



UNIVERSITÉ DE GENÈVE
FACULTE DE DROIT

**LES POSSIBILITES D'INTERVENTIONS
DE LA POPULATION DANS L'ELABORATION
D'UN GRAND PROJET URBANISTIQUE**

**ETUDE DE CAS :
LE STADE DE GENEVE A LA PRAILLE**

Fabienne FISCHER

Travaux CETEL, n° 54 – janvier 2003

<http://www.unige.ch/droit/dprat/cetel>

AVANT-PROPOS

La recherche présentée ici a été effectuée dans le cadre d'un séminaire transfrontalier organisé conjointement par la Faculté des Sciences juridiques de l'Université de Lyon 2 Lumière et la Faculté de droit de l'Université de Genève sur le thème de « l'application du droit de l'urbanisme dans la région lémanique ». Ce séminaire était lui-même lié à une recherche menée par un organisme français, le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH) sur le thème « Etat de droit et urbanisme » à laquelle le CETEL était associé.

L'étude du projet du Stade de la Praille aurait dû être confrontée à celle, confiée à un autre auteur, d'un projet de même ampleur côté français, celui de Port-Léman à Chens-sur-Léman. Cette deuxième étude n'a cependant pas pu être réalisée.

Le remarquable travail de Madame Fischer n'en présente pas moins, à notre avis, un intérêt certain tant pour le lecteur français que pour le lecteur suisse. Le premier y trouvera, à propos d'un cas véritablement d'école, une introduction à la fois complète et synthétique au système suisse de participation de la population, qui allie procédures administratives et juridictionnelles, d'une part, et institutions de démocratie semi-directe, d'autre part. Le second, déjà au fait des particularités des institutions et du droit suisse de l'urbanisme, profitera d'une analyse qui replace avec pertinence les actes juridiques en cause dans leur contexte socio-politique et dans les stratégies respectives des différents acteurs impliqués. En ce sens, cette étude est bien représentative de l'approche interdisciplinaire qui est au cœur de la démarche du CETEL.

Pour le lecteur non helvétique, on précisera encore deux points. Le premier a trait à la diversité des régimes cantonaux en ce qui concerne les procédures applicables en matière d'urbanisme. Le canton de Genève est à cet égard particulièrement démocratique. Les possibilités de participation de la population n'auraient pas été aussi nombreuses et développées dans certains autres cantons suisses. Le deuxième point est terminologique : en Suisse, le Conseil d'Etat ne désigne pas une juridiction administrative, mais le gouvernement cantonal, et le Grand Conseil est le parlement cantonal. Quant au Conseil administratif, c'est, à Genève, l'exécutif collégial des moyennes et grandes communes.

Thierry TANQUEREL
Professeur à l'Université de Genève

Introduction

Cette recherche sur les possibilités d'interventions de la population dans l'élaboration du projet de stade à La Praille (Genève) a été réalisée dans le cadre du séminaire de droit administratif sur l'application du droit de l'urbanisme dans la région lémanique, qui s'inscrit lui-même dans une étude franco-suisse intitulée "Etat de droit et urbanisme"¹. A l'origine, ce travail aurait dû proposer une approche comparative des interventions démocratiques dans l'élaboration d'un méga-projet urbanistique en Suisse et en France à travers deux études de cas: le Stade de Genève à La Praille et Port-Léman à Chens-sur-Léman. Seule l'étude du cas de La Praille a cependant été réalisée.

Deux hypothèses permettent de cerner la problématique envisagée: le système suisse passe pour être très consensuel, et en Suisse, le canton de Genève passe pour être particulièrement démocratique, notamment en matière d'aménagement du territoire. L'étude du cas du Stade de Genève confirme-t-elle ou infirme-t-elle ces hypothèses?

Quel est le champ des interventions politiques, juridiques et administratives qui permet de saisir dans leur ensemble les possibilités d'interventions démocratiques dans l'élaboration d'un grand projet urbanistique? Les procédures formalisées introduites par le droit de l'aménagement du territoire (dans le cadre de l'adoption de plans d'affectation et d'autorisations de construire) ne peuvent pas concerner les interventions politiques en amont et en aval de l'application de la législation urbanistique, et leur étude ne permet donc pas à elle seule de se faire une idée de l'élaboration de l'ensemble du projet. Or, s'agissant d'un "méga-projet", les enjeux dépassent le cadre strict de l'aménagement du territoire pour toucher à des questions plus générales de politique économique, de choix de développement régional et de politique environnementale. Les interventions démocratiques sur ces questions sont aussi cruciales dans ce type de projet. Nous avons donc privilégié une conception large de la notion "d'interventions" et de celle de participation, allant des débats en commission parlementaire sur les avant-projets de loi jusqu'à l'initiative populaire lancée à propos du projet de stade.

