

Rapport de la commission des finances chargée d'examiner le projet d'arrêté de M^{mes} Diana de la Rosa, Liliane Johner, MM. Pierre Losio, Alain Marquet, Souhail Mouhanna, Daniel Sormanni, M^{me} Marie-France Spielmann et M. Christian Zaugg, renvoyé en commission le 7 juin 2000, intitulé: «Modification de l'article 5 du statut du personnel».

Rapporteur: M. Sami Kanaan.

Préambule

La commission des finances a traité le projet d'arrêté N° 3 lors de ses séances des 10 janvier, 7 février et 27 mars 2001, sous la présidence de M. Souhail Mouhanna. M^{me} Ursi Frey a assuré la prise de notes, qu'elle en soit ici remerciée.

Le projet d'arrêté

Le Conseil municipal, lors de sa séance du 7 juin 2000, décidait de renvoyer à la commission des finances le projet d'arrêté N° 3 suivant, portant sur une modification de l'article 5 du statut du personnel:

Considérant que:

- l'égalité de traitement entre les travailleurs et travailleuses est souhaitable quelle que soit leur nationalité;
- le canton et la ville de Genève comptent plus d'un tiers de résident(e)s étranger(ère)s;
- la Ville engage des personnes de diverses nationalités;
- le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat et d'entente avec les syndicats, a modifié la loi relative à la nomination des fonctionnaires d'Etat, permettant de nommer des résident(e)s étranger(ère)s;
- la commission du personnel de la Ville, ainsi que les syndicats de la fonction publique, soutient ce projet d'arrêté,

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettre w), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition de huit de ses membres,

arrête:

Article premier. – L'article 5 du statut du personnel est modifié comme suit:

«Art. 5. – Peuvent être nommées en qualité de fonctionnaires les personnes qui satisfont aux exigences de la fonction.

»Les candidats doivent présenter un certificat médical du médecin-conseil de la Ville les déclarant aptes à assumer les obligations professionnelles de la fonction.»

Art. 2. – L'adoption définitive de la nouvelle disposition n'interviendra qu'après consultation de la commission du personnel conformément à l'article 86 du statut du personnel.

Art. 3. – Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, le Conseil administratif adressera une information circonstanciée à tous les fonctionnaires et membres de l'administration municipale et engagera la procédure de nomination pour les éventuels membres du personnel de l'administration municipale n'ayant pu bénéficier du statut de fonctionnaire en raison de leur nationalité.

Organisation du travail de la commission (10 janvier 2001)

Lors de modifications du statut du personnel, il est nécessaire d'auditionner le Conseil administratif et le personnel. Il faut également, en principe, auditionner les auteurs de la proposition de modification.

La commission décide de procéder aux auditions suivantes:

- le Conseil administratif;
- la commission du personnel;
- l'Association des cadres de l'administration municipale;
- les auteurs du projet d'arrêté N° 3, dont certains sont membres de la commission des finances.

Le président de la commission fournit aux commissaires les articles de loi relatifs au thème du projet d'arrêté N° 3 dans le statut du personnel de l'Etat.

Audition des auteurs du projet d'arrêté présents (10 janvier 2001)

La commission accepte d'auditionner les auteurs présents.

Les auteurs principaux du projet d'arrêté sont M^{me} Diana de la Rosa et M. Souhail Mouhanna.

En leur nom, M. Daniel Sormanni présente le projet d'arrêté. Il estime que la règle actuelle, excluant les étrangers du statut de fonctionnaire, est d'un autre âge. Cette disposition n'a plus cours aujourd'hui et il la considère comme une forme de ségrégation; cela d'autant plus avec l'entrée en vigueur prochaine des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne et le débat actuel en faveur de l'octroi du droit de vote aux étrangers. Il faut supprimer les dispositions concernant l'impossibilité pour les étrangers d'être nommés fonctionnaires. Pour lui, ce sujet ne devrait pas soulever de débats importants.

