si la suppression de cette demande d'extrait de poursuite poserait un problème majeur.

M^{me} Fontanet explique avoir travaillé dans un établissement bancaire qui pratiquait ce contrôle : un extrait des poursuites devait être remis lors de l'entrée en fonction et mis à jour chaque année, car le risque était considéré comme avéré. Toutefois, elle souligne qu'une banque n'est pas une entité publique ou une administration, où le processus est différent. Chaque service RH gère cette demande à son niveau, sans centralisation entre les départements. Elle estime qu'il pourrait être pertinent d'analyser ce processus : pour certaines fonctions à risque, ne faudrait-il pas demander un extrait du registre des poursuites plus tôt dans le processus de recrutement ?

Un député du Centre s'interroge sur la raison pour laquelle un extrait des poursuites est demandé en complément d'un extrait de casier judiciaire ou d'un certificat de bonne vie et mœurs. Il se demande en quoi le fait d'avoir des poursuites pourrait empêcher l'exercice d'une profession. Il demande également s'il existe des données sur le nombre de refus de candidatures en raison de poursuites.

M^{me} Fontanet répond que l'OPE n'a pas de compétence transversale en matière d'engagement et que chaque hiérarchie dans chaque département gère ses recrutements de manière autonome. Concernant les risques, certaines craintes existent quant au fait que des personnes poursuivies pourraient être plus susceptibles de commettre des actes illégaux. Toutefois, les poursuites peuvent aussi être la conséquence de conflits ou de difficultés passagères. C'est pourquoi l'examen de l'extrait des poursuites doit se faire au cas par cas.

M^{me} Apffel Mampaey ajoute que certaines professions, comme celles à l'AFC, impliquent un accès à des données sensibles. Il est donc parfois nécessaire d'être plus strict pour certaines fonctions. Elle précise que l'extrait du casier judiciaire est demandé à tous les employés et que le certificat de bonne vie et mœurs est requis pour certaines professions, comme celles dans la police, la sécurité et l'informatique.

Une députée S rappelle que, lorsqu'elle a déposé ce projet de loi, elle avait constaté un manque de cadre réglementaire sur cette pratique. Son projet ne vise pas à la supprimer, mais à assurer plus de transparence. Elle souligne que l'actuel document de référence dans ce domaine est la fiche MIOPE et elle mentionne que le département du territoire avait annoncé revoir sa pratique. Elle indique qu'elle avait pris contact avec le répondant du DT qui lui avait affirmé ne pas être au courant de ce changement de pratique. Elle demande ce qui est recherché dans l'extrait du registre des poursuites, elle demande s'il s'agit de la nature des dettes.

M^{me} Apffel Mampaey confirme que le département du territoire s'est aligné sur la pratique générale en ne demandant un extrait du registre des poursuites que pour les fonctions financières.

La députée S estime que demander un pareil document pourrait dissuader des candidats de postuler, même si le document n'est pas systématiquement rédhibitoire. Elle demande si, par exemple, pour quelqu'un qui postule à la police, c'est déjà arrivé de demander ce document, car il est rédhibitoire pour ces postes.

M^{me} Fontanet répond que le DF et l'OPE ne peuvent pas répondre pour la police ou d'autres départements.

M^{me} Apffel Mampaey explique que chaque filière RH analyse la situation selon l'appréciation des risques liés au poste. Elle ne peut pas donner un montant précis qui serait rédhibitoire. Elle souligne que la demande d'un extrait du registre des poursuites se fait en fin de processus, après la sélection du meilleur candidat pour le poste. Il faut vraiment qu'il y ait des éléments graves pour que la personne ne soit pas engagée. Il serait inopportun d'exiger systématiquement, dès le début, un extrait du registre des poursuites pour un poste à l'État, car cela représente également un coût pour les candidats. Il y a un équilibre d'intérêts à trouver.

La députée S demande si M^{me} Apffel Mampaey pense que, sous l'angle de la transparence pour les employeurs, il serait pertinent que ce document soit demandé en fin de processus. Elle considère que c'est un élément de transparence entre l'employé et l'employeur si cela n'est pas rédhibitoire, permettant ainsi d'être au courant de l'existence éventuelle de dettes. Elle

ajoute que, de toute façon, l'employeur sait si une personne a des dettes en raison de la retenue sur salaire.

M^{me} Apffel Mampaey précise que les retenues sur salaire sont strictement confidentielles. Même la hiérarchie directe ne les connaît pas. Seul le salarié sait qu'il subit une retenue sur salaire. Ces informations sont strictement confidentielles : personne à l'Etat n'a accès aux retenues sur salaire des collaborateurs. La hiérarchie n'a pas l'autorisation de consulter la fiche de paie d'un employé pour vérifier s'il a des retenues sur salaire et s'il règle ses poursuites. Il s'agit de la sphère privée.

M^{me} Fontanet précise et rectifie que ni les RH, ni la hiérarchie, ni les collègues ne peuvent avoir accès à ces informations. En revanche, le service des paies est au courant, car la justice s'adresse directement à celui-ci pour procéder à la saisie et transférer le montant à l'office compétent.

Le président évoque la question de la situation financière en France. Le seul moyen de savoir si une personne a des poursuites est de vérifier si elle est fichée à la Banque de France. Or, l'Etat de Genève n'a pas accès à ces données. En revanche, la personne concernée peut y accéder. Il demande si le canton de Genève exige de certains employés qu'ils fournissent une attestation de la Banque de France.

M^{me} Fontanet répond que non, cette demande n'est pas faite.

Un député Vert demande en quoi ce projet de loi modifierait la pratique actuelle. A sa lecture, il suffirait de produire la liste par voie réglementaire. Cela aurait peut-être l'avantage de garantir que l'Etat poursuive les bonnes pratiques exposées, au-delà de la législature actuelle. Cela inscrirait ces pratiques de manière plus formelle.

M^{me} Fontanet indique qu'il s'agit d'une disposition légale supplémentaire. A priori, elle ne voit pas d'empêchement au niveau politique à ce stade, à partir du moment où l'on peut identifier les professions par règlement.

M^{me} Apffel Mampaey estime qu'il est toujours beaucoup plus facile de modifier et de compléter une fiche MIOPE. C'est l'instrument le plus souple pour adapter les pratiques.

Une députée S pense qu'il faut réfléchir à ce qui est demandé aux candidats. Elle souligne le phénomène d'autocensure : les personnes endettées pourraient être dissuadées de postuler en raison de ce type de demande, même si le document n'est pas rédhibitoire. C'est une réflexion à avoir autour de la demande d'un pareil document.

M^{me} Fontanet répond qu'elle comprend et prend note de cette réflexion.

La députée S ajoute qu'il ne faudrait pas demander une attestation de non-poursuite si cela n'est pas justifié. Cela expose la situation des candidats sans avoir un impact sur leur activité.

M^{me} Fontanet répond que si l'on s'apercevait que, pour certaines professions plus sensibles, l'administration ne demandait pas ces éléments et qu'il en résultait une fraude importante, l'ensemble de la population serait en désaccord avec cette pratique. L'administration publique doit donc rester prudente sur ces aspects.

Un député UDC pose une question sur le terme « attestation de non-poursuites ». Il demande s'il s'agit d'une attestation de poursuites ou de non-poursuites.

M^{me} Apffel Mampaey précise qu'il s'agit d'un extrait du registre des poursuites.

Le député UDC demande si le fait d'avoir de petites poursuites n'est pas rédhibitoire.

M^{me} Fontanet répond que cela dépend, l'examen se fait au cas par cas. Lorsqu'un extrait des poursuites est demandé, l'office fournit soit une attestation de non-poursuite si la personne n'a pas de poursuites, soit une liste des poursuites en cours. Elle ajoute que, selon le type de poursuite, ce n'est pas nécessairement rédhibitoire. Il existe de nombreuses situations dans lesquelles des personnes ont des poursuites non justifiées ou dues à des accidents de vie. A l'inverse, certains individus ont des poursuites récurrentes, ce qui peut témoigner d'un comportement problématique, des personnes qui ne s'acquittent pas de leurs obligations. C'est pourquoi chaque cas doit être examiné individuellement et qu'il n'est pas possible d'établir de généralité.

Un député S remarque qu'une personne peut déposer une poursuite et, tant qu'elle ne la lève pas, celle-ci reste en vigueur. Il note que, pour un individu, il est parfois difficile de faire lever une poursuite. Il retient que le département est attentif à ces éléments.

M^{me} Fontanet insiste sur l'importance d'attendre la fin du processus de recrutement pour demander cet extrait. Si ce document était exigé dès le début, cela pourrait engendrer des biais dans le processus de sélection. Cette méthode permet de donner plus de chances aux candidats d'obtenir un emploi.

La députée S demande si, lorsqu'un extrait des poursuites est demandé, l'objectif est simplement de vérifier si une personne a des poursuites ou si l'absence totale de poursuites est une condition sine qua non pour certains postes.

M^{me} Fontanet répond que l'administration considère certaines fonctions comme plus sensibles et exige donc cet extrait pour ces postes.

La députée S souligne qu'il a été dit que l'extrait du registre des poursuites est demandé, mais qu'il n'est pas forcément rédhibitoire. Elle se demande si cela ne constitue pas une contradiction.

M^{me} Apffel Mampaey établit un parallèle avec le casier judiciaire : une personne peut avoir un casier non vierge sans que cela empêche son embauche. Tout dépend du contenu du casier judiciaire. Une appréciation est toujours réalisée.

Audition de la professeure Solène Morvant-Roux, professeure associée, Institut de démographie et socioéconomie, UNIGE

La P^{re} Morvant-Roux se présente, professeure à l'Université de Genève et socioéconomiste. Elle travaille beaucoup sur le Mexique, mais aussi sur la Suisse depuis plusieurs années. Son thème d'analyse est la financiarisation par la dette, soit le fait que la dette dans la vie des populations prend de plus en plus de place, que ce soit pour accéder à un logement, à la propriété, mais aussi pour survivre. Elle travaille également sur un projet sur la question du lien entre l'hypothèque en Suisse et les loyers. Elle combine les analyses statistiques et les entretiens au niveau des acteurs et appréhende la dette de manière très large. Elle indique qu'elle va organiser sa présentation autour de trois axes. D'abord, elle va évoquer le contexte structurel de ce qu'on appelle la financiarisation généralisée, c'est-à-dire ce déploiement des instruments de crédit, qui sous-tend des dynamiques d'endettement. Ensuite, elle va s'intéresser aux différentes modalités d'endettement et au rôle des poursuites, avant de conclure sur certaines considérations plus précises qui vont intéresser les réflexions autour de cette proposition de loi.