L'intérêt principal de ce choix tient en ceci qu'il permet de se faire une vision d'ensemble d'un processus extrêmement complexe, dans lequel chacun des nombreux acteurs a une perception partielle des processus en cours. Restituer, en les croisant, les points de vue des principaux acteurs contribue à la compréhension générale des enjeux démocratiques posés par le projet dans les différentes étapes de son développement. C'est probablement l'apport principal de cette recherche. Cette approche empirique a laissé peu de place à une réflexion théorique portant plus directement sur les procédures formalisées propres à l'aménagement du territoire, notamment à la discussion des concepts d'information, de consultation, de participation².

Sur le plan méthodologique, l'accès aux sources s'est avéré difficile pour certaines phases du processus d'élaboration du projet. La phase parlementaire a été étudiée au moyen des *Mémoriaux des séances du Grand Conseil*, qui publient *in extenso* les rapports de

¹ Cf. le rapport présentant les résultats de cette étude pour le site de la région lémanique : TANQUEREL Thierry, COMTE Henri, PLANCHET Pascal (dir.), *Etat de droit et urbanisme. Rapport de site : La région lémanique franco-suisse*, Paris, novembre 2002.

² Cf. à ce propos TANQUEREL Thierry, *La participation de la population à l'aménagement du territoire*, Lausanne, 1988, 388 p.

commission, leurs nombreuses annexes ainsi que les débats en séance plénière. Pour les étapes suivantes, nous avons dû chercher des informations directement auprès des acteurs qui sont intervenus dans l'élaboration du projet. Nous avons eu la chance de pouvoir nous entretenir avec trois juristes du Département cantonal genevois de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL), MM. DA BROÏ et PAULI, qui nous ont permis d'accéder aux dossiers du Département, ainsi qu'avec M. CHOBAS, consulté en sa qualité de Conseiller administratif de la Ville de Lancy. Nous nous sommes également entretenu avec deux membres de l'Association transports et environnement (ATE) qui participent au groupe de suivi ATE / DAEL institué en cours de procédure, MM. KANAAN et KARR: ils nous ont fourni nombre d'informations et de documents. Enfin, nous avons rencontré M. JEANMAIRET, président du Comité de citoyens pour un choix démocratique et raisonnable de stade, qui a également mis à notre disposition les dossiers du Comité. Outre nous ouvrir des sources autrement inaccessibles, chacune de ces personnes a fait preuve d'une grande disponibilité, répondant patiemment à nos nombreuses questions et nous présentant sa vision du projet. Leur apport a été indispensable à notre propre compréhension des enjeux implicites et explicites du projet. Nous tenons ici à les en remercier.

Ce travail est composé de sept parties. Dans la première et la deuxième seront présentés le droit applicable et les étapes qui retiendront notre attention dans l'élaboration du projet. Les parties trois à sept détaillent chacune de ces étapes en droit et en fait, et les commentant. Enfin, une brève conclusion propose quelques pistes de réflexion soulevées par ce travail.

I. Le droit applicable

L'aménagement du territoire est régi sur le plan fédéral principalement par trois lois: la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT)³, la Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE)⁴ et la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1 juillet 1966 (LPN)⁵. Les exigences posées dans la LAT, qui est une loi-cadre, sont concrétisées en droit cantonal genevois par la Loi d'application de la LAT du 4 juin 1989 (LALAT)⁶, ainsi que dans la Loi sur les constructions et installations diverses du 4 avril 1988 (LCI)⁷, la Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités du 9 mars 1929 (LExt)⁸, la Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957 (LGZD)⁹ et la Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS)¹⁰. Dans le cas du stade de La Praille, toutes ces lois sont applicables, à l'exception de la LPMNS.

Par ailleurs, le cas du stade de La Praille soulève des problèmes liés à l'application de plusieurs ordonnances d'application de la LPE, notamment l'Ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (OEIE)¹¹, l'Ordonnance sur la protection

³ RS 700.

⁴ RS 814.01.

⁵ RS 451.

⁶ RS/GE L 1 30.

⁷ RS/GE L 5 05.

⁸ RS/GE L 1 40.

⁹ RS/GE L 1 35.

¹⁰ RS/GE L 4 05.