M. Mouhanna complète en précisant qu'il avait été partie prenante de la négociation entre l'Etat et le cartel intersyndical à ce sujet. La révision de la loi, qu'il a fait distribuer, a été acceptée au vote final pratiquement à l'unanimité du Grand Conseil. De toute façon, le Conseil administratif garde la compétence d'engager du personnel et celle de le nommer. Ce qui est proposé élargit donc les compétences du Conseil administratif, puisqu'il pourra titulariser aussi les employés étrangers.

La discussion qui suit permet de préciser la nature et la portée de cette proposition.

En effet, elle ne porte pas sur la procédure d'engagement (la Ville de Genève engage déjà à présent des étrangers), mais sur celle de titularisation, qui intervient trois ans après l'engagement. La proposition ne concerne donc que des collaborateurs de la Ville de Genève déjà engagés. Au niveau de l'engagement, la Ville de Genève est soumise aux mêmes règles que les autres employeurs, à savoir prouver que le poste ne peut être confié à un citoyen suisse et obtenir un permis de travail pour la personne.

Historiquement, la restriction date des années 70, avec la montée du chômage et le souhait de privilégier les salariés suisses. Mais la situation est différente aujourd'hui et ne se pose plus en ces termes.

Un commissaire fait remarquer qu'il suffirait de supprimer le statut de fonctionnaire pour ne pas devoir modifier le statut.

En ce qui concerne la possibilité pour un Suisse de devenir fonctionnaire dans d'autres pays, cela dépend des cas. Au sein même de l'Union européenne, les citoyens des pays non membres peuvent devenir fonctionnaires dans d'autres pays membres, à quelques exceptions près (forces de l'ordre). Un Suisse pourrait devenir fonctionnaire en Angleterre, où il n'existe pas de lien entre le service public et la nationalité, contrairement à la tradition républicaine française, où devenir fonctionnaire présuppose un serment d'allégeance.

Un commissaire souhaite introduire un principe de réciprocité, ce qui est contesté par plusieurs autres.

Des commissaires souhaitent connaître la proportion des étrangers employés en Ville de Genève; la question sera posée lors de l'audition du Conseil administratif.

Audition de l'Association des cadres de l'administration municipale (ACAM) (7 février 2001)

L'ACAM est représentée par M. Gaston Choffat.

M. Choffat explique que ce projet d'arrêté traduit l'opinion d'une large majorité des membres de l'association, à savoir pouvoir être nommé fonctionnaire sans être nécessairement citoyen suisse. Cependant, il est possible déjà aujourd'hui, selon un règlement, d'engager du personnel qui n'a pas la nationalité suisse en tant qu'auxiliaire fixe.

M. Choffat ne connaît pas de membres de l'ACAM qui seraient de nationalité étrangère, mais il existe des cadres qui ne sont pas membres de l'ACAM. Il faudrait poser la question au Service des ressources humaines. Il existe probablement de tels employés dans les musées ou dans le domaine de la recherche.

La commission souhaite profiter de cette occasion pour en savoir un peu plus sur les discussions en cours avec le Conseil administratif concernant le statut des fonctionnaires en général, et aimerait que M. Choffat exprime l'opinion de l'ACAM à ce sujet.

M. Choffat répond que l'ACAM est informée chaque fois que le Conseil administratif traite le sujet. Il existe des vellétés depuis des années pour étudier un nouveau statut du personnel. Une commission paritaire a été constituée, dans laquelle sont représentés la commission du personnel et le Conseil administratif (représenté par MM. Muller et Hediger), avec l'appui de spécialistes, mais il n'y a jamais eu de réunion. On peut en conclure que l'idée de reconsidérer le statut du personnel n'est pas une urgence du point de vue du Conseil administratif.

Des commissaires se montrent surpris de cette déclaration; en effet, le Conseil municipal a récemment exprimé le souhait de réformer ce statut pour le moderniser.

M. Choffat confirme que rien ne s'est passé à sa connaissance, mais il ignore si des contacts ont eu lieu ailleurs. Il appartient au «patron», donc au Conseil administratif, de diriger ce travail, mais aucune méthode n'a encore été définie.

Des commissaires souhaitent connaître la position de l'ACAM sur la place des syndicats dans les négociations avec le Conseil administratif.

