

Gouverner Genève demain

Projet institutionnel
du Parti radical genevois



Priorité à l'audace

Avant-propos

Comment gouverner Genève demain? Ce questionnement constitue le fondement de la démarche radicale. Aujourd'hui comme hier. Gouverner, non pas dans le sens de gérer le pouvoir dans le seul but de le conserver, mais avec l'ambition de donner à la République une dynamique et une orientation qui correspondent aux attentes des citoyennes et des citoyens. Au crépuscule de la législature la plus paralysée que notre canton ait connue, le Parti radical genevois se propose aujourd'hui d'engager une profonde réforme des institutions politiques.

Il y a plusieurs années déjà que le Parti radical genevois postule la nécessité de revoir la Constitution genevoise¹. Cette conviction s'est depuis lors étendue à d'autres formations politiques. Mais il ne suffit pas de postuler le changement pour le rendre possible.

Comme l'affirmait déjà Georges Favon, il y a deux sortes d'hommes politiques: ceux qui veulent changer, et ceux qui veulent conserver. L'identité même du parti radical se définit par sa capacité à envisager des solutions nouvelles. Des changements radicaux, à l'opposé des toilettages et des aménagements timorés que d'autres, accrochés à des privilèges éculés, tentent tant bien que mal de conserver dans un monde qui n'a pas attendu les politiques pour se transformer.

Pour les radicaux, qui ont construit Genève et la Suisse moderne, le temps est venu de proposer des solutions concrètes pour ouvrir des perspectives crédibles. Une commission de réflexion s'est mise au travail au début du deuxième semestre 2004. Son mandat: imaginer sans tabou un nouveau mode de gouvernement adapté à la société du XXI^e siècle.

C'est le résultat des travaux de cette commission que nous vous présentons dans ce document. Certaines de ces idées séduiront, d'autres dérangeront. Tant mieux. Elles auront du moins l'utilité de permettre à une assemblée constituante, que nous appelons de nos vœux, de travailler sur des bases concrètes. Et elles permettront à l'esprit de l'Association du Trois Mars de souffler à nouveau sur Genève².

¹ Projet de loi 8163 du 16 novembre 1999.

² L'Association du Trois Mars est créée le 3 mars 1841. Cette formation, dont l'aile radicale est dirigée par James Fazy, prône la suppression du suffrage censitaire et la réduction du nombre des membres du Conseil d'Etat et du Conseil représentatif (Législatif). En novembre 1841, elle est à l'origine de la manifestation populaire qui fera plier les autorités, obligées d'accepter de convoquer une assemblée constituante qui donnera à Genève sa nouvelle Constitution (juin 1842).

REMERCIEMENTS

Nous remercions toutes celles et tous ceux qui ont contribué à ces travaux, en particulier MM. Pascal Bulliard, collaborateur scientifique de l'Institut du fédéralisme, Bernard Favre, secrétaire général, François Longchamp, président, Gilles Petitpierre, professeur de droit et ancien Conseiller aux Etats, René Rbinow, constitutionnaliste et ancien Conseiller aux Etats, Guy-Olivier Segond, ancien conseiller national, ancien maire de Genève, ancien Conseiller d'Etat, et Christoph Spenle, chargé de cours à l'Université de Lucerne.

Nous remercions également les membres du groupe de pilotage Avenir radical et les militants dont les idées ont largement inspiré ce document.

TABLE DES MATIÈRES

1.	CONSTATS	7
1.1.	UN GOUVERNEMENT SANS GOUVERNAIL	7
1.2.	UN PARLEMENT IMPUISSANT	9
1.3.	LES CONTRE-POUVOIRS AU POUVOIR ET LE DÉFICIT DE LÉGITIMITÉ	11
1.4.	LA RUPTURE DE CONFIANCE ENTRE CANTONS ET CONFÉDÉRATION	12
1.5.	LA RUPTURE DE CONFIANCE ENTRE COMMUNES ET CANTON	15
1.6.	LES DÉFIS INSTITUTIONNELS LIÉS AU DÉVELOPPEMENT TRANSFRONTALIER	16
2.	PROPOSITIONS	18
2.1.	UN GOUVERNEMENT QUI GOUVERNE	18
2.2.	UN PARLEMENT QUI LÉGIFÈRE	19
2.3.	DES DROITS POPULAIRES PROPORTIONNELS AU CORPS ÉLECTORAL	20
2.4.	UN CONSEIL D'ÉTAT EN PRISE DIRECTE AVEC LA POLITIQUE FÉDÉRALE	21
2.5.	UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE CANTON ET COMMUNES	22
2.6.	UN HAUT-CONSEIL DU GENEVOIS	27

1. CONSTATS

1.1 UN GOUVERNEMENT SANS GOUVERNAIL

On a beaucoup glosé sur les échecs du gouvernement monocouleur, avec sept représentants des partis de l'Entente, entre 1993 et 1997. On a voulu y voir la preuve de la nécessité d'un gouvernement de concordance. C'est négliger tout d'abord le fait que ce gouvernement n'était pas le fruit d'une volonté programmatique, mais en grande partie celui du hasard. Mieux : ce furent en fait les divisions de la gauche qui permirent l'accession de sept représentants de l'Entente au gouvernement. Cet état de fait a aussi orienté l'action politique de ce gouvernement, qui a eu la sagesse de voir qu'il ne devait pas son élection à une volonté de la majorité absolue du corps électoral. Le gouvernement monocouleur s'est révélé, à l'usage, l'un des plus centristes de l'après-guerre.