¹¹ RS 814.011.

contre les accidents majeurs du 27 février 1991 (OPAM)¹², l'Ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair)¹³, et l'Ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB)¹⁴. Cependant, ces questions concernent essentiellement la procédure administrative et les exigences de coordination dans les procédures complexes¹⁵. Plusieurs interventions de la société civile sont motivées par des griefs concernant la réalisation de l'étude d'impact, ou le respect de l'OPair et de l'OPB. Le cadre de notre recherche, centrée sur les possibilités d'intervention démocratique dans l'élaboration du projet, ne nous conduira pas à étudier ces questions sur le fond. Il n'y aura donc pas lieu d'examiner pour elles-mêmes les exigences du droit fédéral sur ces points.

Les procédures liées aux études de base (art. 6 LAT), au concept de l'aménagement cantonal (art. 3 al. 2, art. 5 et 6 LALAT), au schéma directeur cantonal (art. 7 LALAT), qui se situent en amont de nos préoccupations, ne seront pas non plus étudiées.

Le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et art. 8 LALAT), qui datait de 1989, a été entièrement révisé, conformément à l'art. 9 al. 3 LAT. La procédure de réexamen, après avoir été bloquée quelques années pour des motifs politiques, a repris son cours et le nouveau plan, adopté sur le plan cantonal, n'attend plus que l'approbation du Conseil fédéral. La question qui pourrait se poser est de savoir si le retard pris peut affecter la validité des décisions prises dans le cadre du projet du stade de La Praille. En effet, si les particuliers n'ont pas qualité pour interjeter un recours de droit public contre les plans directeurs faute d'être touchés par un intérêt juridiquement protégé, le plan directeur peut faire l'objet d'un contrôle incident à l'occasion d'un recours contre un plan d'affectation ou une autorisation de construire. Dans la mesure où cette question n'a pas été soulevée dans les procédures liées au projet de stade, il ne semble pas opportun de s'attarder plus sur ce point.

II. Les étapes de l'élaboration du projet

Dans ce cadre limité, nous présenterons successivement, pour chaque étape importante dans l'élaboration du projet, le droit et les faits, puis nous commenterons les principales questions soulevées *in concreto*.

Les étapes qui vont retenir notre attention sont de deux types: d'une part les étapes classiques d'un projet d'aménagement du territoire (parties III à V), où s'appliquent des procédures formalisées par la loi; d'autre part des possibilités d'interventions démocratiques non spécifiques à l'aménagement du territoire, utilisées dans le cas du projet de La Praille (parties VI et VII).

Dans la partie III, nous étudierons la procédure d'adoption d'un plan de zone, puisque la réalisation du projet de stade a nécessité une modification du plan de zones à La Praille,

¹² RS 814.012.

¹³ RS 814.318.142.1.

¹⁴ RS 814.41.

¹⁵ A ce propos, cf. MORAND Charles-Albert et DELLEY Jean-Daniel (dir.), *La pratique de la coordination des décisions complexes en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire*, Travaux CETEL no 46, Genève, avril 1996, 107 p., et plus récemment ZEN-RUFFINEN Piermarco et GUY-ECABERT Christine, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berne, 2001, en particulier le chapitre 5: "Les procédures complexes et la coordination", pp. 295-315.

opérant le déclassement de certaines parcelles de zone industrielle en zone de développement 3 ("périmètre de développement de l'agglomération urbaine genevoise") à laquelle sont applicables les normes de la 3^e zone de construction au sens de la LCI (art. 11 LGZD).

Dans la partie IV, nous étudierons la procédure d'adoption d'un plan localisé de quartier (PLQ), procédure obligatoire dans les zones de développement (art. 2 al. 1 et art. 3 LGZD).

Dans la partie V, nous étudierons la procédure d'octroi des autorisations de construire (art. 1 LCI).

Dans la partie VI, nous étudierons, sommairement, les recours budgétaires que le projet de stade et de centre commercial à La Praille a suscités.

Dans la partie VII enfin, nous étudierons l'initiative législative cantonale "pour un stade raisonnable", qui ne sera finalement pas soumise au vote des citoyens¹⁶.

III. La modification du plan de zones

A. En droit: la procédure selon la LALAT

La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit une obligation générale pour la Confédération, les cantons et les communes d'établir des plans d'aménagement. Le mode d'utilisation du sol est réglé par des plans d'affectation, qui délimitent au moins les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 LAT). Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation. Ainsi la loi d'application genevoise distingue, dans la zone à bâtir, cinq types de zones résidentielles, une zone industrielle et artisanale, une zone ferroviaire, une zone aéroportuaire et une zone sportive. De plus, l'article 12 alinéa 4 LALAT prévoit l'existence de zones de développement, destinées à favoriser l'urbanisation, la restructuration de certains territoires, l'extension des villages ou de zones existantes, la création de zones d'activités publiques ou privées. Le périmètre de chaque zone est fixé par des plans annexés à la loi (art. 12 al. 1 LALAT). A Genève, le plan des zones de construction est adopté par le Grand Conseil sous forme de loi soumise au référendum facultatif (art. 15 ss. LALAT).

