

Les formes anciennes du pouvoir exécutif

Le pouvoir épiscopal

Sous la souveraineté des empereurs francs puis germaniques le pouvoir est aux mains de l'évêque de Genève. Selon des écrits datant du XII^{ème} siècle, on apprend que le principal collaborateur du gouvernement de l'évêque est le chancelier. Son rôle est de donner une forme écrite aux décisions, sentences et arbitrages prononcés par l'évêque. Cette charge de "chef de cabinet" aux pouvoirs étendus est supprimée en 1178 par l'évêque inquiet de voir le chancelier occuper toujours plus d'importance.

Autre personnage-clé du pouvoir épiscopal: l'avoué. Cette fonction de principal vassal de l'évêque, garant de la liberté de l'Eglise, échoit au Comte de Genève. L'avoué a un représentant laïc, le vidomne qui exerce un pouvoir temporel au nom du prince-évêque. Il instruit notamment certaines procédures et l'exécution des criminels.

La séparation des pouvoirs n'existe pas encore et le pouvoir judiciaire (l'exécution des peines) est un attribut essentiel de l'autorité.

En outre, la cour de l'évêque comporte plusieurs organismes avec à leur tête un ou plusieurs fonctionnaires. L'official qui apparaît en 1225 est ainsi le juge ordinaire de l'évêque à la fois pour des causes spirituelles et laïques. Il occupe la direction du bureau où l'on rédige et authentifie les actes officiels. Le vicaire général, cité dès le XIV^{ème} siècle, est le représentant de l'évêque et dirige en son absence l'administration du diocèse. Il possède l'ensemble des compétences de l'évêque à l'exception du droit de légiférer.

Dépendants de ces hauts fonctionnaires, on trouve une série d'autres fonctionnaires comme le secrétaire de l'évêché, chargé de toutes les écritures, le receveur général qui s'occupe des finances et le garde des seaux. Le procureur fiscal est le gardien des droits de l'évêque et des biens de l'Eglise. Il est aussi l'accusateur public.

Ces fonctionnaires forment le Conseil épiscopal. L'évêque doit aussi compter avec le Chapitre constitué par l'ensemble des chanoines qui assurent le service du chœur à la cathédrale. Bien doté en terres, en villages et en châteaux, le Chapitre gagne en importance en cas de vacance épiscopale.

Les quatre syndics et le Conseil

Depuis 1309, et la reconnaissance par l'évêque Aymon de Quart de l'existence légale de la commune, le Conseil général (l'assemblée des citoyens) a le droit de nommer ses représentants qui agissent dans l'intérêt de la communauté. Cette reconnaissance sonne, à long terme, le glas du pouvoir épiscopal.

Ces quatre représentants élus appelés syndics exercent au nom de l'ensemble des citoyens les compétences accordées par l'évêque: la police, la justice criminelle, la défense de la ville et les affaires militaires, la surveillance des hôpitaux et de l'école, les travaux publics, ainsi que les finances de la communauté. Dans leur tâche, les syndics sont assistés de conseillers dont le nombre varie.

Une fois élus, les syndics procèdent à la formation de leur Conseil dont les membres sont recrutés parmi un nombre restreint de familles. Dès 1442, le Conseil se réunit deux fois par semaine dans la Maison de Ville (l'Hôtel de Ville actuel). Au début du XVI^{ème} siècle, le nombre de conseillers est fixé à vingt-cinq.

Durant tout l'Ancien Régime, c'est donc ce conseil des Vingt-Cinq appelé aussi Petit Conseil, avec à sa tête quatre syndics, qui gouverne la République.

L'ensemble des prérogatives du pouvoir de l'évêque lui appartient. Il dirige l'administration et rend la justice.

Vers 1364 apparaissent les premiers procès-verbaux des séances du Conseil rédigés par le secrétaire de la Communauté. Le receveur, appelé trésorier à l'époque de la Réforme, rend les comptes sur les revenus et dépenses de la Communauté dès 1364. Le traité de combourgeoisie signé en 1526 entre Genève, Berne et Fribourg marque un développement et une structuration de l'administration genevoise.

La charge de sautier est créée en 1528. Le sautier est l'huissier et le chef de conciergerie de la Maison de ville. Le nombre de secrétaires du Conseil est porté à deux. Un contrôleur a pour mission de visiter l'ensemble des édifices de la ville et de s'assurer de leur bon état.

Face à l'affirmation du pouvoir des syndics et du petit Conseil et pour pallier à l'accroissement des tâches dévolues au pouvoir, des chambres ou "commissions permanentes" sont mises sur pied. La plus importante est la Chambre des comptes qui succède en 1538 aux auditeurs des comptes du Moyen-Âge. Elle veille au contrôle des comptes et assure la surveillance des droits fonciers et financiers de la République. Les Archives sont placées sous sa responsabilité.

La Chambre des blés, chargée de l'approvisionnement en blé de la ville apparaît en 1628. A la suite de la grande peste de 1629, une Chambre de la santé voit le jour. Avec la Réforme est établie une Chambre de la Réformation en 1646 qui a pour mission de veiller à l'observation des ordonnances somptuaires qui remontent à l'époque de Calvin.

En 1689, la Chambre du négoce, ancêtre lointain de notre actuel département de l'économie publique est établie.

Quant à la Commission des fiefs, elle dirige au XVIII^{ème} siècle le travail du Commissaire général chargé de la conservation et de l'inventaire des droits fonciers de l'Etat. Il existe quantité d'autres chambres ou commissions à la durée plus ou moins éphémère.

La naissance du pouvoir exécutif

La Révolution genevoise de 1792 met un définitif au système de l'Ancien Régime et confie le gouvernement à deux organismes: le Comité militaire ou Comité provisoire de sûreté et le Comité provisoire d'administration. Ce dernier gèrera les affaires courantes de la République, alors que le premier s'attèle à la rédaction de la nouvelle constitution.

La constitution du 5 février 1794 pose pour la première fois le principe de séparation des pouvoirs. Le pouvoir exécutif est confié à un Conseil administratif de treize membres soit quatre syndics qui président le Conseil à tour de rôle et neuf administrateurs en charge d'un département administratif. Ce système disparaît avec l'annexion de Genève à la France en 1798.

La Restauration de 1813 rétablit les institutions de l'Ancien Régime. Les figures de proue de l'aristocratie prennent le pouvoir, le département français du Léman a vécu. Ces personnalités s'érigent en "Seigneurs Syndics et Conseil provisoire de la Ville et République de Genève". La nouvelle constitution proclamée en 1814 reconnaît le principe de séparation des pouvoirs mais ne le réalise pas complètement. En effet, les responsables du gouvernement, les Conseillers d'Etat, siègent aussi au Conseil Représentatif qui les élit. Le

Conseil d'Etat se compose de vingt-huit membres soit quatre syndics, le Lieutenant de police, un trésorier, deux secrétaires d'Etat et vingt autres membres. Ces magistrats sont quasiment inamovibles.

Le Conseil d'Etat dirige l'administration qui conserve la forme antérieure de chambres et commissions diverses. La plus importante est à nouveau la Cour des comptes, chargée notamment de l'administration de la ville de Genève.

La réforme constitutionnelle qui intervient en 1842 réduit le nombre des conseillers d'Etat à treize. Autre modification, la charge des syndics est réduite à un rôle honorifique, la véritable responsabilité administrative et politique de l'Etat étant confiée au Conseiller d'Etat.

La fonction de Conseiller d'Etat est désormais incompatible avec toute autre occupation salariée.