La concordance mise en échec

La législature qui s'achève révèle que la concordance, au gouvernement genevois, n'est pas garante d'un meilleur fonctionnement des institutions. Qu'en est-il de la mission prioritaire du Conseil d'Etat, qui consiste à imprimer à l'action politique une orientation identifiable et correspondant à la volonté exprimée par les électrices et les électeurs ? Ces trois dernières années, le Conseil d'Etat aura déposé moins de projets de lois que les groupes parlementaires.

On aurait pu croire qu'une telle désertion de l'action politique serait compensée, au moins, par un souci accru d'une bonne gestion des institutions étatiques. Mais non. Jamais il n'y eut à Genève autant d'audits, de rapports ou d'enquêtes sur les dysfonctionnements de services publics. Jamais il n'y eut à Genève autant d'insatisfaction, au sein de la population, parmi les entreprises, et jusqu'au cœur de la fonction publique.

Le Conseil d'Etat aura également démontré ses difficultés à accueillir dans la sérénité et la cohérence les mouvements de contestation en marge du Sommet du G8, dans la ville voisine d'Evian.

Durant cette période, les ruptures de collégialité se sont succédé, jetant le discrédit sur l'autorité de l'Etat.

Le Conseil d'Etat ne sera pas parvenu à dégager un consensus et des orientations claires pour résorber la crise du logement la plus aiguë que Genève ait connu.

Enfin, le Conseil d'Etat a échoué deux années de suite dans ce qui devrait constituer le plus petit dénominateur commun : l'exercice budgétaire. Autant pour le budget 2004 que pour le budget 2005, le Grand Conseil a dû prendre sur lui de faire les choix auxquels l'Exécutif n'avait pu se résoudre. Quant aux budgets précédents, ils n'ont pas su tirer profit d'une conjoncture radieuse pour réduire la dette.

Si Genève adhérerait à l'Union Européenne, elle ne remplirait pas les critères de convergence de Maastricht. Elle serait même, en matière budgétaire, le cancre du continent, loin derrière des économies pourtant sinistrées par des décennies de communisme. Résultat : l'action politique genevoise se résume aujourd'hui à la gestion des déficits et de l'endettement, dans une insatisfaction croissante.

Les causes

La qualité des personnes qui habitent l'institution n'est pas seule en cause. Il est certain que différents facteurs ont contribué à paralyser le gouvernement. Certains de ces facteurs sont liés à des phénomènes de fond. D'autres relèvent de l'institution elle-même.

Premier élément : l'accroissement du nombre de partis et de mouvements politiques, avec pour corollaire l'affaiblissement de chacun d'eux. Nul doute que le scrutin proportionnel, qui permet à des mouvements très minoritaires de participer aux responsabilités législatives, a favorisé cette évolution. Avec un quorum à 7%, un parti n'a guère besoin de proposer une vision intégrative de la société pour exister. Pour emprunter des notions pratiquées dans la mercatique, les partis qui proposent aujourd'hui une offre correspondant à un public très ciblé ont le vent en poupe. Tandis que ceux qui tentent de concilier des intérêts et des aspirations parfois divergentes pour dégager une certaine vision du bien commun sont à la peine.

Cette évolution, qui vaut aussi pour le Grand Conseil (1.2.), entraîne ce que l'on a coutume d'appeler la polarisation. Or en politique, comme en physique, les effets de la polarisation sont bien connus : les pôles opposés se neutralisent. La paralysie est programmée.

Ne rien faire et faire parler de soi

Au gouvernement, cette polarisation doit concilier avec une contrainte supplémentaire : la collégialité. Cette invention typiquement helvétique et radicale devait amener les dépositaires du pouvoir exécutif à s'entendre afin de dégager ensemble une vision commune.

Le Conseil d'Etat actuel, de même que le Conseil fédéral depuis 2003, en fournissent l'illustration : il n'y a pas de collégialité possible entre des pôles diamétralement opposés.

Ainsi, l'action gouvernementale oscille entre deux démarches : ne rien faire, ou agir chacun pour soi. La première provient directement de l'incapacité à dégager un consensus dynamique. La seconde relève de la nécessité, pour chacun, de faire parler de soi et de se faire apprécier de sa clientèle électorale.

Ces deux démarches caractérisent nécessairement l'action du gouvernement.

1.2. UN PARLEMENT IMPUISSANT

Le phénomène de polarisation décrit au chapitre 1.1. produit les mêmes effets au Grand Conseil qu'au Conseil d'Etat. La publicité des débats du Grand Conseil ne les rendent que plus visibles, voire les exacerbent.

Parler au lieu de parlementer

Il semble que le Parlement n'ait plus envie de parlementer, mais seulement de parler. Les députées et les députés, tétanisé-e-s par les préoccupations électoralistes, négligent leur rôle de Législateurs. Le Grand Conseil consacre plus de temps à décider de l'urgence

ou non d'un objet, qu'à débattre du fond. Avec ce résultat inquiétant pour quiconque se soucie de l'action politique et veut croire en sa capacité d'influencer le cours des choses : le Parlement travaille avec neuf mois de retard.