La P^{re} Morvant-Roux indique que, pour prendre un peu de hauteur par rapport à cette question, il faut resituer dans un contexte plus large, qui est cette financiarisation généralisée, le fait qu'au fond, à la dette, il y a un essor des prêts, de la dette privée à l'échelle internationale, sur le plan quantitatif et qualitatif. La dette privée est un phénomène global qui représente deux tiers de la dette mondiale. Il y a des dettes positives qui permettent de se projeter dans le futur, d'accumulation, par exemple une hypothèque ou un prêt étudiant, mais il y a aussi des dettes qui sont des sources d'appauvrissement et qui sont un phénomène lié à des situations précaires. Il y a cette centralité de la dette pour vivre ou survivre et, au fond, il y a des causes structurelles et institutionnelles qui sont liées à plusieurs choses, tout d'abord le décalage croissant entre le revenu du travail et les dépenses contraintes. Les épisodes inflationnistes

contribuent à aggraver cette situation. Pour compenser ce décalage, les ménages ont recours à des factures impayées ou des dettes. L'offre de crédit se multiplie, cette financiarisation a pour objectif d'atteindre des segments de la population qui sont de plus en plus précaires. Il y a également un lien avec les politiques sociales et l'évolution contemporaine de l'Etat social. Ensuite, il y a un quatrième élément, ce sont les trajectoires de vie, qui viennent accentuer l'écart entre le revenu et les dépenses contraintes.

P^{re} Morvant-Roux indique que la dette n'est pas répartie de manière égale, car il y a plusieurs formes de dette. En la Suisse, la dette est essentiellement représentée par l'hypothèque, à 95%. Elle montre sur la présentation le niveau d'endettement de la Suisse par rapport au niveau de revenu disponible en comparaison avec d'autres pays. En Suisse, la dette vient essentiellement de l'hypothèque, et 6 ménages sur 10 ont une forme de dette. Il y a une répartition inégale de ces dettes. La dette de l'hypothèque est beaucoup plus représentée dans la population avec des revenus plus élevés. Un autre élément de contexte, ce sont les arriérés de paiement. Elle commente le graphique qui montre le pourcentage de la population avec arriérés selon l'année. La Suisse est autour de 15% en moyenne d'arriérés de paiement au niveau des ménages. Ensuite, elle montre la répartition des arriérés en fonction des classes de revenus. Elle indique que c'est l'inverse de l'hypothèque : il y a des arriérés de paiement beaucoup plus représentés dans les classes de revenus moins favorisées. Donc, la dette est multiple et n'est pas répartie de manière équitable dans la population. Les catégories populaires ont tendance à avoir plus d'arriérés par rapport à l'hypothèque.

P^{re} Morvant-Roux informe que des travaux sont menés pour montrer qu'il y a aussi des éléments constitutionnels qui contribuent à entretenir l'endettement. L'endettement des plus précaires n'est pas un choix. Cela devient surtout un mode de vie dans le sens où les dépenses contraintes sont supérieures aux revenus. Il y a 20% de la population suisse dont les dépenses contraintes sont 28% chroniquement plus élevées que les revenus. Au total, si on ajoute ce groupe qui arrive à simplement couvrir ses dépenses contraintes avec ses revenus, cela donne 40% de la population. Ceci signifie que ces 40% de la population, dès qu'il y a un accident de parcours, peuvent sombrer dans l'endettement et avoir des problèmes pour payer des factures. C'est une part de la population qui n'est pas négligeable. Les questions d'âge, de statut de résidence, de statut familial et d'emploi vont ensuite expliquer et renforcer ces dynamiques. Un des éléments de ces dépenses contraintes est le logement. Le prochain graphique montre, sur le long terme, la proportion du logement dans le revenu brut des ménages. Le quintile des ménages les plus précaires est entre 30 et 32% du revenu pour le coût du logement. Pour les catégories les plus

aisées, on est à moins de 10% du revenu. En Suisse, il y a une partie de la population qui est beaucoup plus concernée, par rapport aux autres populations européennes, par le surcoût du logement. Une partie de la population paie plus de 40% de son revenu en dépenses de logement. Néanmoins, le logement apparaît très peu dans les arriérés de paiement. Ce que l'on retrouve principalement, ce sont des arriérés d'impôts ou de primes d'assurance-maladie.

P^{re} Morvant-Roux poursuit en indiquant que faire défaut sur les factures, pour les individus, n'est pas un choix, mais devient un besoin social pour survivre. Concernant les poursuites, ce qui est observé, c'est surtout le nombre. Il n'y a pas beaucoup de statistiques disponibles sur les poursuites. A l'échelle suisse, il y a eu environ 3 millions de poursuites en 2023. A Genève, on compte en moyenne 3,4 poursuites par personne. Genève représente 6% de la population suisse, mais 9% du total des 3 millions de poursuites. Cela correspond à 78 861 personnes en 2024, soit 18% de la population adulte, et 4 ménages sur 10. Les poursuites ont leur rôle social, mais elles uniformisent les dettes : les différents types de dettes sont regroupés dans une même catégorie, celle des poursuites, avec des conséquences importantes. C'est un frein à l'accès à d'autres ressources, en particulier dans les domaines du logement et de l'emploi. Elle indique que des recherches ont été menées, mais qu'il reste difficile de comprendre la justification de l'utilisation de l'extrait vierge du registre des poursuites, par les PME ou les services de l'Etat. Cette demande contribue à pénaliser les populations les plus précaires. Derrière cela, il y a une prise en charge de la dette par le travail social et par les associations qui travaillent sur le désendettement afin d'améliorer les chances des personnes de se réinsérer socialement. C'est un travail social minutieux, qui demande beaucoup de ressources, à la fois humaines et financières.

P^{re} Morvant-Roux termine par quelques considérations. Le premier point qui lui paraît problématique est qu'il existe d'autres compagnies de recouvrement qui ne mettent pas nécessairement les personnes aux poursuites, ce qui crée un traitement inégal, car cette information n'est pas nécessairement disponible à l'employeur à l'embauchement. Le deuxième point concerne le coût pour l'Etat. Les personnes qui sont en poursuite se réinsèrent moins facilement dans la société, ce qui représente un coût en termes d'accompagnement, mais aussi de recettes fiscales pour l'Etat, ainsi qu'un coût en termes de gestion pour les travailleurs sociaux et de consommation. Ensuite, il existe également une source d'inégalité pour les citoyens de Genève face aux travailleurs français, car en France, les poursuites n'existent pas. Finalement, il y a à Genève une politique publique qui est en train d'être mise en place et qui vise justement à favoriser la réinsertion sociale des personnes surendettées.

Il semblerait donc cohérent que l'Etat avance vers un encadrement de l'utilisation du registre des poursuites dans le cadre de ses procédures de recrutement.

Une députée S demande en quoi il est pertinent de demander un extrait des poursuites, en fonction du secteur, de la nature de l'emploi, des risques liés à la fonction, sachant que l'idéal est que les personnes puissent travailler, car cela peut avoir des conséquences néfastes si cela devient un cercle vicieux et qu'elles n'arrivent pas à sortir de cette situation. Ensuite, elle demande ce qu'un extrait vierge révèle en fonction de la nature de la dette, sachant qu'il existe différentes natures de dettes. Elle se demande si ce document ne devrait pas être utilisé avec parcimonie, vu les conséquences délétères qu'il peut avoir et si cela ne constitue pas une forme de discrimination pour les postulants à l'emploi genevois face aux frontaliers.

P^{re} Morvant-Roux indique que, lorsqu'elle a commencé cette recherche, on lui avait dit que ce document était uniquement demandé dans les domaines de l'IA, de la sécurité et pour les fonctions où les personnes sont en contact avec l'argent. Mais, après s'être renseignée, elle a observé qu'il y a davantage de domaines dans lesquels cet extrait des poursuites est demandé. Elle donne l'exemple d'une jeune femme qu'elle a rencontrée, qui a des dettes liées à ses parents. Elle a été embauchée dans une grande surface, et on lui a refusé une promotion à cause de ses poursuites. Elle s'interroge sur le fait que, pour les PME, cela représente peut-être un surtravail important d'avoir des employés qui sont sous poursuites. Elle pense qu'il faudrait encadrer, voire interdire, la demande du registre des poursuites, car aujourd'hui cela concerne 16 à 18% de la population, mais cela pourrait en concerner 25% en cas de crise. De plus les poursuites ne sont pas toujours à jour : certaines s'étendent dans le temps, car les créanciers mettent du temps à les faire annuler. Elle souligne qu'il y a une forme de criminalisation des personnes en poursuite. Il lui semble donc qu'il faudrait soit interdire, soit encadrer l'usage de ce registre, selon les secteurs. Il existe aussi cette idée selon laquelle les personnes en poursuite seraient plus tentées de « prendre dans la caisse ». Elle ne sait pas s'il existe des études qui prouvent cela, mais l'utilisation du registre des poursuites ne lui semble pas justifiée. De plus, derrière un extrait des poursuites, se cache une réalité concrète et souvent complexe. Il existe une forte hétérogénéité entre les situations, ce qui rend difficile la distinction entre les cas. Cela conduit à des considérations particulièrement délicates. Le problème réside dans la diversité des situations et dans le fait que les poursuites ne sont pas toujours actualisées, il peut y avoir certaines créances qui n'existent plus, ou qui n'ont pas lieu d'être.

La députée S en conclut qu'il n'existe pas de documentation ou d'éléments vérifiables sur le risque de corruptibilité. P^{re} Morvant-Roux évoquait, par exemple, des domaines comme la sécurité, le droit, la finance ou la fiscalité, dans lesquels il est généralement admis que ce type de document est rédhibitoire pour le recrutement. Cependant, il n'est pas certain que cela soit réellement fondé.

P^{re} Morvant-Roux n'a pas connaissance d'études établissant un lien entre le fait de ne pas avoir payé une facture et une plus grande propension à la corruption. Elle indique avoir des difficultés à comprendre comment cette idée est construite. Elle indique que des travaux sont en cours, consistant à mener des entretiens avec des responsables des ressources humaines d'entreprises afin de mieux comprendre les raisons et les mécanismes qui sous-tendent ces choix et l'association entre dette et criminalité semble être faite.

La députée demande si le projet de loi, tel qu'il est formulé, lui paraît satisfaisant. Elle informe qu'il a été indiqué que l'extrait des poursuites n'était pas déterminant dans le choix d'un candidat par l'employeur à l'Etat, et qu'il est demandé à la fin du processus de recrutement. Dans ce cas, elle ne comprend pas l'intérêt de le demander.

P^{re} Morvant-Roux estime que l'extrait du registre des poursuites pourrait simplement ne pas être demandé.

