



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

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

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

La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), applicable pour définir la portée de l'article 10 Annexe I de l'Accord sur la Libre Circulation des Personnes (ALCP), précise que les emplois dans l'administration publique qui peuvent être restreints doivent être réservés à ceux qui « *comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques* ».

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

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

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

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

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

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

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

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

À ce titre, certaines fonctions stratégiques occupées par des titulaires de permis G à Genève soulèvent des préoccupations légitimes. Ces personnes, résidant hors du territoire et n'ayant pas de lien direct de solidarité avec l'État, accèdent à des postes impliquant des responsabilités sensibles, notamment dans les domaines financier et sécuritaire.

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

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

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

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

Cela posé, les données disponibles montrent qu'un nombre préoccupant de postes stratégiques est actuellement occupé par des titulaires de permis G¹, notamment : 18,2 % des employés du Secrétariat général du Département des finances (DF), 2,8 % de la Direction générale des finances, 7 % du Secrétariat général du Département de l'instruction publique (DIP), 5,5 % de la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DIP), 5 % de la Direction générale de l'enseignement secondaire II (DIP), 2,3 % du Secrétariat général du Département de la cohésion sociale (DCS), 9,5 % du Secrétariat général du Département du territoire (DT), 5,1 % du Secrétariat général du Département de la santé et des mobilités (DSM), et 6,6 % de la Direction générale de la santé (DSM). En outre, 17,39 % des postes à la Direction des projets stratégiques de l'IMAD et 16,67 % à la Cour des comptes sont également occupés par des titulaires de permis G.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Mouvement Citoyen Genevois