Ce retard ne serait rien s'il permettait au moins aux lois votées d'entrer en force. Mais là aussi, les préoccupations électoralistes des un-e-s et des autres occultent amplement le souci d'aller de l'avant. Dernier exemple en date : la loi autorisant la Fondation de valorisation de la BCGe à vendre la parcelle dite de l'hôtel Carlton. Cette loi fut votée par un Parlement unanime, à l'exception d'un groupe politique. Sans débat, même s'il a fallu pas moins de deux heures de palabres pour constater cette quasi-unanimité. Un référendum est saisi contre cette loi, et une partie des élu-e-s qui l'ont votée tournent casaque et rejoignent le camp des adversaires pour saborder le texte qu'ils avaient pourtant approuvé.

Professionnalisation par la bande

Autre facteur de paralysie : la multiplication des séances de commission. La ou le député-e de milice, aujourd'hui, doit consacrer l'équivalent d'un mi-temps au moins pour accomplir son devoir d'élu-e. Le Parlement de milice est aujourd'hui devenu un leurre.

De plus en plus de député-e-s sont en réalité des professionnel-le-s de la politique, employé-e-s à plein temps d'organisations syndicales ou patronales. Une évolution qui entraîne un nouvel effet de paralysie. En effet, ces élu-e-s se retrouvent bien souvent en situation de conflit de loyauté entre leur électorat – ou leur parti – et leur employeur. Dans le meilleur des cas, ces député-e-s choisissent leur électorat. Dans le pire, ils obéissent à la main qui les nourrit, ou s'abstiennent.

Cette professionnalisation par la bande n'est qu'une perversion du système de milice. Il importe, soit d'opter franchement pour un Parlement professionnel, avec tout ce que cela comporte de risques dans une démocratie directe, soit de lui préférer une réforme profonde du Parlement de milice afin de permettre aux élu-e-s de concilier leur activité politique avec un monde professionnel toujours plus exigeant.

1.3. LES CONTRE-POUVOIRS AU POUVOIR ET LE DÉFICIT DE LÉGITIMITÉ

La démocratie directe suisse et genevoise ne se résume pas à la vision simpliste ou idyllique, c'est selon, du «peuple au pouvoir» incarnée par la tradition de la Landsgemeinde. Même si on a tendance à l'oublier, le système suisse est bel et bien basé sur la démocratie représentative. La démocratie directe n'est pas un régime de gouvernement par plébiscite. Elle est conçue comme le pouvoir confié à la population de désavouer ses élu-e-s si nécessaire.

La croissance démographique, les progrès technologiques et la professionnalisation de groupements d'intérêts ont, ensemble, facilité de manière drastique l'usage des droits populaires. Cette facilité accrue a pour conséquence un renforcement des contre-pouvoirs et du pouvoir de blocage des minorités. Au lieu de contraindre la majorité à tenir compte des inquiétudes de la minorité, les droits populaires permettent aujourd'hui à la minorité, non plus de se faire respecter, mais de paralyser la majorité.

Par ailleurs, l'usage des droits populaires est devenu si aisé qu'il est depuis plusieurs décennies exploité par des mouvements politiques, non plus pour faire valoir leurs opinions, mais pour se faire connaître. Autrement dit: on ne lance plus une initiative ou un référendum pour le faire aboutir, mais pour se faire élire.

Cet usage excessif des droits populaires, au lieu de renforcer l'adhésion de la population aux décisions politiques, contribue à une lassitude de l'électorat, amené à voter à tout bout de champ au lieu de se concentrer sur des objets portant sur des priorités politiques importantes.

Finalement, la moitié de la population active à Genève reste pour l'instant totalement à l'écart des droits démocratiques. En d'autres termes, un tiers des contribuables et 50% des actifs ne se prononcent pas sur l'usage des deniers publics. La démocratie genevoise souffre d'un important déficit de légitimité et se prive de la compétence de nombreuses personnalités étrangères. Nous faisons déjà le même constat en 1992³.

³ *Des Idées qui décoiffent pour bien vivre à Genève*, brochure éditée par le Parti radical genevois, p. 4, «Pour le vote des étrangers».

1.4. LA RUPTURE DE CONFIANCE ENTRE CANTONS ET CONFÉDÉRATION

Depuis ses balbutiements, sur la prairie du Grütli, jusqu'à la véritable constitution d'un Etat fédéral moderne en 1848, la Suisse s'est articulée autour des rapports de forces entre cantons. Outre les communes et les cantons, la Constitution consacre l'émergence d'un troisième acteur, l'Etat fédéral, dont le rôle politique consiste notamment à organiser ces rapports de forces de manière à les faire tendre vers des objectifs communs. C'est l'une des missions premières du système bicaméral, dans lequel le Conseil des Etats se voit confier le rôle institutionnel d'espace de dialogue entre les cantons. Force est de constater aujourd'hui que, depuis plus d'une décennie, la Chambre des cantons ne remplit plus cette mission :

Gerade dieser Ständerat, jenes ursprünglich von den Verfassungsvätern als Kompromisslösung für die Vertretung der kantonalen Interessen im neu geschaffenen Bundesstaat vorgesehene Instrument, ist immer wieder Anfeindungen und Zweifeln an seiner Leistungsfähigkeit, oder genauer, an der Erfüllung seiner ihm ursprünglich zugedachten Rolle ausgesetzt. Kann der Ständerat seinen Aufgaben noch gerecht werden?⁴

En français :

Ce Conseil des Etats, qui fut à l'origine prévu, par les pères de notre Constitution, comme instrument de compromis en vue de la préservation des intérêts cantonaux au sein du nouvel Etat fédéral, fait aujourd'hui l'objet de reproches réguliers, voire de doutes sérieux, au sujet de son efficience, ou plus précisément au sujet de sa capacité à jouer le rôle qui lui a été confié à sa création. Le Conseil des Etats est-il encore à la hauteur de sa mission?