Un député PLR indique avoir compris de cette présentation que cette information n'est, dans tous les cas, pas pertinente et qu'il n'y a pas d'exception selon certaines situations. Dans tous les cas, l'Etat demande un relevé des poursuites qui n'est pas justifié selon P^{re} Morvant-Roux.

P^{re} Morvant-Roux demande justement quelle est la justification.

Le député PLR estime que tout le débat réside dans la question de savoir si, pour certains postes, par exemple dans la police ou à l'administration fiscale, une personne ayant de nombreuses poursuites pourrait être plus susceptible de ne pas résister à une forme de corruption. Avoir des poursuites peut aussi en dire long sur la personnalité d'une personne, sur la responsabilité qu'elle prend à assumer ses dettes. Il estime que c'est tout de même un témoignage qui n'est pas inintéressant.

P^{re} Morvant-Roux est d'accord avec le député, mais indique que cela implique d'aller examiner en détail et de contextualiser l'endettement. Cela nécessite un travail considérable d'explication. Le problème réside dans le fait qu'il est nécessaire de recontextualiser, de remettre les situations dans leur contexte, alors que les poursuites uniformisent des situations très différentes. Ce qui lui pose également problème, c'est de faire le lien entre des situations très différentes et une discrimination à l'emploi qui ne fait pas de distinction.

Le député PLR dit que la commission a entendu le département des finances, qui chapeaute les ressources humaines, et qui a expliqué qu'il essayait de faire des distinctions entre les situations. Il y avait certaines situations qu'il estimait être rédhitoires, et d'autres qui n'empêchaient pas l'embauche. Il souhaite entendre P^{re} Morvant-Roux sur le fait que, depuis quelques années, un débiteur poursuivi peut écrire à l'office des poursuites pour demander que certaines poursuites de plus de trois mois n'apparaissent pas. L'office des poursuites reçoit ce courrier, interpelle le créancier et supprime les poursuites visibles de la créance en question si le créancier ne démontre pas qu'il a demandé la mainlevée. Cette possibilité existe particulièrement pour les créanciers qui utilisent le commandement de payer comme moyen de pression. Il est donc possible de faire effacer ces poursuites par cette demande.

P^{re} Morvant-Roux indique qu'elle ne connaît pas ce mécanisme. Néanmoins, il lui semble que c'est une démarche supplémentaire. Tout le monde n'est pas au courant. Ce sont des instruments à la disposition des personnes en poursuite, mais il est évident que le recours et l'utilisation de ces instruments ne sont pas toujours automatiques, et l'information n'est pas forcément facile à obtenir.

Un député S pense que le problème, c'est que, même lorsqu'une poursuite est payée, si le créancier décide de ne pas la lever, elle peut rester pendant longtemps. Il se demande si ce n'est pas à l'administration de régler cela. Les conséquences sont extrêmement graves. Il estime que c'est un système inique.

P^{re} Morvant-Roux estime que, vu le rôle que jouent les poursuites dans la vie, en termes de logement ou d'emploi par exemple, il devrait y avoir une connexion plus importante et plus systématique entre le moment où la dette est payée et celui où la poursuite est effacée. Les poursuites ne sont pas toujours des documents à jour. Il faudrait soit exiger que ce soit un document extrêmement rigoureux, soit encadrer fortement son utilisation.

Le député S indique que ce système existe depuis des dizaines d'années. Il se demande comment il est possible que cela n'ait pas été modifié.

P^{re} Morvant-Roux pense que l'objectif des poursuites était de pacifier les relations entre créancier et débiteur. Cependant, aujourd'hui, la dette joue un rôle beaucoup plus important dans la société. L'office des poursuites prend également une place de plus en plus centrale. La raison d'être de l'office des poursuites est louable, mais l'utilisation du registre des poursuites doit être encadrée.

Le député S demande pourquoi ce système n'a pas été changé depuis des années.

P^{re} Morvant-Roux indique qu'il existe des initiatives dans ce sens.

Le président intervient et indique que cela relève du droit fédéral. Il remercie P^{re} Morvant-Roux d'avoir mis en perspective la problématique de l'endettement, qui est une grave problématique transversale de l'Etat.

Discussion

Un député PLR rappelle que la P^{re} Morvant-Roux est spécialiste de l'étude des dettes, et non des engagements ni des procédures d'engagement de l'Etat. Il souhaite aussi rappeler que le département des finances avait indiqué qu'« il faut comprendre que l'existence de poursuites à l'encontre d'un candidat ne constitue pas automatiquement un obstacle à l'embauche au sein de l'Etat, y compris au DF. Il s'agit d'évaluer si les poursuites en question sont rédhibitoires, c'est-à-dire si elles représentent un risque avéré par rapport aux responsabilités de la fonction. Il arrive que certaines personnes ayant des poursuites vis-à-vis de l'AFC soient néanmoins engagées » (audition du 28 mars 2025).

Une député S souhaite savoir en quoi le projet de loi, tel qu'il est formulé, est problématique pour le PLR, qui s'est manifesté et qui, il lui semble, n'a pas beaucoup de sympathie pour ce projet de loi. Le projet de loi ne demande pas de supprimer la demande de l'extrait de poursuites, mais plutôt de rendre transparentes les fonctions pour lesquelles il est demandé. Le projet de loi ne règle pas un élément qui est apparu lors des auditions, l'égalité de traitement. Le DF a été clair, ils ne sont pas en capacité de demander à un postulant étranger un pareil acte. Ceci est aussi problématique, mais n'est pas réglé par le projet de loi. Elle ne voit pas en quoi le projet de loi pose problème par rapport à la pratique qui est déjà en place.

Un autre député PLR donne la position du PLR. Il indique que, d'après ce qu'il a entendu de la part du département des finances, l'Etat n'est pas dogmatique, il est bienveillant et ne veut pas pénaliser les personnes qui postulent à l'Etat. De plus, on est dans une période où il y a une pénurie dans de nombreux secteurs, il ne pense donc pas que ce soit dans l'intérêt de l'Etat. De surcroît, les tensions sur le marché du travail vont devenir de plus en plus importantes. L'Etat ne veut pas appliquer une politique systématique concernant les poursuites. L'Etat applique une politique mesurée. Les poursuites sont des informations importantes. Si quelqu'un a une vingtaine de poursuites, cela veut dire quelque chose sur cette personne. Il ajoute qu'il a trouvé intéressant le discours de la professeure, mais il l'a aussi trouvé très déresponsabilisant. A l'entendre, toutes les personnes qui ont des poursuites sont des victimes. La première victime est le créancier qui n'arrive pas à se

faire payer une facture. Il rappelle qu'il existe une loi fédérale pour éviter que l'on puisse trop facilement mettre quelqu'un en poursuite en exerçant une pression sur cette personne. Il est possible de demander que cette poursuite soit effacée si le créancier ne démontre pas qu'il a continué la procédure pour demander la mainlevée de la poursuite. Il s'agit de l'art. 8, al. 3, de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Il imagine que ce projet de loi est lié à une actualité ou une interpellation qui a été faite. Il imagine que dans trois ans, lorsqu'un scandale éclatera parce qu'un employé de l'Etat aura volé de l'argent, si cette personne a été engagée alors qu'elle avait une cinquantaine de poursuites, il pense que, dans la minute, un autre groupe parlementaire déposera un projet de loi pour dire que l'Etat ne fait pas son recrutement correctement et que les ressources humaines de l'Etat sont défailtantes. Il répète que l'employeur à l'Etat de Genève est bienveillant. Il ne faut pas brider l'Etat qui a déjà des règlements clairs et non abusifs. Il ne pense pas que ce soit le rôle de la commission de légiférer sur quelque chose qui n'est pas problématique.

Un député Vert indique que son groupe est étonné par les propos du député PLR, car, de leur point de vue, un projet de loi doit s'évaluer à l'aune de la situation actuelle, de l'effet qu'il aurait, de son efficacité, et de sa capacité à amener plus de transparence et plus d'équité. Il lui semble que toutes ces conditions sont clairement réunies dans un projet qui est assez modeste, et qui intervient relativement peu sur le fonctionnement concret de l'Etat. L'objectif n'est pas d'empêcher l'exigence de cet extrait, mais de l'encadrer, dans un souci de transparence. La demande pratique formulée par ce projet de loi est simplement de passer d'une procédure relativement opaque à une procédure plus ouverte, en inscrivant cette exigence dans un règlement, ce qui a été confirmé par la conseillère d'Etat. Il a également compris que cette dernière était favorable au fait que le Conseil d'Etat assume ce choix et établisse la liste des fonctions pour lesquelles ce document est requis. Concrètement, ce serait le seul changement. La question à poser est donc celle de l'évaluation de l'efficacité de la mesure, face à l'idée qu'un extrait de poursuites vierge constituerait une garantie contre tout comportement frauduleux, ce qui reste très spéculatif. La P^{re} Morvant-Roux l'a précisé : aucune étude scientifique ne vient accréditer ni discréditer l'idée d'une corrélation entre des poursuites et des comportements de corruptibilité ou de fraude. M^me Apffel Mampaey, lors de son audition à la dernière séance, allait dans le même sens. Il n'existe donc aucune évaluation de l'efficacité de cette mesure. Il annonce que le groupe des Verts soutient le projet de loi, et il affirme ne pas comprendre pour quelle raison les autres groupes ne feraient pas de même.

La députée S indique avoir entendu les propos du député PLR, cependant elle n'a pas l'impression que le projet de loi va à l'encontre de ses considérations. Le projet de loi ne demande pas de changer les pratiques en vigueur. Le cas problématique évoqué par le député PLR serait, dans tous les cas, encadré. En effet, avec ce projet de loi, l'Etat pourra continuer à demander lors du recrutement si une personne est sujette à des poursuites et si cela constitue un risque pour la fonction concernée. L'article vise à instaurer de la transparence sur ce qui est actuellement demandé aux candidats et la raison pour laquelle ce document est requis. La fiche MIOPE, qui est un document interne à l'Etat, contient des informations qui, selon elle, pourraient être rendues accessibles à la population.

Un député UDC indique que, pour son groupe, il y a une incompréhension dans les bancs d'en face. Le député des Verts a rappelé aujourd'hui, et a réutilisé le terme « extrait de poursuite vierge », ce qui, selon lui, n'a jamais été demandé par personne. L'Etat ne demande pas un extrait de poursuites vierge. L'Etat a confirmé que ce n'est pas parce qu'une personne a des poursuites qu'elle ne sera pas engagée. C'est un point qui est, selon lui, faussement présenté dans l'exposé des motifs, à travers l'utilisation du terme « double peine », qui n'existe pas, selon eux. L'Etat l'a sous-entendu, il engage des personnes qui sont sous poursuite, mais il essaie d'éviter de recruter des personnes qui présentent des poursuites trop récurrentes. C'est pour cette raison que l'UDC s'opposera également à ce projet de loi. En revanche, il ne rejoint pas du tout l'avis de son préopinant PLR sur le fait qu'il serait très simple d'effacer une poursuite lorsqu'on a affaire à un créancier de mauvaise foi. A ce titre, il estime qu'il serait plus pertinent de légiférer à ce sujet. Cependant, cela n'a rien à voir avec le présent projet de loi, qui, selon son groupe, est inutile, puisque l'Etat n'utilise pas l'extrait de poursuites pour refuser l'engagement d'une personne.