M. Choffat répond que l'ACAM accepte l'idée de donner un rôle aux syndicats dans le cadre d'un toilettage du règlement reconnaissant un statut spécifique

aux cadres. Pour l'instant, leur spécificité n'est pas reconnue. Des propositions ont été soumises au Conseil administratif, mais elles sont restées sans suite. Dans ces conditions, il n'est pas simple d'être un interlocuteur du Conseil administratif et il appartient à la commission du personnel de jouer ce rôle. L'ACAM est simplement informée et consultée. Elle n'est pas dans le groupe paritaire qui a été constitué pour réviser le statut du personnel. M. Choffat sait que les syndicats sont mentionnés et reconnus dans les statuts au niveau des droits du personnel. Cependant, formellement, les syndicats ne sont pas reconnus comme interlocuteurs, cela étant le rôle de la commission du personnel.

Audition de la commission du personnel (7 février 2001)

La commission du personnel est représentée par MM. Bernard Bédât, Gérald Crettenand et José Fuentes.

M. Crettenand remercie le président de pouvoir s'exprimer au sujet du statut, aussi de manière générale, et mentionne deux lettres, une du 13 décembre 2000 du Conseil administratif à la commission du personnel et une deuxième du 29 janvier 2001 de la commission du personnel au secrétaire général du Conseil administratif. Il estime que certains problèmes auraient pu être évités s'il y avait plus de discussions avec le Conseil administratif. Si la commission du personnel avait été auditionnée l'automne dernier, il aurait été possible d'intervenir au niveau du budget, ce qui aurait évité que le sujet soit traité par la presse comme cela a été fait.

Le projet d'arrêté N° 3 est approuvé par la commission du personnel sur le fond. Il entre dans le cadre des positions sur lesquelles les membres actuels de la commission du personnel ont été désignés en 1999, à savoir avoir un seul statut pour le personnel en Ville de Genève, également pour les auxiliaires et par rapport à la diminution du temps d'essai (des documents y relatifs sont distribués). La question du domicile n'a pas été traitée en particulier, mais elle sera abordée dans le cadre de l'impact des accords bilatéraux. La conséquence du projet d'arrêté N° 3 serait, s'il était voté, la disparition des auxiliaires fixes, qui passeraient à un statut public comme les citoyens suisses. A titre d'exemple, M. Fuentes signale qu'il est auxiliaire fixe.

M. Bédât évoque la problématique des agents de ville, qui doivent être agréés par la police. Si le projet d'arrêté N° 3 était accepté, Genève serait la première ville suisse où des étrangers seraient acceptés dans la police. Celle-ci est assez réticente, estimant que la demande est un peu prématurée.

Sur la base des questions et interventions des commissaires et les échanges avec les représentants de la commission du personnel, les éléments complémentaires suivants sont abordés par rapport au projet d'arrêté N° 3:

- La commission du personnel n’aurait aucune objection à ce que des pompiers de nationalité étrangère soient engagés au Service d’incendie et de secours. Mais jusqu’à présent il ne pouvait y en avoir, puisque les employés doivent avoir accompli leur service militaire. Toutefois, une motion a été votée à ce sujet par le Conseil municipal, demandant la suppression de cette condition.
- La commission du personnel signale qu’il faudra aussi aborder la question du deuxième pilier, problématique pour de nombreuses personnes travaillant à la Ville de Genève, par exemple celles travaillant à temps partiel, et également modifier les conditions de la Caisse d’assurance du personnel de la Ville de Genève et des Services industriels de Genève (CAP) dans ce sens.
- Le projet d’arrêté N° 3 représente une amélioration sensible du statut des personnes concernées, car il permet d’éviter la résiliation des contrats.
- Pour avoir des chiffres précis concernant les étrangers travaillant à la Ville de Genève et les services qui les occupent, il faudrait s’adresser au Service des ressources humaines. Il y a des chiffres dans le bilan social, dont le dernier est sorti en 1997. Il y a de nombreux étrangers qui travaillent au Service de la voirie, par exemple, probablement plusieurs centaines.
- Si le projet d’arrêté N° 3 était accepté, chaque personne concernée devrait être informée individuellement et par écrit (puisque’il ne concerne que les personnes déjà en place). Le statut d’auxiliaire fixe a été créé pour les étrangers seulement. Pour le reste, les conditions sont les mêmes. Les personnes concernées par ce statut sont, en principe, celles au bénéfice de permis C. Il faut noter que les annonces actuelles pour la recherche de personnel demandent toujours aux candidats d’être suisses.
- De toute manière, il appartient au Conseil administratif d’engager du personnel, cela n’étant pas du ressort du Conseil municipal, et le Conseil administratif est libre d’aller le chercher assez loin, pas seulement à Genève. Mais le projet d’arrêté N° 3 a été déposé dans le but d’abolir la discrimination concernant la nomination.

