UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Archive ouverte UNIGE
https://archive-ouverte.unige.ch

Article scientifique | Article | 2009

Published version | Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Une curiosité historique : le mode d'élection du Conseil d'Etat genevois

Hottelier, Michel

How to cite

HOTTELIER, Michel. Une curiosité historique : le mode d'élection du Conseil d'Etat genevois. In: Commentationes Historiae Iuris Helveticae, 2009, vol. 4, p. 91–103.

This publication URL: https://archive-ouverte.unige.ch/unige:6094

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

Michel Hottelier[*]

UNE CURIOSITE HISTORIQUE : LE MODE D'ELECTION DU CONSEIL D'ETAT GENEVOIS[1]

Introduction

De nos jours, dans l'ensemble des cantons suisses, le gouvernement est désigné par la voie de l'élection populaire directe[2]. Les cantons sont cependant libres de choisir le système applicable à la nomination de leur gouvernement, leur autonomie en la matière étant considérable au regard du cadre extrêmement large que la Constitution fédérale leur réserve[3].

L'élection du gouvernement par le peuple demeure l'une des caractéristiques inhérentes au régime politique des cantons, qui traduit de manière éloquente la structure démocratique représentative propre aux collectivités locales[4]. À l'époque de la création de la Suisse moderne, en 1848, elle n'était

---

[*] Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève.

[1] La présente contribution a été rédigée sur la base d'un exposé présenté le 23 novembre 2007 devant la Commission législative du Grand Conseil de la République et canton de Genève, dans le cadre de l'examen d'un projet de loi relatif au mode d'élection du Conseil d'Etat tendant à modifier l'article 50 de la Constitution genevoise du 24 mai 1847 (Cst. GE). L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance à Monsieur Frédéric Bernard, assistant au département de droit constitutionnel de la Faculté de droit de l'Université de Genève, pour sa participation à la mise au point du texte.

[2] Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, p. 541 et 615; Vincent Martenet, L'autonomie constitutionnelle des cantons, Bâle 1999, p. 379; Pierre Garrone, L'élection populaire en Suisse. Étude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons, Bâle 1991, p. 15. Voir également les développements de Christian Dominicé, Autour des élections gouvernementales en Suisse, in Mélanges Marcel Bridel, Lausanne 1968, p. 104.

[3] Cf. art. 51 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.). Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, L'Etat, 2ème éd., Berne 2006, p. 294; Martenet (note 2), p. 380.

[4] Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. I, Neuchâtel 1967, p. 400 souligne que dans les cantons, l'élection du Grand Conseil par le peuple en plusieurs circonscriptions et celle du Conseil d'Etat en une seule procède d'un régime politique dans lequel aucun de ces deux pouvoirs ne peut menacer l'autre: « C'est donc un peu, toutes proportions gardées, le système américain, sauf qu'ici le Gouvernement est collégial, et non pas individuel ».

pourtant connue que dans les cantons habitués à la *Landsgemeinde* et, déjà en cette première moitié du XIXème siècle, dans le canton de Genève[5]. Dans les autres cantons, le gouvernement était encore choisi par le parlement[6].

L'exécutif genevois présente de ce fait une singularité historique, qui justifie un bref survol de l'institution gouvernementale telle qu'elle se présente à Genève et, plus largement, dans les autres cantons.

I. Le gouvernement dans les cantons

À l'image du Conseil fédéral, les gouvernements cantonaux sont des organes collégiaux qui sont conçus et fonctionnent sur une base départementale[7]. Ils sont traditionnellement composés, en fonction des cantons, de cinq ou de sept membres[8].

L'élection populaire confère à l'organe exécutif une légitimité propre face aux autres corps constitués, en particulier face au parlement, contribuant ainsi à renforcer, à la manière d'un contrepoids, la position qu'occupe le gouvernement. La durée du mandat, qui est en règle générale de quatre ans, correspond souvent à celle de l'organe législatif[9].

Considérée d'un point de vue historique, ce n'est qu'à partir des années 1860 que l'élection populaire des exécutifs cantonaux a fait son chemin en Suisse. Sous l'influence du mouvement démocratique, le phénomène a commencé en Suisse alémanique, à Bâle-Campagne d'abord (1863), avant de s'étendre à Zurich et Thurgovie (1869), puis à Zoug (1873) et à Schaffhouse

---

5 Alfred Kölz, Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne. Ses fondements idéologiques et son évolution institutionnelle dans le contexte européen, de la fin de l'Ancien Régime à 1848, Berne 2006, p. 576.