Un député LJS indique que des explications ont été données la semaine dernière, selon lesquelles des personnes ayant des poursuites peuvent tout de même être engagées par l'Etat. Il estime que ce projet de loi est dangereux, car il expose les administrés à un risque de racket. Il rappelle qu'il y a quelques années, à l'OCBA, trois fonctionnaires demandaient des pots-de-vin lorsqu'ils attribuaient des mandats à des entreprises du bâtiment. En supprimant la possibilité de demander l'extrait de poursuites, les entreprises en lien avec l'Etat pourraient se retrouver dans des situations similaires, et se faire racketter. Ce serait dangereux de supprimer cette pratique, car cela ne permettrait plus de défendre les citoyens. Il pense que même certains policiers, s'ils ont beaucoup de poursuites, pourraient avoir des pratiques douteuses. C'est pourquoi il estime qu'il faut garder cette pratique.

Le député LC indique avoir un avis partagé. Il remarque que, finalement, ce qui va sans dire va parfois mieux en le disant. Il a bien compris que le département ne tenait pas systématiquement compte du registre des poursuites pour toutes les fonctions lors de l'engagement. Dès lors, il s'interroge sur la pertinence de continuer à le demander dans ces cas-là. A la lecture de l'article, il ne voit pas de problème fondamental. Le seul point qui lui paraît délicat concerne la voie réglementaire et l'établissement d'une liste exhaustive des exceptions. Il souhaiterait pouvoir consulter cette liste avant de se déterminer sur sa position.

Le président précise qu'il arrive parfois que le Conseil d'Etat propose un projet de loi accompagné du règlement correspondant, mais cela se fait généralement lorsque c'est le Conseil d'Etat qui dépose un projet de loi.

Une députée des Verts indique que son collègue de parti a déjà exposé la position du groupe. Elle souhaiterait entendre les partis qui s'opposent frontalement au texte, et qui prétendent que le projet de loi vise à supprimer la demande de l'extrait de poursuites, argumenter sur la base du texte proposé, et non sur la base de principes généraux.

Une député S répond au député UDC, qui a affirmé que l'Etat ne demande jamais une attestation de non-poursuite. En réalité, ce n'est pas exact : un poste actuellement ouvert au sein du DIN précise dans son annonce que « une attestation de non-poursuite sera systématiquement demandée à la fin du processus de recrutement ». Une personne sujette à des poursuites, en voyant cette exigence, pourrait renoncer à postuler, même si aucune interdiction absolue ne l'empêche d'être engagée. Ce type d'exigence constitue un frein, tant à la candidature qu'à l'embauche. Elle répond également au député PLR, qui a affirmé que le fait d'avoir des poursuites dirait quelque chose sur la personne, sous-entendant un manque de gestion financière ou de responsabilité. Elle trouve ce propos extrêmement choquant, d'autant plus que la P^{re} Morvant-Roux a précisément montré, à travers des études, que cela indique plutôt une situation de revenus largement inférieurs à la médiane suisse. Cela décrit une personne vivant dans une relative précarité, mais en aucun cas les recherches ne permettent de conclure que les poursuites sont dues à une mauvaise gestion ou à un manque de responsabilité. Elle trouve très choquant de tenir ce genre de discours qui ne repose sur aucune donnée, si ce n'est sur l'avis personnel d'un député.

Le président donne la position du groupe MCG. Il indique que la problématique de la fermeture de certains postes aux personnes ayant des poursuites est très importante, et que M^{me} Fontanet l'a également reconnu. Il estime qu'il faut effectivement se poser la question de l'opportunité de légiférer. Le fait de légiférer présente un avantage : celui d'offrir une garantie.

En revanche, cette garantie repose sur une liste réglementaire qui sera définie par le Conseil d'Etat et qui ne sera pas connue avant le vote sur le projet de loi. Il souligne également que l'emplacement du texte dans la loi semble quelque peu périlleux. En effet, lorsqu'on regarde les autres alinéas de l'article concerné, il s'agit plutôt de principes généraux, et non d'éléments spécifiques à fournir au moment de l'engagement. Cela reste toutefois une question secondaire. Pour le groupe MCG, l'autre point important est la nécessité d'une amélioration du processus RH de manière plus générale. Au vu de ce qui a été dit par plusieurs commissaires, l'Etat risque de se retrouver face à des difficultés de recrutement, ce qui constitue un défi majeur pour l'Etat de Genève. La position du groupe n'est pas encore arrêtée, mais il est probable qu'il s'abstienne.

Un député S estime qu'il existe des personnes ayant des poursuites extrêmement importantes, tandis que d'autres en ont pour des raisons sociales. Le problème réside dans le fait que le système ne fait aucune distinction entre ces situations. Le projet de loi va dans ce sens, mais il pense qu'il serait peut-être pertinent d'indiquer dans le projet de loi que le Conseil d'Etat doit d'analyser les poursuites dans lesquelles un individu est impliqué.

Un député des Verts répond à deux éléments qui ont été avancés. Le premier est celui de son collègue LC, qui suggérerait qu'il serait intéressant de voir la liste des fonctions visées. Cette liste figure, évidemment pas sous forme de réglementation, dans la présentation faite la semaine précédente par le département des finances, qui précise quelles fonctions requièrent cet extrait du registre des poursuites. Il s'agit principalement des domaines financiers, de l'OCSIN et de la sécurité. Ensuite, concernant l'objection du président concernant l'emplacement de l'article dans la LPAC est intéressante. Il est vrai que ce n'est pas forcément l'endroit qui lui paraît le plus approprié, mais cela n'empêche pas le Conseil d'Etat d'intervenir et de replacer le texte à un endroit plus adéquat. De leur point de vue, ce n'est pas une question rédhibitoire.

Le président estime que, dans un monde idéal, un certain nombre d'affaires pourraient se régler de manière réglementaire, mais la confiance et la communication entre la députation et le Conseil d'Etat ne sont pas toujours au beau fixe.

Le député des Verts indique que la question qui se pose est de savoir s'il faut faire confiance au Conseil d'Etat, une autorité politique censée agir en toute transparence, ou à une armée de fonctionnaires dans les services qui décident de façon arbitraire si ces documents doivent ou non être demandés. Selon lui, il est préférable que ce processus soit à la fois transparent et politique.

La députée S indique qu'elle est d'accord, pour l'efficacité des travaux, d'attendre la suggestion du département s'il a une suggestion à faire quant à l'emplacement de l'article.

Le président comprend qu'interroger le département sur cette question peut être une solution.

Le député PLR réagit à certaines remarques. Ce qu'il entend en face, c'est qu'au fond, cet alinéa ne pose pas de problème. La question est : est-ce qu'il faut légiférer ou faire confiance à l'Etat ? Il trouve que cette problématique revient très souvent au sein du Grand Conseil : une volonté de corseter le Conseil d'Etat, comme s'il ne fallait pas lui faire confiance. Un arsenal juridique très corsetant est créé, alors que beaucoup de partis représentés au Grand Conseil le sont également au Conseil d'Etat, et qu'il leur est déjà implicitement reproché d'agir avec de mauvaises intentions. Il estime qu'il s'agit de micromanagement. Selon lui, c'est au Conseil d'Etat de savoir quelles sont les conditions nécessaires pour travailler dans une fonction au sein de l'Etat. L'autre problème réside dans le fait que l'encadrement du Conseil d'Etat va tellement loin qu'on veut une liste exhaustive. Tout est cadré, sans laisser de marge de manœuvre à l'exécutif. Il juge cela très dommage.

Le député LC évoque une autre commission où une conseillère d'Etat avait promis, par exemple, que son département ne sanctionnerait pas une certaine disposition législative. Certains partis avaient alors cherché à inscrire dans la loi une disposition affirmant explicitement qu'aucune sanction ne serait appliquée. Fondamentalement, le règlement peut prévoir quelque chose, et le Conseil d'Etat peut dire qu'il agira dans un sens, mais cela reste un baromètre inégal. Il précise qu'il n'a rien contre le fait que cela soit inscrit dans une loi plutôt que dans un règlement. Il demande toutefois que le vote ne soit pas tenu aujourd'hui, afin de pouvoir en discuter avec son groupe.

La députée S trouve la remarque de son collègue PLR parfaitement légitime. Elle rappelle à la commission qu'elle a entrepris les démarches nécessaires pour soumettre ce projet de loi, elle a adressé une question, le département avait envisagé de changer la pratique, ce qu'il n'a finalement pas fait. Après trois ans, elle propose donc un projet de loi. Les étapes ont été suivies dans l'ordre.

Une autre députée S complète la réponse de sa collègue en indiquant qu'il ne s'agit pas ici de micromanagement. Une règle générale est posée dans le projet de loi : ne pas demander l'extrait du registre des poursuites. Une disposition complémentaire est introduite afin de permettre des exceptions, qui relèveront de la libre appréciation du Conseil d'Etat. Il s'agit simplement de fixer une règle générale dans la loi, et de permettre des exceptions.

Le président décide de surseoir au vote.

Suite des discussions et vote

Le président rappelle qu'il y a eu une présentation de ce projet de loi par son auteure, M^{me} Osmani, ainsi que l'audition de la P^{re} Morvant-Roux. Lors de la séance du 4 avril, la commission avait exprimé un doute quant à l'inscription du projet de loi dans le bon cadre législatif du point de vue légistique. La question avait été transmise au département, qui a répondu dans un e-mail, que le président lit :

« D'un point de vue légistique, la règle énoncée par le PL 13584 – qui ne contient pas une norme primaire d'importance – devrait a priori figurer dans un règlement (cf. not. le RPAC qui règle déjà la mise au concours et une partie du processus de candidature, art. 50 ss).

Par ailleurs, le PL 13584 s'adresse à l'administration cantonale mais le champ d'application de la LPAC s'étend bien au-delà de l'administration cantonale (not. Pouvoir judiciaire, HUG, OCAS, Hospice général, IMAD, Université de Genève et HES-SO Genève). Les membres du personnel de ces entités ne relèvent pas de l'autorité du Conseil d'Etat (art. 2 al. 3 et 4 LPAC), qui ne peut donc fixer par voie réglementaire – comme le voudrait le PL – la liste des exceptions pour les fonctions relevant de ces entités. Par ailleurs, la LPAC n'est pas applicable aux fonctions relevant par exemple de la loi sur l'instruction publique (LIP ; C 1 10).