⁴ Christoph André Spenlé, *Das Kräfteverhältnis der Gliedstaaten im Gesamtgefüge des Bundesstaates, unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts des schweizerischen Zweikammersystems*, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B: Öffentliches Recht, Band 54, Helbing & Lichtenhahn.

Jamais ce questionnement n'a été plus d'actualité qu'au printemps 2004, dans le cadre de la campagne précédant la votation populaire du 16 mai au sujet du «paquet fiscal». Ces trois projets distincts d'allègements fiscaux proposés par le Conseil fédéral, mais ficelés et largement durcis par le Conseil des Etats, se sont trouvés combattus par 11 parlements cantonaux⁵ et 20 gouvernements cantonaux.

Pour certains, ce premier référendum cantonal de l'histoire du pays n'est qu'un accident de parcours. La réalité est tout autre. Selon le Parti radical genevois, il démontre, pour celles et ceux qui n'y croyaient pas encore, que la Chambre des cantons n'est plus le lieu privilégié des négociations entre cantons et Confédération.

La deuxième preuve a été fournie par l'autre grande votation de l'année, celle du 28 novembre sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT). Dans ce cas, la Confédération, par son ministre des Finances Kaspar Villiger, a négocié plus d'une dizaine d'années avec les directeurs cantonaux des finances et du social. Ce projet, que beaucoup prédisaient voué à l'échec en raison de sa grande complexité (il impliquait pas moins de 27 modifications de la Constitution), a été accepté par la quasi-totalité des cantons et par les deux tiers des citoyennes et des citoyens. Or à aucun moment dans l'élaboration de ce projet, le Conseil des Etats n'a joué le rôle moteur qui eût dû être le sien.

Dès lors, si la Chambre des cantons ne joue plus son rôle, quelle reste son utilité? Par quel apport à l'équilibre confédéral justifie-t-elle le déséquilibre du rapport de forces qu'elle contient en son sein? Car comme le dit Christoph Spenlé,

Es ist mehr als ein mathematisches Problem, wenn ein kleiner Kanton, beispielsweise Uri, ebenso wie der Kanton Zürich und alle anderen Kantone – mit Ausnahme der Halbkantone – in der Ständekammer zwei Vertreter besitzt und hier demnach den gleichen politischen Einfluss ausübt wie der bevölkerungsmässig rund 34mal grössere Kanton Zürich. Wird das

⁵ Le référendum cantonal nécessite la participation de huit cantons, art.141 Cst.

Wählerkontingent auch nur einigermaßen berücksichtigt, das hinter den Abgeordneten steht, so ist offensichtlich, dass der Kanton Uri unverhältnismässig übervertreten, der Kanton Zürich dagegen entsprechend untervertreten ist ⁶.

En français :

Lorsqu'un petit canton, par exemple Uri, possède au Conseil des Etats deux représentants, soit le même nombre que le canton de Zurich et tous les autres cantons à l'exception des demi-cantons; lorsqu'il exerce donc dans ce cénacle une influence politique aussi grande que le canton de Zurich, dont la population est pourtant trente-quatre fois plus importante; dans cette situation, le problème ne se résume pas à un conflit d'ordre mathématique. Si l'on tient compte du contingent électoral des cantons qui légitime les conseillers aux Etats, il apparaît à l'évidence que le canton d'Uri est largement sur-représenté, tandis que le canton de Zurich ne l'est pas assez.

L'inadéquation du Conseil des Etats à jouer son rôle s'observe d'ailleurs dans de nombreux cantons. Soit les deux élu-e-s sont issu-e-s du même bord politique, au risque de défendre la politique de leur parti sans tenir compte des intérêts de leur canton. Soit ces deux élu-e-s sont issu-e-s de partis opposés, et le plus souvent leurs voix s'annulent.

Dans le canton de Vaud, cette situation a conduit les constituants à créer un nouveau poste, celui de «délégué du Conseil d'Etat aux affaires fédérales». Cette solution a certes le mérite de donner au gouvernement cantonal la possibilité de disposer, à Berne, d'une sorte de lobby. Mais ce «délégué» souffre par contre d'une totale absence de légitimité démocratique et ne pourra avoir donc de fonction véritablement politique.

L'élection du Conseil national est réglée par la législation fédérale, mais l'élection des représentant-e-s des cantons au Conseil des Etats relève de la compétence cantonale. Nous nous proposons

⁶ Cf. note 4.

donc d'apporter, dans le cadre de la réorganisation des institutions cantonales, une solution à ce problème.

1.5. LA RUPTURE DE CONFIANCE ENTRE COMMUNES ET CANTON

A Genève, tout le monde sort de son rôle pour endosser celui d'un autre. Nos institutions ont perdu le sens de leur identité et de leurs compétences propres. Ainsi, l'on découvre depuis peu des policiers qui attirent la commisération des citoyens au lieu d'inspirer la peur du gendarme ; des responsables culturels qui passent plus de temps à la récolte de fonds qu'à la création artistique, tandis que les banquiers s'improvisent critiques d'art contemporain ; les services informatiques de la Ville et du Canton qui se livrent une guerre sans merci pour la propriété d'une adresse internet ; la Ville qui se dote d'un service des relations extérieures, s'occupe d'aide au développement et finance des annonces dans la presse internationale en faveur d'une taxe mondiale sur les transactions spéculative.

