

ÉDITIONS
LOISIRS
ET PÉDAGOGIE
comprendre

MARIO TOGNI MIX & REMIX

INSTITUTIONS POLITIQUES GENEVOISES



Remerciements

Nous tenons à remercier, pour leur lecture attentive de tout ou partie de l'ouvrage : Claude Bonard, Jérôme Cachin, Pauline Cancela, Cyril Jost, Chantal Renevey, Anja Wyden Guelpa et les services de la chancellerie d'Etat du canton de Genève.

Table des matières

Introduction	
Le canton en un coup d'œil	5
Une brève histoire du canton	
La naissance d'une cité	10
L'Eglise et les citoyens	12
Vers les révolutions	14
La naissance du canton	16
Le radicalisme triomphant	18
La Genève « rouge »	20
Ouverture et stabilité	22
Notre temps	24
Un Etat fédéré	
Le fédéralisme	28
La Constitution genevoise	30
Les relations extérieures du canton	34
Les droits politiques	
Les outils démocratiques	38
Les élections	40
Les modes de scrutin	42
L'initiative populaire	44
Le référendum	46
Les partis politiques	48
La force des partis	50
Les groupes de pression	52
Le pouvoir législatif	
Les députés	56
L'organisation du Grand Conseil	58
Les tâches du Grand Conseil	60
Le pouvoir exécutif	
L'organisation du Conseil d'Etat	64
Les tâches du Conseil d'Etat	66
Les départements et l'administration	70
Le pouvoir judiciaire	
L'organisation du pouvoir judiciaire	74
Le Ministère public	76
L'activité des tribunaux	78
Les communes	
Les communes genevoises	82
Les autorités communales	84
La Ville de Genève	86
Les relations avec le canton	88
Le Grand Genève	
Le territoire du Grand Genève	92
La coopération transfrontalière	94
La gouvernance	96
Enjeux et limites	98
Index	102

Directeur de collection : Vincent Kucholl
 Conception et réalisation : NK Editions, Le Mont-sur-Lausanne
 Relecture : Leroylire, Lausanne

© LEP Editions Loisirs et Pédagogie SA, 2015
 Le Mont-sur-Lausanne
 ISBN 978-2-606-01421-6
 LEP 935123 A1

www.editionslep.ch

Imprimé en Suisse
 I 0915 5SRO

Introduction

Genève est l'un des plus petits cantons suisses, mais c'est aussi l'un des plus peuplés. Membre de la Confédération, il dispose d'une certaine autonomie, qui s'exprime au travers d'institutions – parfois originales – dont cet ouvrage propose un tour d'horizon.

Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, le pouvoir judiciaire, les conseils municipaux et les exécutifs des 45 communes, mais aussi les instances qui règlent les relations avec son voisin français, sont autant d'autorités qui contribuent au bon fonctionnement d'un canton vieux de deux siècles.

Dans un pays où le pouvoir s'exerce en grande partie au niveau régional, la connaissance des institutions politiques cantonales et communales est indispensable à quiconque entend participer à la vie démocratique.

S'intéresser à son canton, à l'histoire de celui-ci et au fonctionnement de ses institutions, c'est se donner les moyens de s'impliquer dans son développement et de participer aux décisions qui en dessinent l'avenir.



Le canton en un coup d'œil

Le canton de Genève est le deuxième plus peuplé de Suisse romande, mais c'est le plus petit en termes de superficie.



Genève

Capitale	Genève
Superficie	282 km ²
Population	482 000
Etrangers	41%
Langue(s) officielle(s)	Français
Religions	Catholiques 35,5% Protestants 9,5% Musulmans 5,9% Juifs 1,1% Autres religions 7,3% Aucune religion 37,5% Inconnu 3,2%
Produit intérieur brut	49,6 milliards de francs
Point le plus haut	Monniaz (Jussy) : 516 m
Point le plus bas	Chancy : 336 m
Nombre de communes	45
Plus petite commune	Chêne-Bourg : 1,3 km ²
Plus grande commune	Satigny : 18,9 km ²
Commune la moins peuplée	Gy : 501 habitants
Commune la plus peuplée	Genève : 197 376 habitants
Réseau routier	1358 km



Suisse

Berne	41285 km ²
8137 000	23,8%
Allemand, français, italien, romanche	Catholiques 38,2% Protestants 26,9% Musulmans 5% Juifs 0,3% Autres religions 6,9% Aucune religion 21,4% Inconnu 1,3%
648 milliards de francs	Pointe Dufour (VS) : 4634 m
2324	Lac Majeur (TI) : 195 m
Rivaz (VD) : 0,31 km ²	Scuol (GR) : 439 km ²
Corippo (TI) : 12 habitants	Zurich : 404 783 habitants
71528 km	



1798-1841

La naissance du canton

A l'issue de quinze années d'occupation française, Genève restaure son indépendance, élargit son territoire et entre dans la Confédération helvétique.