En tout état, l'établissement d'une liste exhaustive des fonctions pour lesquelles la production d'un extrait du registre des poursuites serait autorisée apparaît délicat et ne serait pas opportun. Un examen au cas par cas est préférable, sur le modèle de la Confédération, où la production d'un extrait du registre des poursuites d'une candidate ou d'un candidat peut être exigée, si cela est nécessaire pour préserver les intérêts de l'employeur (art. 20a LPers), le Conseil fédéral n'ayant pas établi de liste exhaustive des fonctions à cet égard (art. 94^e OPers).

Si la commission devait toutefois décider d'entrer en matière sur le projet de loi, le département souhaiterait déposer un amendement modifiant la LPAC en tenant compte des remarques qui précèdent. »

Une députée S aurait souhaité que le département soumette un amendement à la commission et accomplisse le travail comme demandé. Elle estime qu'un point demeure en suspens : la question de l'égalité de traitement entre collaborateurs étrangers et résidents. Cette question n'a pas été abordée dans l'e-mail, alors qu'il lui semble qu'elle avait été soutenue en fin de discussion par le PS ainsi que par d'autres partis de gauche. Elle souhaite que le département revienne avec une réponse sur ce sujet.

Un député PLR rappelle que le PLR est opposé à l'entrée en matière de ce projet de loi, position déjà exprimée lors de la séance du 4 avril. Il considère qu'un nouveau débat est inutile. Il propose de voter sur l'entrée en matière et, si celle-ci est acceptée, de demander le cas échéant un amendement du département.

Un député des Verts, sur la procédure, se dit favorable à cette idée. Toutefois, il estime que la réponse reçue laisse la commission sur sa faim et il juge pertinent d'examiner ce que le département pourrait proposer pour améliorer la LPAC. Trois dimensions sont évoquées dans la réponse, relevant de différents niveaux hiérarchiques de normes, pour déterminer si une exigence relève ou non du droit. Il a l'impression qu'il s'agit davantage d'appréciations personnelles que de fondements juridiques incontestables. Il souligne que la question légitime du grand et du petit Etat doit être examinée. Il trouve nécessaire de traiter cet aspect et juge la remarque sur le caractère « délicat » et « inopportun » arbitraire et contestable. Il affirme qu'il est toujours possible d'établir une liste et souhaite comprendre pourquoi cela ne serait pas opportun. Il considère la demande exprimée dans le PL comme pertinente et estime qu'il faut justifier les exigences dans le cas du petit et du grand Etat.

Le député MCG indique qu'au nom du groupe MCG, ils attendaient une proposition du Conseil d'Etat. Il pensait se prononcer sur cette base, alors que celui-ci demande d'abord un avis sur le principe de légiférer. Il reconnaît que la situation actuelle pose problème : des extraits de poursuite sont demandés, tandis qu'une partie importante des employés de l'Etat proviennent d'autres cantons, voire de France, sans qu'aucun contrôle ne soit effectué. Il estime que voter aujourd'hui sur le principe serait prématuré. Toutefois, la commission peut se prononcer sur l'opportunité d'un projet de loi, mais il a le sentiment que ce serait un vote précipité. Il évoque d'autres projets de lois votés rapidement, notamment un PL de la LTGVEAT, pour lequel la commission de l'économie avait ensuite reconnu ne pas avoir mené à bien le travail parlementaire, renvoyant ainsi le texte à une autre commission. Il propose d'attendre encore une semaine avant de voter. Concernant l'acceptation ou non du texte, son groupe attendait un amendement du Conseil d'Etat, mais avait également préparé un amendement. Selon l'amendement retenu, cela pourrait influencer fortement le vote sur l'entrée en matière.

Le député PLR souhaite passer au vote sur l'entrée en matière.

La députée S estime qu'une question reste en suspens, soulevée par la ^{Pré} Morvant-Roux, concernant l'égalité de traitement prévue par la LPAC et le RPAC. La LPAC contient des éléments relatifs au processus d'engagement, ce qui offrait une occasion pour le département d'intervenir par la voie réglementaire, en proposant à la commission une formulation en vue d'une

modification du règlement. Cela n'a pas été fait. Lors du dépôt du PL, elle avait mentionné qu'une question avait été adressée au Conseil d'Etat avant ce dépôt, dans laquelle celui-ci exprimait sa volonté d'harmoniser la pratique. Aujourd'hui, au fil des séances de commission sur ce sujet, aucune volonté politique n'émane du département ou du Conseil d'Etat pour aller dans ce sens. Elle considère cela comme contradictoire.

Le président considère que la position du Conseil d'Etat est claire : il ne souhaite pas déposer d'amendement avant le vote sur l'entrée en matière. Il invite M^{me} Andenmatten à s'exprimer sur la question de l'égalité de traitement.

M^{me} Andenmatten répond que la question, telle que comprise par le Conseil d'Etat, portait sur la loi dans laquelle il serait pertinent d'inscrire ces dispositions, et que c'est essentiellement sur ce point qu'il a répondu, en expliquant la démarche, ce qui justifierait un amendement. Elle précise qu'un amendement serait envisageable si l'entrée en matière était acceptée.

M^{me} Andenmatten ajoute qu'il lui semble que la question de l'égalité de traitement avait été abordée lors de la précédente audition du département. En ce qui concerne l'égalité entre employés étrangers et suisses, elle se souvient qu'il avait été noté que la France ne dispose pas d'un système équivalent à celui de la Suisse, notamment en l'absence d'un office des poursuites.

Le président demande, au sujet de la Banque de France, si le département s'adresse directement à celle-ci.

M^{me} Andenmatten répond par la négative, et rappelle que cette question avait été abordée lors de l'audition du magistrat.

Le président s'interroge sur les raisons de cette absence de démarche. Il estime que le Conseil d'Etat a la légitimité de demander à la personne domiciliée de solliciter un extrait auprès de la Banque de France. Il se dit étonné par le manque d'initiative de la part de l'Etat de Genève et du service du personnel sur ce point.

Une députée des Verts souhaite qu'un vote soit organisé sur le principe même de voter.

Un député des Verts relève que le document constaté n'est pas une norme primaire d'importance. Il interroge sur les éléments permettant d'arriver de manière indiscutable à cette conclusion, ou s'il s'agit d'une analyse sujette à débat juridique. Le projet de loi demande en effet au Conseil d'Etat de limiter la liste des fonctions par voie réglementaire. Il a compris que le Conseil d'Etat ne peut pas le faire pour les entités du Grand Etat. Il demande si un amendement imposant à ces entités d'édicter cette liste par voie réglementaire serait envisageable.

M^{me} Andenmatten indique ne pas savoir, précisant qu'elle n'est pas juriste. Le département pourra fournir une réponse à la commission lors de la prochaine séance.

Le député des Verts estime que cette réponse confirme la nécessité d'attendre une séance supplémentaire pour approfondir ces questions. Il pense qu'il est possible de refuser l'entrée en matière, puis de proposer un renvoi en commission, ou, le cas échéant, de redéposer un nouveau projet de contenu similaire.

Une députée S indique qu'il lui semble que la commission s'était arrêtée à ce point lors de la dernière séance. Elle considère que ce que le département formulera devra être argumenté. Elle observe qu'en l'absence de volonté de traiter un sujet jugé incommode, le Conseil d'Etat ne propose pas d'amendement et ne revient pas avec des réponses, malgré des procès-verbaux retraçant les demandes et interrogations des séances précédentes. Les députés se retrouvent à reformuler les mêmes questions et à reprendre un travail déjà accompli. Elle estime que la commission aurait pu voter l'entrée en matière aujourd'hui si toutes les informations avaient été fournies. Elle ne voit pas la nécessité de forcer ce vote sans avoir reçu de réponses aux demandes déjà exprimées.

Le président met au vote l'audition du département pour la semaine prochaine :

Oui : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

Non : 8 (1 LJS, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Abstentions : –

L'audition du département des finances est refusée.

Un député des Verts souhaiterait au minimum obtenir des réponses écrites aux deux questions qu'il a posées. Il indique que la commission a reçu un document du département des finances contenant des réponses, mais celles-ci lui paraissent insuffisantes. Il estime que les questions posées sont légitimes, et que le minimum serait d'y répondre clairement, voire d'apporter d'autres éléments. Il considère ne pas avoir obtenu de réponse.

M^{me} Andenmatten relit l'e-mail envoyé par M^{me} Carvalho, dans lequel une question a été reformulée. Elle précise que le département des finances a répondu à la question posée, et regrette que cela ne soit pas jugé satisfaisant. Néanmoins, la réponse a bien été donnée.

Le président propose aux députés qui le souhaitent d'adresser un e-mail au département, afin d'obtenir une réponse complémentaire.

Le député PLR renouvelle sa demande auprès du président pour procéder au vote sur le vote.

Le président met aux voix le principe de voter ce jour le PL 13584 :

Oui : 8 (1 LJS, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

Abstentions : –

Le PL 13584 est dès lors voté lors de la séance.

Une députée S regrette que la commission n'ait pas attendu la position du département sur les demandes formulées. Elle est certaine d'avoir demandé, lors de la dernière séance, que le département présente une proposition d'amendement, ce qui n'a pas été fait. Elle constate que les choses ne sont pas présentées comme cela avait été demandé, et, au vu des auditions menées, elle déplore que la commission ne progresse pas sur ce sujet. Elle doute que, même si la loi n'est pas modifiée, le Conseil d'Etat propose une adaptation du règlement, alors que la transparence et l'harmonisation des pratiques semblent pourtant opportunes. Elle souligne que le document encadrant ces pratiques reste à ce jour interne à l'administration, sans que le parlement puisse en prendre connaissance. Pour la population comme pour l'administration, cela représente un manque de transparence dans les procédures de recrutement. Elle regrette également l'attitude des députés de droite à l'égard de ce projet de loi.

Le député MCG indique que, pour le groupe MCG, ce projet soulève un vrai problème : la restriction de certains emplois publics à travers l'exigence d'un extrait de l'office des poursuites. Il relève les difficultés d'intégration d'une partie de la population dans la fonction publique genevoise, alors même que l'Etat peine à recruter. Il insiste sur le fait que de nombreuses personnes sont écartées sans justification suffisante. Son groupe ne nie pas l'importance d'évaluer la situation financière des candidats à certains postes, mais déplore qu'aucune vérification ne soit demandée pour les personnes domiciliées hors canton, en Suisse ou en France. Cette inégalité de traitement est jugée inacceptable, surtout dans un contexte d'ouverture. Il considère qu'il serait simple de demander aux candidats domiciliés hors canton une attestation de la Banque de France ou équivalente. Son groupe est très déçu par les réponses apportées par le département et soutiendra donc le projet de loi. Si celui-ci est accepté, le groupe déposera un amendement en ce sens.