On connaît assez d'exemples où les compétences du canton et des communes ne permettent pas d'instaurer un véritable climat de collaboration constructive. Les situations les plus spectaculaires s'observent entre la Ville et le Canton.

Mais les difficultés ne sont pas moindres lorsque la population d'une commune rejette, en votation populaire, un plan localisé de quartier. Dans ce cas, le Conseil d'Etat a théoriquement le pouvoir de passer outre la décision populaire. Ce bras de fer entre droit et légitimité politique ne peut cependant qu'aggraver la crise de confiance des citoyennes et des citoyens à l'égard de leurs institutions. Il est temps d'engager une réflexion de fond sur la répartition des tâches entre communes et canton, ainsi que sur une réforme de la péréquation intercommunale. Le budget 2005 de l'Etat de Genève, auquel est assorti un projet de loi dans ce sens, doit être compris comme l'ultime avatar d'un système qui a atteint ses limites et doit de toute urgence être repensé de fond en comble.

Le présent document formulera quelques propositions pour cette répartition des tâches, mais ne le fera que par touches impression-

nistes. Il appartient en effet avant tout aux communes de proposer le contenu de cette réforme, si l'on veut qu'elle ait des chances d'aboutir.

1.6. LES DÉFIS INSTITUTIONNELS LIÉS AU DÉVELOPPEMENT TRANSFRONTALIER

Le développement de Genève s'accélère, mais en dehors des frontières genevoises. L'entrée en vigueur de la deuxième phase de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne, le 1^{er} juin 2004, révèle l'inadéquation de nos institutions actuelles et des organismes de concertation transfrontalière pour répondre aux défis majeurs que pose la croissance organique de la région genevoise en matière d'aménagement, de logement, de transports, d'environnement et de fiscalité.

Même si les autorités de part et d'autre de nos frontières cantonales et fédérales se plaisent à se congratuler réciproquement de leur bonne entente, force est de constater que la coopération transfrontalière se résume, dans le meilleur des cas, à des rencontres cordiales entre notables, et dans le pire, à une indifférence polie.

Aussi longtemps que la région ne représentera pas un enjeu électoral, on ne trouvera personne pour défendre ses intérêts dans une vision globale. Au contraire : la tension croissante sur les marchés de l'emploi ou du logement risque de conduire des mouvements populistes à prôner le repli sur soi.

On ne peut mieux l'illustrer que par la tendance de chacun à reporter sur l'autre la responsabilité des difficultés qu'il rencontre. Si le prix du logement explose en France voisine, affirme-t-on, c'est forcément la faute des Suisses. Si les salaires stagnent et le chômage s'installe de ce côté-ci, c'est forcément la faute des frontaliers. Enfin, si la République et canton de Genève croule sous les dettes, c'est forcément à cause des communes vaudoises de La Côte, qui écrèment la substance fiscale de nos cadres bancaires.

De tels discours ne relèvent malheureusement pas de la politique fiction. On les entend respectivement de la part de maires de communes frontalières, de syndicalistes genevois, et d'une ancienne ministre genevoise des finances.

Il va de soi que ce contexte dessert les intérêts de l'ensemble de la communauté genevoise, dont l'espace vital, économique et culturel ignore superbement les frontières politiques. L'agglomération genevoise a le potentiel pour devenir l'un des pôles économiques et culturels majeurs du Continent. A condition d'inventer les institutions politiques susceptibles d'en appréhender les enjeux dans leur ensemble.

Cette invention s'avère plus urgente que jamais. D'ici quelques années en effet, l'agglomération genevoise connaîtra un essor supplémentaire grâce à la liaison ferroviaire CEVA (Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse).

2. PROPOSITIONS

2.1. UN GOUVERNEMENT QUI GOUVERNE

Comment garantir une cohérence doctrinale au sein du gouvernement? Dans un système de concordance, cela n'est possible que si les membres qui le composent respectent les règles du jeu et placent l'intérêt général avant leur intérêt particulier.

Cependant, tout se bloque lorsque les différents membres de l'Exécutif se réclament de visions de l'intérêt général aussi divergentes que c'est le cas dans un environnement politique aussi polarisé que celui que nous connaissons aujourd'hui.

En d'autres termes, la concordance est un système conçu pour naviguer par beau temps. Mais dès lors que les vagues budgétaires se creusent, que les vents de l'insatisfaction se lèvent, des choix plus clairs s'imposent.

Nous proposons de réduire à cinq le nombre de conseillers-ères d'Etat dirigeant un Département. Ces ministres avec portefeuille ne sont plus élu-e-s de manière individuelle, mais sur une liste bloquée de cinq candidat-e-s.

L'élection se fait en deux tours. Pour être élue au premier tour, une liste doit réunir la majorité absolue des suffrages exprimés. Seules les deux listes ayant réuni le plus de suffrages au premier tour peuvent se présenter au second tour⁷. La mieux élue l'emporte.

Chaque liste est élue pour elle-même et pour son programme. Elle porte une tête de liste, qui présidera le Conseil d'Etat pour l'ensemble de la législature. Cette président-e du Conseil d'Etat porte désormais le titre de Gouverneur-se de la République et canton de Genève⁸.

Les cinq magistrat-e-s ainsi élu-e-s déterminent collégalement le découpage des dossiers et des départements dès leur entrée en fonction.

Le Conseil d'Etat se compose ainsi de cinq magistrat-e-s dirigeant chacun-e un département. Il est complété par deux autres

⁷ La possibilité pour ces deux listes d'intégrer, entre les deux tours, des candidat-e-s présent-e-s sur d'autres listes, est réservée.