L'occupation française

- A peine sa révolution consommée, Genève se retrouve sous la pression de la France, qui ne cache plus ses visées expansionnistes. Le 15 avril 1798, la cité de Calvin est contrainte d'accepter son annexion au pays voisin. L'armée française pénètre dans la ville.

Genève devient le chef-lieu, puis la préfecture, du Département du Léman, qui englobe le Pays de Gex, le Chablais, le Faucigny et le nord du Genevois.

- L'autonomie de l'hôpital, de l'Eglise, du Collège et de l'Académie est préservée, mais les arsenaux et les fortifications passent en mains françaises. L'organisation judiciaire et les lois sont chamboulées. Genève vit sous trois régimes français successifs: le Directoire, le Consulat et l'Empire.

La restauration

- Les défaites de Napoléon I^{er} en Europe précipitent la fin de l'occupation française. La restauration de l'indépendance de la république est proclamée le 31 décembre 1813, à l'initiative de patriciens genevois, dont **Ami Lullin** et **Joseph des Arts**.
- Le réalisme s'impose: l'avenir de la cité de Calvin ne sera assuré que par son rattachement à la Confédération helvétique. Pour cela, Genève doit remplir deux conditions:
 - désenclaver et unifier son territoire, alors morcelé et sans frontière avec la Suisse;
 - se doter d'une constitution conservatrice, compatible avec les exigences fédérales.



Le rattachement de Genève à la Suisse n'allait pas de soi. Les anciennes élites étaient d'abord réticentes à l'idée de perdre l'indépendance de la République. Longtemps, les cantons catholiques n'y étaient pas non plus favorables, particulièrement après les troubles du XVIII^e siècle. L'adhésion s'impose toutefois, alors que les puissances victorieuses de Napoléon I^{er} – notamment l'Autriche, qui occupe Genève durant plusieurs mois – y voient un moyen de faire barrage à l'empereur. Les Genevois, eux aussi, craignaient plus que tout le retour des Français.

Une nouvelle constitution

La Constitution de 1814, adoptée sans enthousiasme, marque un net recul démocratique:

- le suffrage censitaire est rétabli: sont électeurs les hommes de plus de 25 ans s'acquittant du cens (un impôt) ainsi que quelques privilégiés;
- le Conseil général (assemblée des citoyens) est supprimé au profit du Conseil représentatif comprenant 250 membres;
- le Conseil d'Etat (exécutif) nouvellement créé compte 28 membres, élus à vie par le Conseil représentatif et siégeant aussi en son sein.



Genève, canton suisse

L'adhésion formelle de Genève à la Confédération a lieu en plusieurs étapes:

- le 1^{er} juin 1814, 300 soldats soleurois et fribourgeois débarquent au Port-Noir, dans une ambiance de liesse populaire. Sollicitée par le gouvernement genevois, leur venue a été acceptée par la Diète fédérale (assemblée intercantonale), avant même que le rattachement soit décidé;
- le 12 septembre 1814, la Diète vote en faveur de l'entrée de Genève dans la Confédération, en même temps que Neuchâtel et le Valais;
- le **19 mai 1815**, l'intégration est signée. Genève devient le 22^e canton suisse.

Les Communes réunies

Une trentaine de communes catholiques du Pays de Gex et de la Savoie cédées par la France (Traité de Paris, 1815) et par la Sardaigne (Traité de Turin, 1816) intègrent Genève. Avec l'apport des « Communes réunies », comme on les appelle, le canton devient confessionnellement mixte. Sa population augmente de 16 000 âmes et dépasse désormais les 40 000 habitants.