Le député des Verts annonce que le groupe Les Verts votera l'entrée en matière du projet. Il regrette que le débat ait été écourté et que des questions légitimes soient restées sans réponse. En plus des arguments avancés par la députée S et le député MCG, il fait remarquer que l'extrait du registre des

poursuites peut inclure des informations qui ne sont pas représentatives de la situation financière réelle d'une personne, celle-ci pouvant être poursuivie abusivement ou temporairement. Il estime donc que ce document n'est pas pertinent pour la majorité des postes, et qu'il peut même renforcer des mécanismes d'exclusion, empêchant des personnes en difficulté de retrouver un emploi. Le principe du projet – limiter la demande de ce document à certains cas spécifiques – lui semble justifié. Il reconnaît certains éléments de la réponse du département, mais estime qu'un approfondissement est nécessaire. Il souhaite améliorer le texte par des amendements. Il salue par ailleurs la position du PLR, fondée sur la confiance envers l'Etat et ses collaborateurs. Son groupe, dans une logique de justice et de responsabilité sociale, votera l'entrée en matière et attendra les réponses pour éventuellement proposer des modifications.

Un député UDC ne partage pas cette analyse. Il considère que l'Etat a démontré que la présence de poursuites dans un extrait n'est pas disqualifiante pour la majorité des postes. Pour les fonctions sensibles, l'extrait est de toute façon demandé. En tant qu'employeur, il connaît des cas de poursuites abusives, notamment dans des conflits commerciaux. Il ne juge donc pas ce document réhibitore. Le groupe UDC n'entrera pas en matière.

La députée S précise que le projet de loi ne demande pas la suppression de ce document. Il s'agit seulement de dresser la liste des fonctions pour lesquelles la présence de poursuites serait réellement problématique. Elle insiste sur la nécessité de transparence. Selon elle, ce document n'est utile que dans de rares cas, et souvent, même s'il est demandé, la personne est tout de même engagée. Il s'agit d'un élément très personnel, qui, dans la majorité des situations, n'apporte rien au processus de recrutement.

Le député UDC tient à préciser que dire qu'une information n'est pas disqualifiante ne signifie pas qu'elle est inutile.

Le député MCG indique que le MCG déposera un amendement, soit dans le rapport de minorité, soit en plénière, visant à instaurer une véritable politique concernant notamment l'attestation de la Banque de France.

Le député LJS annonce que le groupe LJS n'entrera pas en matière. Il considère que ce projet procède à une microchirurgie législative, avec une approche trop casuistique.

Vote*1^{er} débat*

Le président met au vote l'entrée en matière du PL 13584 :

Oui :	6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)
Non :	8 (1 LJS, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)
Abstentions :	—

L'entrée en matière du PL 13584 est refusée.

Prise de position et recommandation de la majorité

L'Etat de Genève ne demande pas d'extrait du registre des poursuites pour les engagements de moins de six mois, sauf exception. Pour les postes de plus de six mois, un extrait du casier judiciaire est requis, et celui du registre des poursuites l'est uniquement si la fonction le justifie, notamment dans les domaines financiers, de sécurité ou d'accès à des données sensibles. Ces règles sont appliquées individuellement dans chaque département.

Par ailleurs, l'extrait est demandé en fin de processus pour éviter les biais et découragements. La présence de poursuites n'est pas rédhitoire : une évaluation au cas par cas est systématique. L'objectif est d'identifier les risques concrets selon la fonction.

Pour ces raisons, la majorité de la commission estime inopportun de charger davantage la loi et préfère faire confiance à l'administration pour encourager son agilité. Elle vous recommande donc de refuser l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Date de dépôt : 3 juin 2025

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Caroline Marti

L'exigence d'un extrait du registre des poursuites dans le cadre de nombreux recrutements à l'Etat de Genève soulève un problème aussi profond que sous-estimé. Aujourd'hui, il n'existe aucun cadre légal ou réglementaire clair encadrant l'usage de ces extraits. Chaque département, chaque service applique ses propres pratiques, sur la base de logiques internes, de « doctrines » non documentées ou simplement de réflexes culturels. Seule une note inscrite au mémento des instructions de l'OPE (MIOPE) apporte quelques précisions, à savoir qu'un extrait du registre des poursuites n'est pas requis pour des engagements de moins de 6 mois et, pour les engagements pour une durée supérieure à six mois, que « selon les fonctions, l'autorité compétente peut exiger que le dossier d'engagement soit complété d'une demande de renseignement auprès de l'office des poursuites ». L'office du personnel de l'Etat (OPE) a également précisé à la commission qu'un éventuel extrait du registre des poursuites était en principe demandé en fin de processus et que seul l'extrait du registre des poursuites du canton de Genève était requis. Ainsi, dans certains secteurs, l'extrait du registre des poursuites est exigé systématiquement alors que, dans d'autres, cette demande est inexistante. Parfois, l'offre d'emploi avertit que ce document sera requis au terme du processus, parfois pas. Le département des finances interrogé dans le cadre des travaux de commission a indiqué que la présence de poursuites n'est pas un élément rédhibitoire pour un engagement, que chaque situation est examinée en détail et que les RH prennent des décisions au cas par cas, mais rien ne nous assure que les autres départements procèdent de la même manière. Il en résulte un manque de cohérence, de transparence et d'équité dans les processus mis en place par les différents services.

Par ailleurs, l'exigence de l'extrait du registre des poursuites repose sur l'hypothèse, non scientifiquement vérifiée, selon laquelle les personnes endettées et/ou qui font face à des poursuites seraient plus facilement corruptibles et plus susceptibles de commettre des infractions (vol de données, par exemple). Ainsi, cette exigence véhicule des préjugés largement répandus mais rarement interrogés, à commencer par l'idée que les personnes faisant

l'objet de poursuites seraient, de fait, moins fiables ou moins intègres. Or, rien ne justifie de considérer qu'une poursuite, même ancienne ou soldée, serait une indication pertinente pour évaluer les compétences, le sens du devoir ou la probité d'une personne.

La minorité estime donc nécessaire de rappeler que les poursuites ne sont ni des condamnations pénales ni des preuves de culpabilité. Elles peuvent survenir pour des motifs multiples, parfois litigieux, parfois même abusifs. Elle relève parfois d'une situation passée, dans la mesure ou la radiation d'une poursuite une fois celle payée n'est pas automatique. Et, surtout, elles touchent une frange de plus en plus large de la population, comme en témoignent les statistiques cantonales et nationales.

Une réalité sociale documentée : vers une criminalisation de la pauvreté

L'exigence de fournir un extrait du registre des poursuites participe à la stigmatisation des personnes en difficultés financières. Elle repose sur une idéologie explicitement mentionnée par certains commissaires, selon laquelle être endetté serait la marque d'une irresponsabilité individuelle et d'un manque de rigueur. Or, les données sociologiques, économiques et les témoignages recueillis lors des auditions en commission démontrent que ces stéréotypes sont sans fondements.

Comme l'a exposé la Professeure Morvant-Roux lors de son audition, les situations d'endettement résultent en grande partie de l'écart structurel entre les charges fixes des ménages et leurs revenus disponibles, une situation encore aggravée par l'inflation récente, les hausses de loyer, l'explosion des primes d'assurance-maladie. Aujourd'hui environ 20% des ménages disposent de revenus qui ne leur permettent pas de couvrir leurs charges fixes. Si on rajoute encore les 20% de la population dont les revenus permettent tout juste de couvrir les dépenses essentielles, près de 40% des ménages suisses n'ont pas les ressources financières pour faire face à des accidents de parcours ou des dépenses extraordinaires. L'endettement privé de la population vient de ce phénomène. Pour ces personnes, l'endettement n'est pas un choix, l'endettement n'est pas la résultante d'une imprévoyance coupable ou d'une mauvaise gestion budgétaire, mais découle d'une condition imposée par un contexte économique subi.

Et cette situation est loin d'être marginale. A Genève, c'est près d'une personne sur cinq qui fait l'objet d'au moins une poursuite. Ces chiffres ne reflètent pas un relâchement moral de la population, mais bien l'échec de nos politiques de solidarité à préserver la stabilité économique des plus fragiles. Face à cela, continuer à faire de la consultation du registre des poursuites une

condition implicite à l'accès à de nombreux emplois de la fonction publique revient à exclure ceux qui auraient le plus besoin d'un soutien.

Il s'agit, ni plus ni moins, d'une forme insidieuse de pénalisation de la pauvreté.

Un effet d'auto-exclusion et de cercle vicieux

Même lors des recrutements pour lesquels le fait d'avoir des poursuites n'est pas un élément rédhibitoire à l'engagement, il est fort probable que les personnes qui font face à des poursuites renoncent d'elles-mêmes à postuler à un emploi au sein de l'administration, convaincues que leur passé financier constitue un frein définitif. Ce phénomène d'auto-censure est un risque réel. Il contribue à accroître le sentiment d'illégitimité chez les personnes en difficulté, et à entretenir un climat de défiance vis-à-vis des institutions.

Par ailleurs, il est probable que les recruteurs, face à la candidature d'une personne qui a des poursuites et quand bien même celles-ci ne seraient pas incompatibles avec la fonction, préfèrent, par sécurité ou suivant un biais inconséquent, se reporter sur une autre candidature. L'exigence d'un extrait du registre des poursuites représente donc un frein évident à l'embauche.

Le résultat est clair : les personnes ayant eu des poursuites se voient déjà stigmatisées sur le marché du logement et du crédit ; il est intolérable que l'Etat participe lui aussi à leur marginalisation sur le marché de l'emploi.

Ce constat révèle un paradoxe fondamental : on empêche l'accès à l'emploi stable à des personnes précisément parce qu'elles sont en difficulté financière, alors même que c'est cet emploi qui leur permettrait de sortir de cette situation. Autrement dit, on ferme l'accès à la solution au motif de l'existence du problème. Cela revient à entretenir le cycle de l'exclusion plutôt qu'à le briser.