6 Dominicé (note 2), p. 104s. et les références citées; voir également James Fazy, Cours de législation constitutionnelle, Genève 1873, p. 110, 185ss. et 371, qui relevait que la nomination du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif créait, sur le plan fédéral comme sur le plan cantonal, une forme « d'omnipotence parlementaire », qu'il caractérisait comme « le côté faible de nos institutions ».

7 Voir déjà Zaccaria Giacometti, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zurich 1979, p. 364 (et 384): « Auch die Kantone sind, wie der Bund, Kollegialrepubliken. Die kantonale Executive bildet ein Kollegialorgan, das sowohl Staatsoberhaupt als Ministerium ist. »

8 Bernhard Ehrenzeller/Roger Nobs, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der total-revidierten Kantonsverfassungen, ZBl. 2009, p. 22; Hangartner/Kley (note 2), p. 617s.

9 Hangartner/Kley (note 2), p. 619.

(1876) et, à leur exemple, aux autres cantons[10], Fribourg étant le dernier canton à l'introduire, en 1921[11].

L'élection se déroule en général selon le système majoritaire plurinominal à deux tours au sein d'une seule circonscription formée par le territoire du canton[12], seuls les cantons de Zoug et du Tessin ayant opté pour un système de représentation proportionnelle[13]. La majorité absolue est traditionnellement exigée au premier tour, un second tour à la majorité relative étant nécessaire si l'ensemble des sièges n'est pas pourvu d'emblée. Le second tour permet en outre généralement la présentation de nouveaux candidats, Genève faisant partie des quelques cantons qui n'offrent pas cette possibilité.

À Genève, pour le second tour, seuls peuvent en effet déposer une liste les formations politiques, les autres associations ou les groupements qui ont participé au premier tour[14]. Genève se singularise également d'un autre point de vue, qui permet d'apporter un éclairage historique original sur la conception du Conseil d'Etat qui prévaut dans cette région du pays: conformément à l'article 50 alinéa 1 Cst. GE, sont élus au premier tour les candidats qui ont obtenu la majorité relative des suffrages, pourvu que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des bulletins valables.

II. Le Conseil d'Etat genevois

Dans le canton de Genève, le Conseil d'Etat a été instauré sous sa forme actuelle par la Constitution du 24 mai 1847, encore en vigueur de nos jours[15].

---

10 Hangartner/Kley (note 2), p. 534 et les références citées.

11 Garrone (note 2), p. 15 et les autres références citées.

12 Selon Dominicé (note 2), p. 106, l'unicité de circonscription indique que, tout représentant d'une région qu'il peut être, chaque membre du collège exécutif doit agir au nom du canton tout entier, sa légitimité étant fondée sur l'ensemble du corps électoral.

13 Auer/Malinverni/Hottelier (note 3), p. 73; voir déjà Giacometti (note 7), p. 366. Voir pour les cantons romands art. 114 al. 2 Cst. VD, 66 al. 2 Cst. NE, 52 al. 4 Cst. VS, 106 al. 2 Cst. FR et 53 de la loi jurassienne sur les droits politiques. Pour quelques constitutions de cantons alémaniques, voir également art. 19 al. 4 Cst. LU, 46 al. 3 Cst. BS, 62 al. 2 Cst. ZH et 85 Cst. BE.

14 Cf. art. 100 al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (LEDP); Hangartner/Kley (note 2), p. 622; Alfred Kölz, Probleme des kantonalen Wahlrechts, ZBl. 1987, p. 52.

15 Élaborée par une commission de onze membres nommés par le Grand Conseil constituant, la Constitution genevoise a été adoptée le 24 mai 1847 par 5'547 oui contre 3'187 non, sur un total de 11'952 électeurs inscrits. Voir Kölz (note 5), p. 595;

Une constitution dont l'adoption s'est imposée à la suite de la position affichée à l'époque par les autorités genevoises au sujet de l'affaire du *Sonderbund* – alliance séparatiste scellée le 11 décembre 1845 par les cantons catholiques[16], dont la Diète fédérale souhaitait la dissolution[17]. L'accueil défavorable réservé par les autorités genevoises à cette dissolution allait précipiter leur chute dans le courant de l'automne 1846[18].