En ce qui concerne la révision générale du statut du personnel, la commission du personnel est favorable à une refonte allant dans le sens d’un «même statut pour tous». Elle attend une réunion avec le Conseil administratif à ce sujet depuis l’été dernier. Un groupe paritaire a été formé pour discuter des diverses questions liées à ce statut. La commission du personnel pense que le Conseil administratif est mal à l’aise dans son rôle d’employeur et qu’il existe un problème au niveau des relations. Ses représentants rappellent aux commissaires les tenants et aboutissants de la lettre du 13 décembre 2000 adressée au Conseil administratif, lettre qui répond à une résolution d’octobre 2000, et de la réponse du Conseil administratif datée du 29 janvier 2001. Ils font circuler les documents y relatifs ainsi

qu'un document mentionnant que le Conseil administratif ne reconnaît pas les syndicats. La commission du personnel est d'avis que ceux-ci se manifesteront par l'action, d'autant plus que trois de ces organismes se sont réunis.

Un commissaire s'étonne des difficultés du Conseil administratif de discuter avec les syndicats, certains conseillers administratifs ayant été très actifs au sein des syndicats un certain temps.

Les représentants de la commission du personnel se sont également interrogés à ce sujet et sur la crainte supposée que la commission du personnel disparaisse si les syndicats deviennent trop actifs. Cette crainte est infondée. De plus, les syndicats peuvent exprimer certaines choses que la commission ne peut pas dire.

En ce qui concerne la diminution du temps de travail, elle pose problème pour les petits salaires, selon les représentants de la commission du personnel, et peut difficilement être acceptée si elle implique une diminution du salaire. De nombreux salaires de la Ville de Genève sont en-dessous du salaire dit «médian». Les représentants de la commission du personnel sont conscients qu'il existe, à ce sujet, la motion M-292 pour la semaine de 32 heures, déposée par M. Daniel Sormanni et son groupe. A l'Etat, des expériences de réduction du temps de travail ont été tentées, mais cela a posé des problèmes et l'essai n'a pas été poursuivi.

La commission du personnel suit également de près le problème des «faux temporaires». Le président de la commission des finances rappelle qu'un vote très clair est intervenu à ce sujet au Conseil municipal et qu'un rapport du Conseil administratif est attendu pour mars. Le président rappelle également que tous les éléments liés au statut du personnel devront être négociés avec le Conseil administratif.

Audition du Conseil administratif (27 mars 2001)

Le Conseil administratif est représenté par M. Alain Vaissade, maire de la Ville de Genève, chargé du département des affaires culturelles, accompagné par M. Jean Erhardt, secrétaire général.

M. Vaissade précise que le projet d'arrêté concernant l'article 5 du statut du personnel ne pose pas de problème au Conseil administratif. Il y est d'ailleurs déjà précisé, dans sa version actuelle, que le Conseil administratif peut nommer des fonctionnaires de nationalité étrangère, mais à titre exceptionnel. Par ailleurs, il existe un projet de révision générale du statut du personnel. Un groupe de travail paritaire a été créé pour mener les négociations, indépendamment du projet d'arrêté N° 3. Mais, si le projet d'arrêté N° 3 est voté, il sera appliqué sans attendre cette révision générale, après discussion des modalités exactes d'application avec la commission du personnel.

M. Vaissade précise qu'environ 530 personnes sont des étrangers concernés par le projet d'arrêté, à savoir 282 temporaires, 238 auxiliaires fixes et 16 fonctionnaires (nommés en vertu de la disposition d'exception de l'article 5 actuel, stipulant qu'il est possible de nommer des fonctionnaires lorsqu'il n'existe pas de candidat suisse correspondant au profil recherché). Il y a donc interaction entre ce dossier et celui de la régularisation des «faux temporaires» en général.