⁸ Cf. note 3.

conseillers-ères d'Etat sans portefeuille dont il est question dans le chapitre 2.4.

2.2. UN PARLEMENT QUI LÉGIFÈRE

Le nombre de député-e-s siégeant au Grand Conseil est limité à 75 élu-e-s.

Ce nombre résulte d'un ensemble de réformes du fonctionnement du Parlement destiné à en améliorer l'efficacité.

2.2.1. Commissions

Afin de permettre aux député-e-s d'avoir une meilleure connaissance des dossiers et de mieux pouvoir se confronter aux élus du gouvernement, il convient de limiter à cinq le nombre de commissions permanentes, soit une par Département. Il n'y a plus de commission ad hoc. Elles ne se justifient pas plus que ne se justifient des conseillers-ères d'Etat ad hoc. Les commissions regroupent quinze membres.

Chaque élu-e ne peut siéger dans plus d'une commission à la fois. De même, afin de permettre un apport régulier d'idées neuves et d'éviter que les rapports de forces se figent, un-e élu-e ne peut siéger plus de six ans au sein de la même commission.

2.2.2. Plénières

Les élu-e-s ne s'expriment plus depuis leur siège, mais depuis une chaire, conformément à l'usage du Conseil national. Leur temps de parole est défini selon une classification des objets préparée par le bureau du Grand Conseil.

Cette réforme de forme présente au moins deux avantages importants : les interventions des élu-e-s sont mieux préparées et un-e député-e ne peut plus interrompre un-e autre. La qualité des débats devrait y gagner.

2.2.3. Calendrier

Nous restons attachés à la notion de Parlement de milice. Mais pour qu'elle puisse vivre et déployer ses effets positifs sans nuire trop considérablement à la vie professionnelle des élu-e-s, une réforme du calendrier s'avère indispensable.

Désormais, dans les deux semaines qui suivent les élections cantonales et la proclamation définitive des résultats, le secrétariat du Grand Conseil planifie les dates des séances plénières et des commissions sur deux ans.

Les sessions plénières ont lieu tous les lundis, durant les horaires de bureau réguliers, ce qui rend au Parlement une place centrale dans la vie politique de la République.

Les commissions s'organisent sur les autres jours de la semaine. Chaque élu-e peut ainsi plus aisément organiser son travail de manière à pouvoir assumer pleinement son mandat politique.

2.2.4. Clauses couperet

Le Grand Conseil dispose de six mois pour se saisir d'un projet de loi déposé par le Conseil d'Etat et pour y répondre. Passé ce délai, le projet du Conseil d'Etat est considéré comme accepté. Les voies référendaires restent bien sûr accessibles.

Le projet de budget du Conseil d'Etat est pour sa part considéré comme voté si le Parlement n'est pas parvenu à voter une solution alternative au 31 décembre de l'année précédant l'exercice concerné.

2.3. DES DROITS POPULAIRES PROPORTIONNELS AU CORPS ÉLECTORAL

Nous sommes foncièrement attachés à la défense des droits populaires, qui sont l'expression d'une vision politique dans laquelle le pouvoir émane du peuple, même s'il est exercé par ses représentants. Mais la croissance démographique et l'accélération des

moyens de communication ont dénaturé le recours à ces droits populaires.

Aujourd'hui, de représentative semi directe, la démocratie genevoise s'est progressivement transformée en démocratie plébiscitaire. Cette évolution présente deux défauts majeurs. Le premier, c'est que l'usage du plébiscite est toujours plus aisé pour empêcher une innovation que pour la permettre. Le second exerce son influence sur la légitimité et la liberté d'action du pouvoir Législatif. Sachant qu'il leur est très aisé de désavouer leurs député-e-s, les citoyennes et les citoyens attachent de moins en moins d'importance à leur élection⁹.

Le Parti radical genevois propose de rendre leur valeur aux droits populaires. Pour cela, il convient d'établir, pour le référendum comme pour l'initiative, un nombre minimal de signatures qui ait un sens par rapport à la taille du corps électoral.

Concernant le référendum, le nombre de signatures requis correspond à 7% du corps électoral. Concernant l'initiative législative, le nombre de signatures requis correspond à 7% du corps électoral. Concernant l'initiative constitutionnelle, le nombre de signatures requis correspond à 10% du corps électoral. Les délais de récolte de signatures restent inchangés.

2.4. UN CONSEIL D'ÉTAT EN PRISE DIRECTE AVEC LA POLITIQUE FÉDÉRALE

Outre les cinq conseillers-ères d'Etat avec portefeuille, élu-e-s sur une liste bloquée, le gouvernement comprend en son sein les deux Conseillers-ères aux Etats qui y siègent ès qualités.

Les deux conseillers-ères d'Etat sans portefeuille travaillent à leur charge au sein de l'Exécutif à 50%, l'autre mi-temps étant prévu pour leur travail de parlementaire à Berne. Ils ont à leur disposition un petit staff (secrétariat & analyse). Ils possèdent à la fois une

⁹ Cette réalité s'observe en comparant les taux de participation aux élections à ceux des votations, généralement au détriment des premières. Elle est plus spectaculaire encore lorsque l'on compare les résultats obtenus par certains partis lors d'élections pour le pouvoir législatif et pour le pouvoir exécutif. Il est en effet rarissime d'observer des «votes protestataires» lors d'élections à un Exécutif.

vue d'ensemble de la politique cantonale et de l'implication cantonale des dossiers fédéraux.