L'article 101 Cst. GE dispose que le pouvoir exécutif et l'administration générale du canton sont confiés à un Conseil d'Etat dont le nombre des membres a été, en 1847, réduit de treize à sept[19]. En dépit des multiples modifications qu'a subies la Constitution genevoise en quelque cent soixante ans, la teneur de cette disposition n'a pas varié au cours des âges[20].

L'instauration du Conseil d'Etat a entraîné la suppression du titre et de la charge de syndic tels qu'ils prévalaient encore sous l'empire de la Constitution du 7 juin 1842[21]. Depuis lors, les membres du collège exécutif cantonal ne sont plus l'émanation du Grand Conseil; ils sont élus par l'ensemble des électeurs[22] réunis en Conseil général[23], « véritable légitimité genevoise » conformément aux termes de James Fazy[24], selon le système majoritaire[25].

William E. Rappard, La Constitution genevoise de 1847, in 1847-1947. Centenaire de la Constitution de la République et canton de Genève, Genève 1947, p. 74; Maurice Battelli, Genève et la neutralité suisse, RDS 1959 I, p. 7.

16 Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug, Fribourg et Valais.

17 Kölz (note 5), p. 568; Aubert (note 4), p. 29s.

18 Rappard (note 15), p. 71; Battelli (note 15), p. 7; Fazy (note 6), p. 367. Voir la Publication du Gouvernement Provisoire et la Proclamation du Gouvernement Provisoire au peuple du canton de Genève du 9 octobre 1846, publiées par Lucien Fulpius, L'organisation des pouvoirs politiques dans les Constitutions de la République et canton de Genève, Genève 1942, p. 213s.

19 Rappard (note 15), p. 90.

20 Voir l'article 65 Cst. GE dans sa teneur au 24 mai 1847; Pierre Beausire, La constitution genevoise et ses modifications annotées, Genève 1979, p. 276.

21 Sur ce point, voir le rapport de la Commission chargée d'élaborer le projet de révision de la Constitution genevoise, Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève (MGC) 1846-47 I (vol. 10), p. 358. Voir également Alfred Dufour, Histoire de Genève, Paris 1997, p. 104; Fulpius (note 18), p. 179.

22 Après plusieurs tentatives dont la première remonte à 1917, le suffrage féminin a été introduit à Genève par la loi du 4 juillet 1959. Voir Beausire (note 20), p. 103; Encyclopédie de Genève, vol. 4, Les institutions politiques, judiciaires et militaires, Genève 1985, p. 74.

23 Employée depuis la fin du XIIIème siècle, l'institution du Conseil général regroupe les membres du corps électoral cantonal; il acquiert sa souveraineté à partir de la chute de l'épiscopat, en 1536, qui fit de Genève une république indépendante. Voir Fulpius (note 18), p. 18.

24 Voir Henri Fazy, Les Constitutions de la République de Genève. Étude historique, Genève 1890, p. 279 et 283; Kölz (note 5), p. 576 et MGC 1846-47 I (vol. 10), p. 368, où l'établissement du Conseil général est présenté comme « rouage tout à la fois neuf

Depuis 1957, la mandature du Conseil d'Etat est de quatre ans, conformément à l'article 102 alinéa 2 Cst. GE. Elle a, antérieurement, varié entre deux et trois ans[26].

Le placement du Conseil d'Etat à la suite du Grand Conseil dans la systématique de la Constitution genevoise trahirait, selon un auteur, la prééminence du pouvoir législatif considéré comme une image réduite du peuple souverain. Cette prééminence découlerait notamment des attributions financières dont bénéficie le Grand Conseil et de l'obligation à la charge du Conseil d'Etat de promulguer les lois votées par celui-là[27].

L'explication vaut peut-être sous l'angle historique. Elle doit toutefois subir une relativisation. D'un point de vue systématique, le respect du principe de la séparation des pouvoirs appelle nécessairement, au regard de l'agencement des autorités au sein de la loi fondamentale cantonale, que des chapitres distincts traitent de manière respective des divers organes de l'Etat. La légitimité du Conseil d'Etat trouvant, tout comme celle du Grand Conseil, sa source directement dans l'expression de la volonté populaire, aucun de ces deux organes ne saurait, de ce point de vue tout au moins, être considéré comme l'emportant sur l'autre[28].