M. Erhardt rend la commission des finances attentive au fait qu'en supprimant les conditions concernant la nationalité, dans la version actuelle du projet d'arrêté N° 3, on abolit également la «moralité», qui correspond à la demande d'un certificat de bonne vie et mœurs. Il faudrait donc procéder à un amendement du projet.

A une question d'un commissaire, M. Erhardt précise également que des Suisses pourront devenir des fonctionnaires dans les pays membres de l'Union européenne lors de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, sur la base d'un principe de réciprocité, sous réserve de postes liés à l'exercice de l'autorité publique.

Discussion générale et vote (27 mars 2001)

Une partie de la discussion a déjà eu lieu lors de l'audition des auteurs du projet d'arrêté.

Il est rappelé que ce projet d'arrêté ne porte pas sur les engagements de personnel, mais sur leur titularisation, afin de lever la discrimination actuelle dans ce domaine. Le projet d'arrêté maintient la compétence et les prérogatives du Conseil administratif en matière d'engagements.

En ce qui concerne la pratique de l'Etat, on cite les exemples des métiers de la santé et de l'Université, où il existe des fonctionnaires étrangers. Seule la situation de la police est différente, mais un commissaire cite l'exemple de la police de Bâle-Ville, qui comprend dorénavant aussi des étrangers.

Les auteurs du projet d'arrêté présents précisent qu'il n'était pas dans leur intention de supprimer le contrôle de moralité et qu'ils ne voient pas d'inconvénient à le réintroduire. Un autre commissaire fait toutefois remarquer que la notion d'enquête telle qu'elle figure dans l'article 5 actuel est quelque peu archaïque.

Par ailleurs, la consultation prévue à l'article 2 du projet d'arrêté ayant eu lieu dans le cadre des auditions, et étant donné qu'il y a accord sur son principe, elle n'a plus lieu d'être.

Les commissaires libéraux proposent d'introduire une réserve en ce qui concerne les agents de ville et les collaborateurs du Service de la taxe professionnelle.

Votes des amendements

- Introduction d'une réserve en ce qui concerne les agents de ville et les collaborateurs du Service de la taxe professionnelle, qui doivent être ressortissants suisses pour devenir fonctionnaires.

Vote: 3 oui (3 L), 11 non (2 AdG/SI, 2 AdG/TP, 2 Ve, 2 S, 1 DC, 2 R), proposition rejetée.

- Suppression de l'article 2 du projet d'arrêté N° 3 (consultation).

Vote: la suppression est acceptée à l'unanimité.

- Amendement à l'article premier du projet d'arrêté, pour modifier le texte de l'article 5 du statut qui devient:

«Peuvent être nommées en qualité de fonctionnaires les personnes qui offrent toute garantie de moralité et satisfont aux exigences de la fonction.

»Le candidat doit présenter un certificat médical du médecin-conseil de la Ville le déclarant apte à assumer les obligations professionnelles de la fonction.»

Vote: L'amendement est acceptée à l'unanimité.

Le projet d'arrêté ainsi amendé est accepté à l'unanimité moins 3 abstentions (3 L).

Par conséquent, la commission des finances vous invite à voter l'arrêté suivant:

PROJET D'ARRÊTÉ AMENDÉ

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettre w), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition de huit de ses membres,

arrête:

Article premier. – L'article 5 du statut du personnel est modifié comme suit:

«Art. 5. – Peuvent être nommées en qualité de fonctionnaires les personnes qui offrent toute garantie de moralité et satisfont aux exigences de la fonction.

»Les candidats doivent présenter un certificat médical du médecin-conseil de la Ville les déclarant aptes à assumer les obligations professionnelles de la fonction.»

Art. 2. – Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, le Conseil administratif adressera une information circonstanciée à tous les fonctionnaires et membres de l'administration municipale et engagera la procédure de nomination pour les éventuels membres du personnel de l'administration municipale n'ayant pu bénéficier du statut de fonctionnaire en raison de leur nationalité.