Les conseillers-ères aux Etats sont élu-e-s au scrutin majoritaire. L'élection au premier tour nécessite la majorité absolue des suffrages exprimés. Seul-e-s les quatre mieux élu-e-s peuvent se présenter pour un second tour.

L'élection des conseillers-ères aux Etats est organisée quatre semaines après l'élection du Conseil d'Etat.

2.5. UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE CANTON ET COMMUNES

Le débat institutionnel sur la répartition des compétences entre canton et communes, avec le rôle tout particulier joué par la Ville de Genève, est au point mort. Pourtant, le problème n'est pas neuf, puisqu'en 1948 déjà, la commission d'études chargée par le Conseil d'Etat d'étudier le développement de Genève soulignait que le canton n'était pas assez étendu pour justifier l'existence de deux administrations parallèles importantes induisant des antagonismes, plus pénalisants encore que les doublons souvent évoqués. Une motion votée en 1987¹⁰ par le Grand Conseil a certes permis d'ouvrir une série de réflexions, qui ont abouti à un projet de fusion Ville-Etat avorté avant même sa conception, le 28 octobre 1999.

Le dernier débat budgétaire a mis en lumière une fois de plus l'urgente nécessité de revoir la répartition des compétences et des tâches entre communes et canton. Le Conseil d'Etat n'a pas engagé cette réflexion: il a au contraire simplement proposé de reporter sur les communes des charges entièrement déterminées par le canton, et ceci sans même les consulter. Cette pratique édulcorée par le Parlement¹¹ engendre une résistance légitime des communes. Cette résistance ne peut pas pour autant masquer d'autres réalités, moins flatteuses pour certaines administrations municipales. Il est en effet difficile d'admettre que l'Etat doive s'endetter pour que

¹⁰ La motion M 263.

¹¹ Le Parlement a réduit de moitié ce report de charge et l'a lié à l'obligation d'entamer une réflexion sur la répartition des charges et des tâches.

certaines communes puissent accumuler un capital se montant à l'équivalent de trois budgets annuels. Il est également difficile d'admettre que la Ville de Genève prétende n'avoir aucune marge de manœuvre pour assumer des charges liées à l'invalidité et à la vieillesse, alors que ses magistrats consacrent temps et argent à des voyages outre-mer dont l'utilité n'est guère palpable pour le contribuable municipal.

2.5.1. Une assemblée constituante

Quelle que soit l'issue du processus référendaire engagé en marge du débat budgétaire 2005, nous demandons la création d'une assemblée constituante chargée de redéfinir non seulement les compétences du canton et des communes, mais aussi les critères de la péréquation financière intercommunale¹².

Estimant que l'essentiel des propositions doit émaner des communes, nous ne souhaitons pas définir ici de manière trop précise les compétences de proximité et celles nécessitant une approche cantonale.

2.5.2. Stricte application du principe de subsidiarité

Nous recommandons toutefois la plus stricte application du principe de subsidiarité et un soin particulièrement attentif aux moyens de simplifier les procédures pour les citoyennes et les citoyens ainsi que pour les entreprises publiques ou privées, en évitant tant les antagonismes entre institutions que les doublons.

De même, l'assemblée constituante devra veiller à écarter toute compétence impliquant un financement partagé entre canton et

¹² « (...) Il est nécessaire d'avoir, en tenant compte des avis de la société civile, un débat de fond sur la répartition des compétences entre canton et communes ainsi que sur l'organisation future de notre canton. Nous estimons que ce débat devrait avoir lieu, entre autres, dans une assemblée constituante, qui préparerait le texte d'un projet d'une nouvelle Constitution genevoise. » Extrait de l'exposé des motifs du projet de loi 8163 déposé le 16 novembre 1999 par les député-e-s Roger Beer, Thomas Büchi, Daniel Ducommun, Pierre Froidevaux, Bernard Lescaze, Jean-Louis Mory, Jean-Marc Odier, Walter Spinucci et Marie-Françoise de Tassigny.

commune, qui entraîne forcément des procédures doubles et produit généralement des effets d'incitation à la dépense.

2.5.3. Ressources fiscales communales

La définition de l'attribution des ressources fiscales entre commune de résidence et commune où s'exerce l'activité lucrative devra bien évidemment être revisitée en fonction des nouvelles compétences des unes et des autres. La prédominance forte de la commune où s'exerce l'activité lucrative, dans le modèle genevois, s'explique par le fait que la Ville est censée assumer des tâches profitant à l'ensemble de la population du canton.

Aujourd'hui, la Ville de Genève n'est plus le centre qui attire la quasi totalité de l'activité économique. Celle-ci s'est donné aujourd'hui les moyens de s'installer dans d'autres communes, voire dans d'autres municipalités, évolution facilitée par la croissance organique de l'agglomération urbaine genevoise.

Pour d'autres communes, à forte densité de population, le système actuel s'avère lourdement pénalisant. Lié à l'obligation faite aux communes de présenter des budgets équilibrés, il entraîne inmanquablement dans ces communes une fiscalité lourde, alors que les communes faiblement peuplées peuvent faire bénéficier leurs contribuables d'un centime additionnel modeste. Ce qui constitue une incitation institutionnelle, pour les communes, à s'opposer à la construction de logements sur leur territoire tout en se livrant à une concurrence sournoise pour attirer des entreprises. Cette concurrence entraîne à son tour des effets pervers en matière de circulation et d'aménagement. L'assemblée constituante devra s'appliquer à éviter ce genre d'incitations.