Tout au plus, l'élection populaire du Grand Conseil étant historiquement antérieure à celle du Conseil d'Etat, le placement du parlement avant le gouvernement peut-il se justifier ainsi[29], étant par ailleurs précisé que l'élection populaire du parlement cantonal fait partie des exigences démo-

---

et ancien, qui lorsqu'il fonctionna librement jadis, a toujours sauvé la République, qui vient de la sauver encore, et sans lequel le suffrage universel n'est qu'un vain leurre». Voir également les indications de Rappard (note 15), p. 94.

25 Prévu à l'origine à l'article 25 Cst. GE, le Conseil général disposait, outre la compétence d'élire le Conseil d'Etat, du droit de voter les changements au Pacte fédéral du 7 août 1815. Relever cette particularité est une manière de souligner que la Constitution genevoise fut adoptée antérieurement à la Constitution fédérale du 12 septembre 1848. Sa garantie a d'ailleurs été accordée par la Diète fédérale le 27 juillet 1847; voir Louis-Rodolphe De Salis, Le droit fédéral suisse, vol. I, 2ème éd., Berne 1904, p. 383.

26 Encyclopédie de Genève (note 22), p. 205 ; Beausire (note 20), p. 278ss.

27 Fulpius (note 18), p. 179 et 200.

28 Relevons cependant qu'au sein des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, le droit du citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques concerne prioritairement le choix des représentants du corps législatif, la désignation du pouvoir exécutif ou judiciaire échappant à l'empire de cette garantie; voir art. 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme.

29 Fulpius (note 18), p. 179 relève par ailleurs avec pertinence que « ce serait une erreur de sous-estimer les prérogatives du pouvoir exécutif et son influence sur la marche de l'Etat ».

cratiques élémentaires dont l'article 51 alinéa 1 Cst. féd. impose le respect aux cantons[30].

L'élection du Conseil d'Etat directement par le peuple a pour effet de conférer au gouvernement une légitimité comparable à celle du Grand Conseil[31]. C'est donc un instrument démocratique mis au service de la séparation des pouvoirs[32]. Celle-ci est allée de pair historiquement avec une extension des compétences de l'organe exécutif[33] au même titre que le développement d'instruments de démocratie directe comme l'initiative populaire en matière législative et le référendum financier a, sur un plan plus général, contribué à réduire la marge de manœuvre des parlements cantonaux[34].

III. Le mode d'élection du Conseil d'Etat genevois

A. Généralités

L'article 102 alinéa 1 Cst. GE prévoit que le Conseil d'Etat est élu par le Conseil général en un seul collège, selon le système majoritaire.

En réalité, la Constitution genevoise ne traite pas du système électoral spécifiquement applicable à l'exécutif du canton. Le mode de désignation de cet organe prend place dans le cadre, sensiblement plus large, des attributions du Conseil général au sens de l'article 50 Cst. GE. Le premier alinéa de cette disposition mentionne à cet égard que, dans toutes les élections à système majoritaire, sont élus les candidats qui ont obtenu la majorité relative des suffrages, pourvu que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des bulletins valables.

L'inclusion du système majoritaire dans les prérogatives électorales du Conseil général a pour conséquence que, outre le Conseil d'Etat, d'autres organes de rang aussi bien cantonal que communal sont soumis à l'exigence

30 Pierre Tschannen, Schutz der politischen Rechte, in Detlef Merten/Hans Jürgen Papier (éd.), Handbuch der Grundrechte. Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg 2007, p. 498; Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, p. 436; Hangartner/Kley (note 2), p. 547 et 564.

31 Giacometti (note 7), p. 370. Le parlement des cantons est généralement élu selon le système proportionnel, les Grisons et Appenzell Rhodes-Extérieures pratiquant la majoritaire; voir Ehrenzeller/Nobs (note 8), p. 20.

32 MGC 1846-47 I (vol. 10), p. 368; voir également Rappard (note 15), p. 79.

33 Fulpius (note 18), p. 149 et 179.

34 Hangartner/Kley (note 2), p. 541s. et 616.

de la règle du tiers des bulletins valables au sens de l'article 50 alinéa 1 Cst. GE. Il en va ainsi des deux sièges genevois au Conseil des Etats, des conseils municipaux des communes de 800 habitants ou moins, des conseillers administratifs, maires et adjoints, des magistrats du pouvoir judiciaire (à l'exception des juges Prud'hommes) et, plus récemment, de la Cour des comptes.