Une proposition mesurée, responsable et conforme à l'intérêt public

Le projet de loi 13584 ne propose pas de revoir fondamentalement les pratiques de recrutement en vigueur à l'Etat, mais d'encadrer et de réglementer les cas où un extrait du registre des poursuites peut être requis lors d'une postulation. Il s'agit d'introduire dans la loi le principe que, par défaut, aucun extrait du registre des poursuites ne soit demandé lors d'une procédure de recrutements à l'Etat, tout en laissant aux Conseil d'Etat la possibilité d'établir des exceptions par voie réglementaire. Cela permettrait de limiter le nombre de cas où un extrait est exigé afin de réduire le phénomène de frein à l'embauche et d'éviter que, petit à petit, l'exigence d'un extrait de poursuite devienne la norme. Par ailleurs, ce projet de loi a l'avantage d'uniformiser les pratiques de

recrutement des différents services et d'apporter une plus grande transparence sur les procédures de recrutement.

Le projet de loi veille ainsi à préserver les prérogatives de chacun. Le Grand Conseil fixe, de manière générale et abstraite, le principe légal qu'un extrait du registre des poursuites n'est, en principe, pas requis lors d'un recrutement à l'Etat, tout en laissant au Conseil d'Etat le soin de prévoir des exceptions. Le gouvernement pourra donc toujours se réserver le droit d'exiger ce document lorsqu'il le juge nécessaire. Il devra néanmoins justifier ce choix en l'inscrivant dans un règlement.

Une cohérence indispensable avec les politiques publiques du canton

Enfin, ce projet de loi s'inscrit dans la droite ligne des engagements récents du canton en matière de lutte contre le surendettement et la précarité. Il serait en effet paradoxal, voire cynique, que l'Etat multiplie les efforts pour accompagner les personnes surendettées, tout en maintenant des barrières d'accès à l'emploi pour ces mêmes personnes.

Dans un contexte où le secteur privé a tendance à durcir lui aussi ses critères de recrutement en matière de situation financière, l'Etat a un devoir d'exemplarité. Il ne peut pas se permettre d'être le relai de logiques discriminatoires fondées sur des préjugés sociaux. Il doit montrer qu'un recrutement juste et rigoureux peut se faire sans présumer de la valeur des individus à travers une simple mention administrative.

Conclusion

Le projet de loi 13584 propose un cadre légal clair, mesuré, protecteur, qui permet à la fois de garantir l'intégrité du service public et de lutter contre des mécanismes d'exclusion silencieux mais puissants.

Pour toutes ces raisons, la minorité vous invite à soutenir et à adopter le projet de loi 13584.

Commission sur le personnel de l'État – séance du vendredi 4 avril 2025

Solène Morvant-Roux, Université de Genève

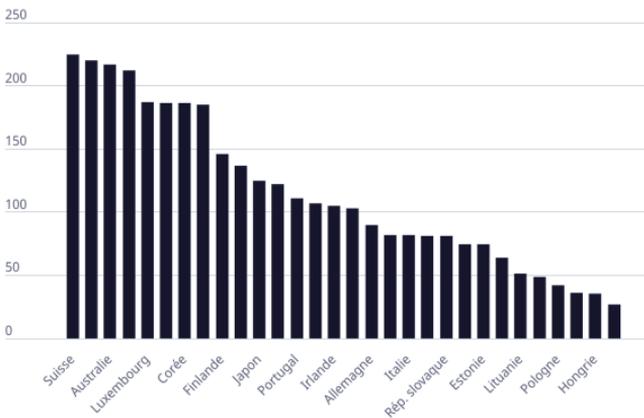
Contexte:

- L'essor des prêts aux ménages : phénomène global
- Dette privée : 2/3 de la dette mondiale (Cournède et al., 2015; Jordà et al., 2016)
- Centralité de la dette pour s'insérer ou survivre
 - Causes structurelles (et institutionnelles)
 - Répartition inégale

Contexte:

Dette des ménages

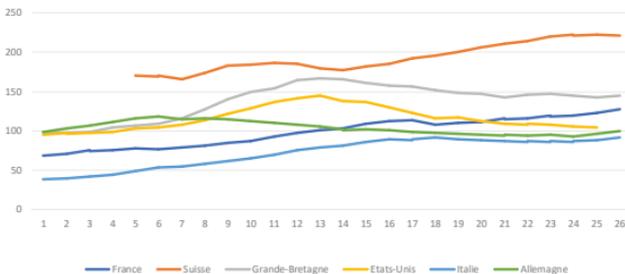
% du revenu disponible net, 2023



OCDE,
<https://www.oecd.org/fr/data/indicators/household-debt.html>

Contexte:

Dette privée en % du revenu disponible, pays de l'OCDE (sélection), 1995-2020
 (données OCDE)



- Dettes **ménages** : 6 personnes sur 10

- Répartition **inégal**e dans la population

(Zabai, 2017; OCDE, 2020)

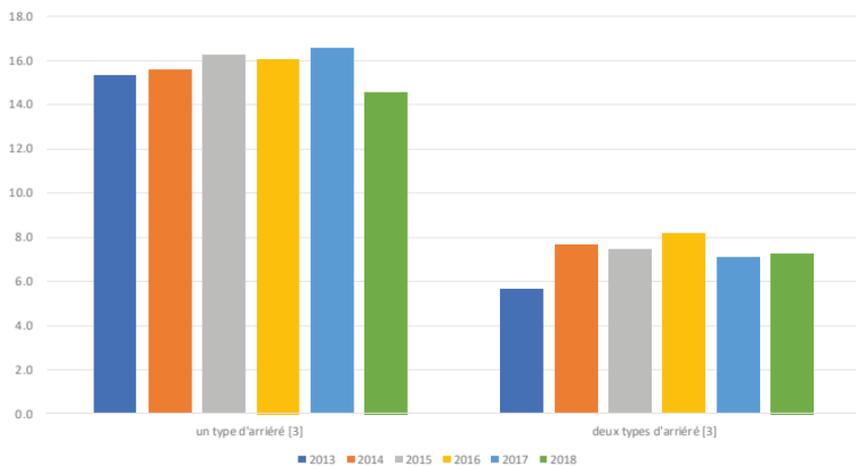
Contexte:

Répartition de l'hypothèque en fonction des classes de revenus (SILC, 2018)



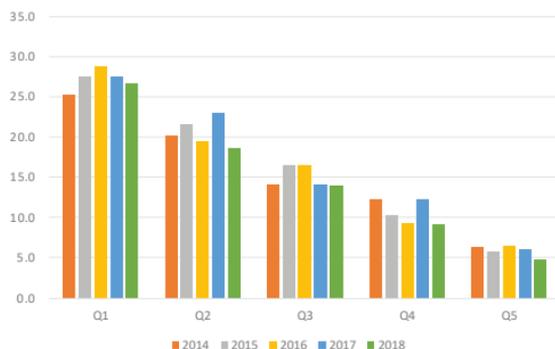
Contexte:

Pourcentage de la population avec arriéré(s) selon l'année



Contexte:

Répartition des arriérés en fonction des classes de revenus (SILC, 2014-2018)



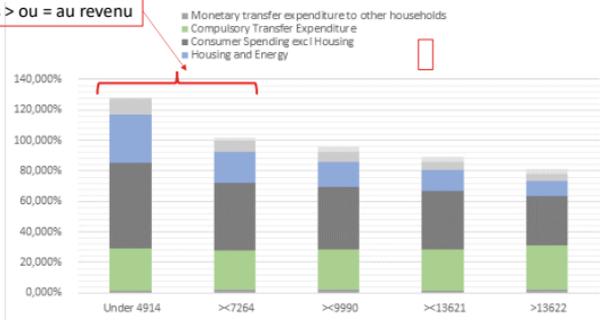
Dimensions structurelles de l'endettement

- Endettement des plus précaires \neq choix
- Dépenses contraintes $>$ Revenus
 - 20-40 % de la population en Suisse
 - Âge, statut résidence, statut familial, emploi

Décalage Revenus-dépenses contraintes

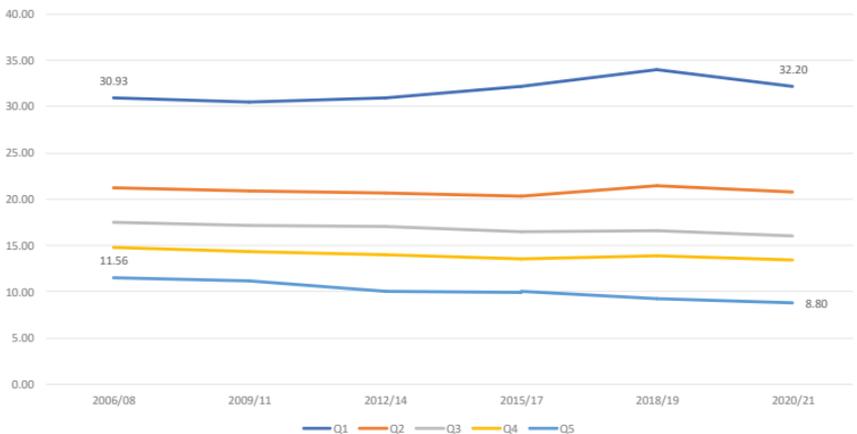
Household expenditure proportions, by income quintiles, 2018

Dépenses contraintes > ou = au revenu



Dimensions structurelles de l'endettement

Coûts du logement en proportion (%) du revenu brut par quintile de revenu et selon la classe de revenu (quintile)



Les poursuites

- Poursuites en Suisse : 3 048 077 (OFS, 2023)
 - Genève : 6% de la population Suisse mais 9% du total des poursuites
 - 78'861 personnes en 2024
 - 18% de la population adulte
 - 4 ménages sur 10



Répartition inégale

Effets sur les autres sphères sociales

- **Uniformisation** des dettes par les poursuites :
 - Mêmes conséquences pour toutes les dettes aux poursuites
 - Emprunteur défaillant est le seul responsable
 - **Marquage** des personnes endettées
 - Frein à l'accès à d'autres ressources
 - Minimum vital
 - Logement
 - **Emploi**
 - Résidence
 - Banque

Emploi

- Extrait vierge des poursuites tend à se généraliser
 - Pénalise les plus précaires
- Enferme dans l'endettement et freine réinsertion