Les Communes réunies sont Aire-la-Ville, Anières, Avusy-Laconnex, Bardonnex, Bernex, Carouge, Carra, Chêne-Thônex, Choulex, Collex-Bossy, Collonge-Bellerive, Compesières, Confignon, Corsier, Evordes, Grand-Saconnex, Hermance, Lancy, Meinier, Meyrin, Onex, Perly-Certoux, Plan-les-Ouates, Presinge, Pregny, Purlinge, Soral, Troinex, Vandœuvres, Vernier, Versoix, Veyrier.

Réactionnaire, le régime de la Restauration va connaître une libéralisation progressive dès les années 1820. On doit en partie cette politique du « progrès graduel » au libéral **Jean-Jacques Rigaud**, « premier syndic » de 1825 à 1843. Il défend notamment la diminution du cens ou la fin de l'« inamovibilité » des conseillers d'Etat. Pas suffisant, toutefois, pour empêcher la révolution radicale et l'avènement de la démocratie.



Les modes de scrutin

Le scrutin proportionnel permet une représentation d'un grand nombre de tendances politiques, proportionnellement à leurs résultats électoraux. Le scrutin majoritaire limite la représentation aux tendances politiques les plus fortes.



Le quorum de 7% est l'ennemi des petits partis, qui militent généralement pour son abaissement. Lors des élections cantonales de 2013, trois formations n'ont pas passé ce seuil et ont échoué à entrer au parlement: les Vert'libéraux, le Parti pirate et le Parti bourgeois démocratique. En 2005 et 2009, la gauche radicale, divisée en plusieurs listes, avait également fait chou blanc.

Le scrutin proportionnel

- Les électeurs votent pour des **listes de parti**. Chaque parti obtient un nombre de sièges proportionnel au total des suffrages récoltés.
Une fois les listes déposées, les partis peuvent conclure une alliance sous la forme d'un apparentement. Une partie des suffrages d'une liste peut ainsi bénéficier à une autre liste.
- Le scrutin proportionnel est utilisé pour les élections du **Grand Conseil** (canton), du **Conseil municipal** (communes) et du **Conseil national** (élections fédérales).

Répartition des sièges

- L'élection se déroule en **un seul tour**. Une série d'opérations permet de répartir les sièges entre les listes:
 1. Le **quorum** est fixé à 7% des suffrages. Une liste qui n'a pas atteint le quorum n'obtient aucun siège et est éliminée.
Il n'y a pas de quorum pour les élections au Conseil national.
 2. Les suffrages des listes atteignant le quorum sont additionnés. La somme est divisée par le nombre de sièges à attribuer, plus 1. Le résultat est appelé le **« nombre électoral »**.
 3. On divise le nombre de suffrages de chaque liste par le nombre électoral pour déterminer la **répartition des sièges**.
 4. Les éventuels sièges restants sont attribués aux listes qui ont les restes de suffrages les plus élevés.

- En dernier lieu, les sièges obtenus par chaque liste sont attribués aux candidats qui ont réuni le plus de suffrages au sein de la liste.

En cas d'égalité de voix, les candidats sont départagés par un tirage au sort, comme le prévoit la nouvelle Constitution. Lors de l'élection des conseils municipaux d'avril 2015, 7 sièges ont été attribués ainsi par la Chancellerie. Auparavant, le candidat le plus âgé était élu.

... QUORUM EN VUE !...



Le scrutin majoritaire

- Les électeurs votent pour des **personnes**. Les sièges sont attribués aux candidats qui obtiennent le plus de voix.
Les partis peuvent présenter une liste commune. Ils définissent alors un programme commun et font campagne ensemble. Pour l'élection du Conseil d'Etat en 2013, la plupart des partis ont choisi de se lancer séparément au premier tour, sauf le PLR et le PDC qui ont fait liste commune. Les alliances se sont formées au second tour, entre le PS et Les Verts, et entre l'UDC et le MCG.
- Le scrutin majoritaire est utilisé pour les élections du **Conseil d'Etat**, de la **Cour des comptes** et du **pouvoir judiciaire** (canton), du **Conseil administratif** ou des **maires et adjoints** (communes) et du **Conseil des Etats** (élections fédérales).

Répartition des sièges

- L'élection se déroule en un ou deux tours. Au **premier tour**, les sièges sont attribués aux candidats qui ont obtenu la **majorité absolue** des suffrages (la moitié des suffrages plus 1).
Les bulletins blancs sont pris en compte pour fixer le seuil de la majorité absolue.
- S'il reste au moins un siège à attribuer, un **second tour** de scrutin est organisé. Les sièges restants sont attribués aux candidats qui ont obtenu le plus de suffrages, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir la majorité absolue (**majorité relative**).