B. Aperçu historique

Genève a été, comme indiqué précédemment, le premier canton à imposer, sur la base des expériences menées aux Etats-Unis, l'élection du gouvernement par le peuple au suffrage direct et secret[35].

Au-delà des arguments ressortissant à la phraséologie constitutionnelle, le but poursuivi à travers l'ouverture au suffrage populaire du Conseil d'Etat reposait sur des préoccupations très concrètes et intéressées, puisqu'il résidait dans le souci de « ruiner le système par lequel le patriciat protestant contrôlait le pouvoir »[36], en contrebalançant la toute-puissance d'un parlement jugé alors réactionnaire par l'un des pères de la Constitution de 1847 – dont il fut en particulier le rapporteur devant le Grand Conseil constituant –, James Fazy[37].

C'en est ainsi fini, sur le plan institutionnel, de la citadelle du conservatisme protestant au moment même où s'amorçait pour la Confédération helvétique la mutation qui conduira, en 1848, à l'abandon de la structure confédérale et à l'avènement de l'Etat fédéral[38]. Le but poursuivi était donc à la fois de mieux séparer le pouvoir exécutif du pouvoir législatif, en interdisant désormais au second d'élire lui-même le premier et de permettre, sur le terrain politique, l'accès des tenants du radicalisme au gouvernement[39].

L'élection du Conseil d'Etat par le peuple s'intègre dans un processus historique plus vaste qui, dans le sillage du mouvement démocratique entamé en 1847, a vu le canton de Genève développer progressivement les instruments de démocratie directe à partir du dernier quart du XIXème siècle: introduction du référendum législatif facultatif en 1879, initiative populaire

35 Alfred Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Berne 2004, p. 223; Fulpius (note 18), p. 183.

36 Kölz (note 5), p. 577.

37 Kölz (note 5), p. 568ss, en particulier 573, où l'auteur présente très justement le rapport de James Fazy sur le projet de constitution genevoise comme « un chef-d'œuvre du droit constitutionnel ». Voir également Rappard (note 15), p. 74.

38 Dufour (note 21), p. 105.

39 Voir en particulier Kölz (note 5), p. 578, qui souligne que c'est avec beaucoup d'emphase que « les radicaux plaidèrent pour l'élection directe du Conseil d'Etat, allant jusqu'à l'ériger en mythe ».

en matière législative en 1891, mise en place de l'élection proportionnelle pour le Grand Conseil en 1892[40], élection par le peuple des conseillers aux Etats en 1892, puis celle des magistrats du pouvoir judiciaire en 1904[41]. L'élection des juges par le peuple a également été conçue historiquement comme un instrument permettant d'assurer la souveraineté populaire et le principe de la séparation des pouvoirs respectivement énoncés aux articles 1 alinéa 2 et 130 Cst. GE[42].

C. Le quorum

Les articles 50 alinéa 1 Cst. et 96 LEDP et certains auteurs mentionnent que le système électoral applicable au scrutin majoritaire et donc à l'élection du Conseil d'Etat s'effectue à la majorité relative[43] ou à la majorité relative qualifiée[44]. Cette affirmation n'est pas tout à fait exacte.

Le système électoral qui prévaut à la désignation du Conseil d'Etat genevois est certes la majoritaire, en l'occurrence la majoritaire plurinominale à deux tours[45]. Celle-ci est toutefois assortie pour la circonstance d'un *quorum de résultat*, c'est-à-dire d'une exigence formelle objective, consistant en

---

40 Sur le développement du système proportionnel et son implantation à Genève, voir Hangartner/Kley (note 2), p. 535 ; Garrone (note 2), p. 80ss., 92 et les nombreuses références citées; Encyclopédie de Genève (note 22), p. 150; Beausire (note 20), p. 195.

41 Dufour (note 21), p. 106. L'élection populaire des magistrats du pouvoir judiciaire a été introduite en 1904 dans la Constitution genevoise au titre de contreprojet à une initiative populaire ; voir Recueil authentique des lois et actes du gouvernement de la République et canton de Genève 1904, p. 301, 617 et 734 et l'étude de Paul Pictet, L'élection des juges par le peuple, Genève 1904. Antérieurement, cette compétence était du ressort du Grand Conseil, cf. Beausire (note 20), p. 350; en 1873, Fazy (note 6), p. 188 et 375 revendiquait déjà l'élection des juges par le peuple au nom du principe de la séparation des pouvoirs.