2.5.4. Institutions culturelles d'importance cantonale

L'assemblée constituante devrait pouvoir définir un certain nombre d'institutions culturelles d'importance cantonale et les confier exclusivement au canton. Le Grand Théâtre et la Comédie de Genève,

pour n'en citer que les plus connues, appartiennent à l'évidence à cette catégorie.

2.5.5. Autorités municipales plus sveltes

Dans toutes les municipalités urbaines, cette réflexion devrait permettre d'alléger les administrations municipales, mais surtout de réduire les effectifs des conseils administratifs et municipaux. Ainsi, si la Ville de Genève se limitait à gérer ce qui relève réellement d'enjeux municipaux, trois conseillers-ères administratifs-ves parviendraient aisément à bout de leur tâche. Le Législatif pourrait lui être réduit à 50 élu-e-s.

2.5.6. Organisation de la sécurité

S'il est un domaine dans lequel l'enchevêtrement des compétences communales et cantonales induit des effets négatifs, c'est bien celui de la sécurité. «Trop de bûches, pas assez de sécurité», résumait fin 2004 la cheffe du département dans la presse.

Pour les citoyennes et les citoyens, il est effectivement difficile de comprendre pourquoi un parcage prolongé ne mérite aucune clémence, tandis qu'il assiste quotidiennement à des scènes de trafic de drogue en plein jour et sur la voie publique. On a beau lui expliquer que les contraventions sont une compétence de la Ville et que la lutte contre la drogue relève de l'Etat, ce qui importe est bien le résultat.

Le problème est d'ailleurs ressenti de la même manière par les agents de l'ordre public. De nombreux gendarmes finissent par choisir la carrière d'agent municipal, à la fois plus tranquille, moins risquée et beaucoup mieux rémunérée. Pour un père de famille, mieux vaut en effet poser des contraventions dans les parkings avec des horaires réguliers, que de faire la chasse aux criminels en multipliant les heures supplémentaires.

Dans ce domaine, nous proposons une réforme complète des structures de la sécurité.

Indépendamment de la police fédérale, il existe à Genève, pour une population de moins de 500'000 habitants, différents corps de police cantonaux et communaux s'occupant de la sécurité des personnes et des biens, soit :

- a) la police judiciaire (canton);
- b) la gendarmerie (canton);
- c) la police de sécurité international
(Confédération et canton);
- d) des polices de sécurité municipale (Ville et communes);
- e) des polices municipales (Ville et communes);
- f) des corps de contrôleurs de stationnement
(canton, Ville et communes; fondation des parkings);
- g) des corps d'agents contractuels (canton, Ville et communes).

Cette diversification des forces de police et de sécurité, aux uniformes variés et aux compétences diverses, engendre une multiplication des hiérarchies, des administrations et des logistiques. En outre, elle complique les questions de formation des personnels, de répartition des tâches, de définition des priorités et de commandement opérationnel.

Afin de rendre simple et claire l'organisation de la sécurité des personnes et des biens, il convient de s'inspirer du modèle vaudois visé par la réforme Police 2000 et d'unifier le commandement en plaçant sous une seule autorité cantonale, le chef de la police :

- a) la police judiciaire;
- b) la police cantonale, formée d'un seul corps de gendarmes cantonaux, armés et pouvant recourir à la contrainte;
- c) les polices communales, qui devraient former un seul corps de gardiens de la paix non armés et ne pouvant recourir à la contrainte.

L'échelle de traitement de ces différents corps de police doit être conçue de manière cohérente afin d'éviter des effets de concurrence entre les uns et les autres.

Cette opération de simplification devrait distinguer une organisation territoriale (commissariats regroupant gendarmes cantonaux et

gardiens de la paix communaux) et une organisation fonctionnelle, reposant sur une répartition lisible entre :

- a) les compétences des gendarmes cantonaux (infractions pénales, ordre public, sécurité publique, circulation routière, accidents avec blessés, navigation, éducation routière, etc.);
- b) les compétences des gardiens de la paix communaux (domaine public, radars, stationnement, lutte contre le bruit et les pollutions, paix publique, etc.).

2.6. UN HAUT-CONSEIL DU GENEVOIS

Afin de définir une politique des transports cohérente ainsi que de déterminer les grandes zones de développement dans l'espace régional naturel du Genevois, nous proposons de constituer un Haut-Conseil du Genevois.

Cette autorité législative doit être élue au suffrage universel par les personnes résidant légalement et depuis cinq ans au moins dans l'espace transfrontalier franco-valdo-genevois.

Afin de permettre aux élu-e-s de ce Haut-Conseil de s'attacher véritablement à défendre les intérêts de la région et non ceux de leur canton ou de leur municipalité, l'élection a lieu le même jour sur une circonscription électorale unique. Les listes sont ainsi elles-mêmes transfrontalières.

Ce Parlement dispose de la compétence décisionnaire en matière de grand aménagement, impliquant les grands concepts de transports publics et privés.

Il est composé de trente-trois élu-e-s. Le scrutin proportionnel n'exige pas dans ce cas que l'on établisse un quorum, puisqu'un taux minimal de trois pour cent est mathématiquement indispensable pour obtenir un siège sur trente-trois.

Ce Parlement tient ses sessions au rythme qu'il se choisit, mais au moins six fois par année. Il siège à bord d'un bateau de la Compagnie générale de navigation sur le Léman (CGN) naviguant entre Yvoire, Nyon et Genève.