Les « listes de traverse », qui permettaient aux candidats aux élections majoritaires de figurer sur plusieurs listes à la fois, ont été supprimées en 2014. C'était une particularité genevoise, souvent décriée. En octobre 2013, les 29 candidats au Conseil d'Etat (un record) figuraient sur 30 listes différentes, aux noms parfois farfelus. Par exemple, les candidats des Verts se trouvaient sur une liste « Suisses de la région » et ceux de l'UDC sur une liste « Halte aux bouchons ! » De quoi décontenancer les électeurs.

Les tâches du Conseil d'Etat

Chaque année, le Conseil d'Etat établit le projet de budget de l'Etat et les comptes. Il dirige également l'administration et représente le canton à l'extérieur.

Le projet de budget

- En automne, le Conseil d'Etat publie son projet de budget pour l'année suivante. C'est la liste des **dépenses** et des **revenus** de l'Etat. Depuis 2011, le budget est présenté par « politiques publiques ».

La formation est, par exemple, une politique publique, elle-même découpée en programmes (enseignement obligatoire, hautes écoles, etc.). Jusqu'en 2011, le budget suivait l'architecture de l'administration, département par département.

- Il détaille les charges de fonctionnement, les subventions et le montant des dépenses d'investissement. Les recettes tirées des impôts sont estimées.

Evaluer les recettes fiscales de l'année suivante n'est pas une science exacte. Pour y parvenir au mieux, l'Etat se base sur des indicateurs économiques et sur l'expérience des budgets précédents.

- Le projet de budget se construit entre le chef du Département des finances et ses 6 collègues. Quand la situation des finances publiques est mauvaise, l'élaboration du budget peut donner lieu à des arbitrages douloureux entre les conseillers d'Etat, qui défendent chacun les prestations de leur département.

- Le Conseil d'Etat défend le projet de budget devant le Grand Conseil, de la même manière qu'un projet de loi.

En 2015, le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève s'élevait à 7,8 milliards de francs.



Si le projet de budget est refusé par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat doit revoir sa copie pour essayer de convaincre une majorité des députés. En attendant, l'administration et les organismes subventionnés continuent de fonctionner sur la base du budget de l'année précédente, découpé mois par mois. On appelle ce régime les « douzièmes provisoires ». Le cas de figure s'est présenté en 2013, alors que les partis politiques n'étaient pas parvenus à se mettre d'accord et à former une majorité parlementaire.

Les comptes

- Les comptes de l'année précédente sont présentés au printemps, vérifiés par un organe de révision externe, puis transmis au Grand Conseil. Ils indiquent aussi le **bilan** et les **dettes** de l'Etat.
- Si le Conseil d'Etat présente des comptes déficitaires trois années consécutives, il doit obligatoirement soumettre des **mesures d'assainissement** des finances publiques au Grand Conseil (économies ou hausse d'impôts).

Les comptes consolidés de l'Etat intègrent les états financiers des entités autonomes subventionnées, comme les Hôpitaux universitaires de Genève, les Services industriels ou l'Université.

Exécution et direction

- Le Conseil d'Etat édicte les **règlements** qui permettent d'appliquer les lois. Il dirige l'administration cantonale et conduit la politique extérieure du canton.
- Il nomme notamment le chef de la police cantonale, le président de l'aéroport, celui des Hôpitaux universitaires (HUG), le délégué à la Genève internationale et le recteur de l'Université, ainsi que les secrétaires généraux et les directeurs généraux de chaque département de l'administration.
- Le Conseil d'Etat désigne aussi ses représentants dans les institutions, sociétés, fondations et associations auxquelles l'Etat participe, notamment les établissements publics autonomes tels que les Transports publics genevois (TPG) ou les Services industriels de Genève (SIG).

Il nomme, par exemple, 5 membres sur 11 du conseil d'administration de la Banque Cantonale de Genève (BCGe).



En 2015, le salaire annuel brut d'un conseiller d'Etat genevois est d'environ 265 000 francs. Ce salaire est inférieur à celui d'un conseiller fédéral, qui atteint quelque 445 000 francs par an.