42 Voir MGC 1904 (Annexes), p. 521; Blaise Knapp/Pierre-Louis Manfrini, Exécutif et judiciaire à Genève, Genève 1978, p. 105. Sur les difficultés occasionnées par l'élection populaire des juges à Genève, voir ATF 97 I 24 Dumartheray et « Vigilance » (élection des juges du Tribunal administratif); SJ 1971, p. 572 Dumartheray et Vigilance (élection des juges assesseurs du Tribunal des baux); ATF 130 I 106 et 226 Dobler (élection des juges assesseurs du Tribunal cantonal des assurances sociales). Voir également Pierre-Christian Weber, L'élection des juges. Du noyau aux confins de la démocratie, in L'indipendenza del giudice nell'ambito della procedura di elezione, in particolare nel cantone Ticino, Bâle 2004, p. 15ss.

43 Fulpius (note 18), p. 182.

44 Encyclopédie de Genève (note 22), p. 150.

45 Sur le système majoritaire plurinominal à deux tours, voir Auer/Malinverni/Hottelier (note 3), p. 222.

l'obtention du tiers des bulletins valables, un second tour n'étant organisé que si l'ensemble des candidats n'atteint pas ce score[46].

Lors de l'éventuel second tour, qui est organisé cinq semaines après le premier, les candidats sont élus à la majorité relative[47]. Ainsi, plus les candidats sont nombreux, moins il s'avère probable que tous franchissent le seuil imposé au premier tour[48]. Cette singularité est propre au canton de Genève, l'ensemble des autres cantons qui pratiquent la majoritaire pour l'élection de leur organe exécutif exigeant la majorité absolue lors du premier tour[49].

D. L'origine du quorum

L'élection des candidats en lice pour le Conseil d'Etat dès le premier tour de scrutin sans nécessairement avoir atteint la majorité absolue est présente dans la Constitution genevoise depuis 1847. Il s'agit en réalité de la reprise du système qui prévalait encore lors de l'adoption de la Constitution de 1847 pour l'élection du Grand Conseil. Prévue à la majoritaire, cette dernière stipulait qu'étaient élus les candidats qui avaient obtenu la majorité relative des suffrages, pour autant que cette majorité ne fût pas inférieure au tiers des votants.

La Constitution genevoise du 24 mai 1847 ne prévoyait pas de procédure particulière pour l'élection du Conseil d'Etat. Figurant dans le chapitre consacré au Conseil général, l'article 26 Cst. GE disposait seulement que ce dernier nommait directement le Conseil d'Etat. L'article 27 Cst. GE prévoyait que les électeurs étaient convoqués dans la ville de Genève, où ils procédaient à cette élection au scrutin secret et de liste, d'après les formes suivies dans les autres assemblées électorales telles qu'elles étaient indiquées à l'article 37 Cst. GE[50].

Placé dans le chapitre traitant du Grand Conseil, l'article 37 alinéa 1 Cst. GE énonçait qu'étaient élus « ceux qui ont obtenu au scrutin de liste la majorité relative des suffrages, pourvu que cette majorité ne soit pas

46 Auer/Malinverni/Hottelier (note 3), p. 218. La règle de l'élection majoritaire au moyen d'un tiers des suffrages seulement a récemment été déclarée conforme à la Constitution fédérale par le Tribunal fédéral dans le cas de l'élection complémentaire d'un membre du Conseil administratif d'une commune genevoise (arrêt 1C_343/2008 du 9 septembre 2008, Ruth Kälin et Union Démocratique du Centre Genève).

47 Encyclopédie de Genève (note 22), p. 150.

48 Auer/Malinverni/Hottelier (note 3), p. 236s.

49 Hangartner/Kley (note 2), p. 622; Dominicé (note 2), p. 105.

50 Voir Beausire (note 20), p. 116.

inférieure au tiers des votants »[51]. Le mode d'élection de l'exécutif cantonal a ainsi été délibérément calqué sur le système qui prévalait lors de l'adoption de la Constitution de 1847 pour l'élection du Grand Conseil[52]. L'exigence du tiers des bulletins valables paraît quant à elle avoir été historiquement conçue en faveur de la représentation des minorités[53].