Prise en charge par le travail social

Bibliographie

- Bourdieu, P. (2003). La fabrique de l'habitus économique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 150(5), 79.
- Bryan D., Rafferty M. (2018), *Risking Together. How finance is dominating everyday life in Australia*, Sydney, Sydney University Press, 2018
- Davey, R. (2020) "Retail finance and the moral dimension of class: debt advice on an English housing estate ». In Chris Hann and Don Kalb (eds.) *Financialization: relational approaches*. Oxford: Berghahn
- Graeber, D. (2011), *Debt: the first 5,000 years*, New-York: Melville House Publishing.
- Henchoz C., Coste, T. et Plomb, F. (dir.), *Endettement et surendettement en Suisse : Regards croisés*, Paris: L'Harmattan, p. 141-156.
- Kirwan, S. (2018), « On 'those who shout the loudest': Debt advice and the work of disrupting attachments », *Geoforum* 98, p.318-326.
- Koch, I., & James, D. (2022). The State of the Welfare State : Advice, Governance and Care in Settings of Austerity. *Ethnos*, 87(1), 1-21. <https://doi.org/10.1080/00141844.2019.1688371>
- Lazzarato, M. (2012), *The making of the indebted man*, MIT Press.
- Martin R. (2002), *Financialization of Daily Life*. Philadelphia: Temple University Press.
- Morvant-Roux, S., Bertoli, M.-A., & Clerc, S. (2023). *La dette sacralisée, Hiérarchies et moralités des dettes des particuliers en Suisse (1re édition)*.
- Noori, R. (2021), "Défaillances juridiques entraînant un surendettement structurel : du mythe de la responsabilité individuelle dans le surendettement en Suisse" in Henchoz C., Coste, T. et Plomb, F. (dir.), *Endettement et surendettement en Suisse : Regards croisés*, Paris: L'Harmattan, p. 141-156.
- Rodari, S. (2010), "Forme et fonction de l'argent dans la relation d'aide", in *Actes de la Journée «Quand les dettes enchaînent à l'aide sociale»*, ARTIAS, pp. 14-27.
- Zabai, A. (2017), "Household Debt: Recent Developments and Challenges", (December 3, 2017). BIS Quarterly Review, December 2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3082582>

Date de dépôt : 2 juin 2025

RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

Rapport de François Baertschi

En examinant ce projet de loi qui demande d'être plus sélectif dans la présentation d'un extrait de l'office des poursuites au moment de l'engagement à l'Etat de Genève, une problématique inquiétante est apparue. Nous avons découvert une faille dans le système. Le groupe MCG aurait voulu examiner de manière plus approfondie une question qui lui apparaît très importante en termes à la fois d'équité et de sécurité pour le bon fonctionnement du canton, ce que la majorité de la commission a refusé en interrompant brutalement les débats, ce que nous déplorons.

Lors de l'examen du projet de loi 13584, il est apparu que les résidents genevois subissaient une discrimination face aux travailleurs frontaliers qui sont de plus en plus nombreux à être engagés par l'Etat de Genève. S'il est demandé un extrait de l'office des poursuites genevois, il n'est pas réclamé un document similaire de la part de la personne ayant vécu en France. Pourtant, la Banque de France fournit ce type d'attestation et il serait logique que l'Etat de Genève le demande à tout futur employé provenant de France quand, de manière symétrique, il est réclamé un extrait de l'office des poursuites qui peut être éliminatoire pour un résident genevois.

Nous avons été très déçus par le manque de curiosité de l'office du personnel de l'Etat, qui nous a indiqué que le document de la Banque de France n'était jamais réclamé. Le groupe MCG estime que ce laxisme crée une inégalité flagrante entre les résidents genevois et les postulants frontaliers.

Il faut une véritable prise de conscience et un changement de cap dans la politique des recrutements à l'Etat de Genève.

Pour ces raisons, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer ce projet de loi à la commission sur le personnel de l'Etat à l'issue des débats.

Date de dépôt : 27 mai 2025

RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

Rapport de Julien Nicolet-dit-Félix

Dans sa fonction d'employeur, l'Etat doit s'assurer de respecter trois principes cardinaux : l'égalité, la transparence et la modération en matière de collecte de données personnelles.

Ces trois principes se retrouvent souvent en tension, en particulier lorsqu'un poste est à pourvoir et que l'autorité d'engagement doit parvenir à assurer que le traitement de toutes les candidatures se fera de façon équitable et qu'aucune information demandée au requérant n'est inutile dans la délicate tâche d'embaucher la personne la plus adéquate.

Ce PL vise à mieux encore respecter ce cadre, en partant du constat que, dans la situation actuelle, l'exigence de produire un extrait du registre des poursuites semble varier en fonction des services et non de la nécessité d'un pareil document dans la détermination de la candidature la plus adéquate pour le poste.

C'est pour cela que ce texte vise non pas à interdire, mais à cadrer, à demander d'objectiver les raisons pour lesquelles, pour certains postes, il semble nécessaire de disposer de ce document, ainsi que l'usage qui en est fait.

Malgré les réticences, pour tout dire faiblement argumentées, du DF, nous sommes arrivés à la conclusion que ce texte était pondéré, raisonnable et applicable, à tout le moins dans le cadre du petit Etat. En ce qui concerne les institutions autonomes, il semble en revanche qu'un amendement serait nécessaire et nous sommes tout à fait disposés à travailler sur une formulation satisfaisante pour chacun.

Ce rapport vise à apporter quelques compléments aux deux autres rapports de minorité proposés par mes collègues Caroline Marti et François Baertschi.

Un document peu signifiant

L'article 36 de la LIPAD impose à l'Etat de ne traiter que des données personnelles « pertinentes, exactes et nécessaires ». Or, alors que cet extrait du registre des poursuites a manifestement pour but d'évaluer la solvabilité (ou la

rigueur administrative) du postulant, il apparaît évident que cet extrait n'est pas un outil adéquat dans ce but.

En effet, il est loisible à chacun de lancer une poursuite contre quiconque, dans un contexte litigieux de toute nature et, de ce fait, n'importe qui, quelle que soit sa solvabilité, peut se retrouver avec un extrait non vierge.

De ce fait, ce document n'est pas signifiant et ne permet, en lui-même, aucunement d'évaluer la solvabilité ou la rigueur du requérant.

Une pratique peu harmonisée

Suite à une question écrite urgente¹, le Conseil d'Etat avait produit la liste des départements exigeant ce document. Lors de son audition du 28 mars 2025, le département des finances a produit une liste actualisée, plus restreinte, ce qui peut être considéré comme une reconnaissance de l'inutilité de ce document pour certains services (en particulier au DT).

De ce fait, ce sont essentiellement les fonctions liées à la sécurité (finances des départements, DF, OCSIN, métiers de la sécurité du DIN) qui demandent cet extrait.

Il est heureux que cette liste se soit raccourcie, il n'en demeure pas moins que les critères permettant de déterminer les fonctions où ce document reste nécessaire demeurent flous et, surtout, à l'appréciation de chaque chef de service.

Il est par ailleurs à noter que nous n'avons reçu aucune information concernant les institutions autonomes qui sont également soumises à la LPAC.

Un traitement peu transparent

A l'objection précédente, le DF répond qu'un extrait non vierge n'est pas systématiquement synonyme de refus d'embauche et que c'est au recruteur, en collaboration avec les RH, de déterminer au coup par coup, en fin de procédure, si un extrait est rédhibitoire ou non, sans qu'aucune directive ne cadre ce processus.

Cette façon de faire est peu transparente et peu équitable pour plusieurs raisons :

- A aucun moment le postulant n'est informé des critères de (non-) recevabilité de son extrait. On peut ainsi imaginer que certains renoncent à postuler du fait même de l'existence d'une poursuite, en ignorant que celle-ci n'est pas un motif de non-engagement.

¹ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/QUE01583A.pdf>

- Les critères permettant de déterminer quelles poursuites sont significatives (il a par exemple été évoqué les poursuites pour non-paiement de factures fiscales), ne sont spécifiés nulle part et, conséquemment, relèvent de l'arbitraire. Une poursuite notifiée par une régie immobilière apparaîtra par exemple pour un recruteur comme anodine (voire comme la démonstration que le postulant ne se laisse pas faire face à certaines institutions) alors qu'un autre estimera que le paiement de son loyer (ou de ses charges) est essentiel pour déterminer la solvabilité de quelqu'un.
- M^{me} Apfel-Mampaey, directrice générale de l'OPE, a insisté sur le fait que, dans les rares cas où ce document a débouché sur un renoncement à embaucher un candidat doté de toutes les qualités pour le poste, c'était plutôt la quantité que la nature des poursuites qui avait été déterminante. Or, comme indiqué plus haut, une situation de litige peut déboucher sur une avalanche de poursuites toutes insignifiantes, alors qu'une seule poursuite peut en revanche être un signe déterminant...

Des pratiques peu équitables

Le travail de commission a permis de réaliser que ce document est non seulement peu significatif, mais qu'il manque complètement d'exhaustivité, puisqu'il ne mentionne que les poursuites notifiées sur le canton de Genève, à l'exclusion des autres cantons et de la France (où la Banque de France tient ce rôle).

Compte tenu de la petite taille de notre canton et de l'étendue de notre bassin de recrutement, en particulier pour des fonctions à hautes responsabilités, pour lesquelles un haut niveau de solvabilité et de rigueur peut être demandé, il apparaît évident que les candidats ayant leur domicile et leurs activités économiques dans notre république subissent une forme de discrimination en comparaison des candidats venus de plus loin, dont les éventuels égarements financiers demeureront inconnus.

Loin de nous d'emboucher la trompette de la préférence cantonale, mais il faut convenir que, en l'espèce, ce choix est susceptible de nuire aux candidatures locales.

Un texte pondéré et justifié

Compte tenu des tares évoquées ci-dessus, il apparaîtrait plus simple de renoncer purement et simplement à la demande de cet extrait (qui, de plus, coûte 17 francs). Cependant, la minorité admet que, dans un cadre spécifié et pour des tâches particulières (par exemple pour des postes à responsabilité à l'AFC), il peut être utile de demander cet extrait.

C'est exactement ainsi qu'a été conçu le projet de loi, qui demande précisément qu'un règlement spécifie les fonctions pour lesquelles pareille requête est justifiée.

Au niveau du petit Etat, il est fort vraisemblable que ce texte n'aura que peu d'effet sur les pratiques actuelles, mais permettra de les ancrer dans une base réglementaire solide.

Il n'en est pas de même avec le grand Etat, pour les entités soumises à la LPAC (p. ex. HUG, OCAS, Hospice général, IMAD, Université de Genève et HES-SO Genève) qui devraient elles-mêmes déterminer par voie réglementaire les fonctions justifiant la production de cet extrait.

Le projet de loi n'est pas rédigé dans ce sens et il faudrait certainement l'amender pour préciser ce qui est attendu de ces institutions. Le département, dans une note du 28 avril 2025, se montrait d'ailleurs disposé à proposer un amendement allant dans ce sens.

C'est pour toutes ces raisons et bien d'autres encore qu'il convient, Mesdames les députées, Messieurs les députés, de **renvoyer ce texte en commission pour éclaircir ce point particulier** et, si ce renvoi n'est pas accepté, **voter son entrée en matière** et se prononcer sur l'amendement que le Conseil d'Etat entend présenter.