Lors de l'introduction du scrutin proportionnel pour l'élection du Grand Conseil intervenue en 1892, l'article 37 Cst. GE a été abrogé, abolissant du même coup l'indication du nombre de voix nécessaires pour l'élection du Conseil d'Etat. Il en est alors résulté une lacune, aucun texte de rang constitutionnel n'indiquant la majorité requise pour pouvoir occuper cette fonction. Aussi le Conseil d'Etat proposa-t-il, au mois de mai 1905, l'adoption d'une loi constitutionnelle rétablissant, sans autre, la clause qui avait disparu en raison de l'abrogation de l'article 37 Cst. GE[54]. La commission du Grand Conseil chargée de préaviser ce projet de loi constitutionnelle proposa d'adopter la solution préconisée par le Conseil d'Etat[55]. Une discussion animée eut toutefois lieu, au cours de laquelle le principe de l'obtention de la majorité absolue lors du premier tour de l'élection fut proposé.

L'amendement fut rejeté, par la commission d'abord puis, à son exemple, par le plenum du Grand Conseil dans le cadre de la modification de l'article 66 Cst. GE qui eut lieu le 17 juin 1905. Alors même qu'en 1847, il y avait à Genève deux grandes formations politiques – dont la présence ne rendait pas nécessaire l'obtention de la majorité absolue –, la division des partis présente depuis la fin du XIXème siècle n'a pas été considérée comme une menace pour la représentativité du corps électoral au sein du Conseil d'Etat. De même, la référence au système électoral présidant à la désignation des Chambres fédérales et dans les autres cantons, où la majorité absolue était la règle, n'a pas conduit le Grand Conseil à changer d'avis[56]. Au contraire, la possibilité d'avoir « plusieurs journées de vote pour l'élection du Conseil d'Etat » a été ressentie comme un risque de lasser le corps électoral[57], au même titre que les frais à la charge des contribuables que leur organisation entraînerait.

Les modifications des droits démocratiques qui ont successivement eu lieu à Genève n'ont jamais remis en cause l'exigence du tiers des bulletins

---

51 MGC 1847 3 (vol. 12), p. 2864 et 2866.
52 Kölz (note 5), p. 575; Fulpius (note 18), p. 167.
53 Kölz (note 5), p. 223.
54 MGC 1905 (Annexes), p. 234.
55 MGC 1905 (Annexes), p. 272.
56 MGC 1905 2, p. 973 et 996.
57 MGC 1905 2, p. 998: « Nous fatiguerions considérablement les électeurs en adoptant ce système (…). »

valables telle qu'elle figure actuellement à l'article 50 alinéa 1 Cst. GE pour l'élection du Conseil d'Etat comme pour les autres élections qui s'effectuent au scrutin majoritaire au sens de cette disposition[58]. Excepté une courte brèche historique survenue à la fin du XIXème siècle en raison de l'introduction du système proportionnel pour l'élection du Grand Conseil, le mode d'élection du Conseil d'Etat est sur ce point demeuré inchangé depuis 1847, les tentatives visant à appliquer le système proportionnel à l'élection du Conseil d'Etat ayant également été rejetées[59].

IV. La dimension historique et les enjeux actuels

Même si la lutte électorale est traditionnellement de mise à Genève, il est fort rare que l'ensemble des sièges de conseiller d'Etat ne soit pas pourvu dès le premier tour[60]. En d'autres termes, la pratique de la majoritaire conduit presque toujours à la désignation de l'équipe gouvernementale en un seul tour de scrutin. L'organisation d'un second tour s'est toutefois produite en 1965, un siège n'ayant pas été attribué au premier tour. L'élection du septième membre du gouvernement fut cependant tacite, le second tour devenant ainsi inutile[61].

Pour avoir prouvé son efficacité au cours des âges, le système n'en essuie pas moins certaines critiques actuellement. Celles-ci ne sont, au fond, guère différentes des reproches formulés lors du printemps 1905. Comme à l'époque, certains députés au Grand Conseil font reproche au système électoral actuel de conduire à la désignation d'un collège gouvernemental disposant d'une légitimité réduite: un tiers seulement des voix au premier tour, ou alors une majorité simple lors du second, sans possibilité de surcroît de présenter de nouveaux candidats.

Un projet de loi tendant à la révision partielle de la Constitution a été déposé en ce sens. Il vise à remplacer le quorum de résultat du premier tour par la majorité absolue, aussi bien pour le Conseil d'Etat que pour les autres élections majoritaires, le second tour éventuel restant pour sa part soumis à la majorité relative. De fait, il serait plus difficile pour les candidats d'être élus au premier tour[62].

---

58 Beausire (note 20), p. 128, 278, 280 et 302.

59 L'idée d'élire le Conseil d'Etat à la proportionnelle a été évoquée devant le Grand Conseil en 1923 avant d'être retirée. Reprise ultérieurement, elle fut repoussée en votation populaire le 22 novembre 1931; voir Beausire (note 20), p. 201 et 672.

60 Dominicé (note 2), p. 105.

61 Garrone (note 2), p. 207; voir également Dominicé (note 2), p. 121s.

62 Projet de loi 10010, du 6 mars 2007.

Ces critiques sont intéressantes et ne manquent certes pas de pertinence, ne serait-ce que parce qu'elles poussent à s'interroger sur la pérennité d'un système électoral qui a traversé les âges sans jamais être vraiment remis en cause. On doit toutefois leur objecter que, conçu à une époque où le multipartisme n'existait pas encore à Genève[63], la mise en œuvre de ce système électoral n'a pas conduit à la domination systématique d'une formation politique au détriment des autres.

L'étude de la composition des équipes gouvernementales qui se sont succédé au Conseil d'Etat ces dernières décennies révèle au contraire la présence systématique des courants politiques les plus représentatifs de la vie politique, économique et sociale genevoise, de même que l'intégration de forces nouvelles, à l'image du parti écologique. Le système électoral entourant la désignation du Conseil d'Etat a ainsi, à sa manière, contribué à façonner cette fameuse « démocratie de concordance » qui est plus généralement cultivée au sein de l'ordre constitutionnel suisse[64].

Au fond, la forme de majoritaire très ouverte pratiquée pour le Conseil d'Etat genevois n'est pas loin de conduire à une représentation proportionnelle associant quatre ou cinq partis sur un total de sept sièges au même titre que l'introduction du système proportionnel pour l'élection du Grand Conseil, en 1892, a conduit au développement du multipartisme sur le plan cantonal[65]. Le quorum de l'article 50 alinéa 1 Cst. GE y a sans doute contribué. Il n'est pas certain que la pratique plus systématique d'un second tour en raison de l'exigence de la majorité absolue se révèle, au final, très opportune ni qu'elle conduise à des résultats fondamentalement différents en termes aussi bien de légitimité que de représentativité des forces politiques en présence. Nul doute que l'assemblée constituante mise en place par la loi constitutionnelle du 24 février 2008 et qui a été élue le 19 octobre suivant sera amenée à porter un regard attentif sur le sujet.

63 *Supra*, note 56.
64 Tschannen (note 30), p. 494.
65 Voir Encyclopédie de Genève (note 22), p. 100.

Conclusion

L'élection du Conseil d'Etat genevois se singularise à un double égard par rapport au mode traditionnel de désignation des gouvernements cantonaux.

La première particularité concerne l'apparition de l'élection populaire directe de l'organe gouvernemental. Exception faite des cantons héritiers de la *Landsgemeinde*, Genève a en effet été le premier canton de la Suisse moderne à introduire, avant même la fin de la première moitié du XIXème siècle, l'élection populaire directe des membres du pouvoir exécutif cantonal.

La seconde particularité concerne l'exercice du droit d'élire tel qu'il est pratiqué aujourd'hui encore à Genève. Dans le contexte propre à l'élection du Conseil d'Etat genevois, la Constitution dispose que l'obtention du tiers des bulletins valables suffit au premier tour. L'exigence, initialement développée à propos de l'élection du Grand Conseil, a traversé les âges.

Cette règle a probablement contribué à façonner, à sa manière, le régime politique qui a cours à Genève, l'organisation d'un second tour pour la désignation de l'exécutif cantonal ne s'avérant qu'exceptionnelle, sans que ce système fasse pour autant obstacle à la présence régulière dans l'enceinte gouvernementale des courants les plus représentatifs de la vie politique genevoise.

L'avenir, lié aux travaux de l'assemblée constituante entrée en fonction durant l'automne 2008, dira si ce début de siècle sonnera le glas de ce système original ou si les résultats et l'indéniable stabilité institutionnelle auxquels il a conduit durant plus de cent soixante ans seront conservés.