La procédure de modification des limites de zones est réglée aux articles 15 et 16 LALAT. A la demande du Conseil d'Etat (gouvernement cantonal), du Grand Conseil (parlement cantonal), d'une commune, ou à sa propre initiative, le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement élabore un avant-projet de loi (art. 15A al. 1 LALAT). Sur décision du Conseil d'Etat, cet avant-projet est soumis à une enquête publique de 30 jours, annoncée par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle (FAO) et d'affichage dans la commune; des avis personnels sont adressés aux propriétaires des terrains concernés s'ils n'excèdent pas 50 (art. 16 al. 1 LALAT). Dans le cadre de cette enquête, chacun peut adresser des observations au DAEL; la commune est invitée à donner un préavis, soumis au référendum facultatif communal selon l'art. 30 al. 1 let. q et 29 al. 2 de la Loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC)¹⁷.

¹⁶ Le Tribunal fédéral, statuant sur un recours de droit public, a déclaré cette initiative irrecevable le 17 avril 2002, ATF 128 I 190.

¹⁷ RS/GE B 6 05.

Le Conseil d'Etat soumet ensuite au Grand Conseil un projet de loi, qui fait l'objet d'une procédure d'opposition. Celle-ci est plus restrictive, puisqu'il faut disposer de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet pour y faire opposition (art. 16 al. 5 LALAT). Après avoir traité des oppositions, le Grand Conseil adopte le projet sous forme de loi, soumise au référendum facultatif selon l'art. 53 de la Constitution genevoise du 24 mai 1847 (Cst/GE)¹⁸, et les art. 12 et 16 al. 6 LALAT. La modification des limites de zones une fois adoptée peut encore faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif selon l'art. 35 LALAT, ceci pour répondre aux exigences combinées des art. 98a de la Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ)¹⁹ (une procédure d'opposition ne suffisant pas en regard du droit fédéral) et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 14 novembre 1950 (CEDH)²⁰ (obligation de prévoir une voie de recours judiciaire pour les plans restreignant les droits des propriétaires). Le recours n'est cependant recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (art. 35 al. 4 LALAT).

Le Tribunal fédéral peut être saisi d'un recours de droit public, selon l'art. 34 LAT, ou de droit administratif selon la jurisprudence qui a étendu le champ d'application de ce recours²¹.

La qualité pour recourir contre le changement d'affectation doit correspondre aux exigences du droit fédéral, en vertu de l'art. 33 al. 3 let. a LAT. Concrètement, la qualité pour recourir des administrés doit reposer sur le critère de l'atteinte directe à un intérêt digne de protection, au sens de l'art. 103 let. a OJ, intérêt qui, selon la jurisprudence, peut être de simple fait. Le recourant doit cependant être touché davantage que la généralité des administrés²².

De plus, le droit genevois institue une très large qualité pour agir des associations de protection de l'environnement. Elle est donnée aux organisations d'importance cantonale ou locale, actives depuis plus de trois ans, qui se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites (35 al. 3 LALAT)²³.

En résumé, les possibilités d'intervention dans la procédure d'adoption des modifications de zones sont les suivantes:

- 1) observations sur l'avant-projet de loi, ouvertes à chacun
- 2) référendum facultatif communal contre le préavis sur le projet de loi de déclassement
- 3) oppositions au projet de loi, ouvertes aux personnes, aux organisations de protection de l'environnement et aux autorités disposant de la qualité pour agir
- 4) référendum facultatif cantonal contre la loi de déclassement
- 5) recours au Tribunal administratif contre la loi, pour ceux qui ont fait valoir une opposition, puis au Tribunal fédéral.

¹⁸ RS/GE A 2 00

¹⁹ RS 173.110.

²⁰ RS 0.101, ratifiée par la Suisse le 28 novembre 1974.

²¹ Pour plus de détails, cf. *infra* IV A.

²² TANQUEREL Thierry, "Le contentieux de l'aménagement du territoire", in HOTTELIER Michel et FOËX Bénédicte (éd.), *L'aménagement du territoire. Planification et enjeux*, Bâle, 2001, pp. 115-116.

B. En fait

Le DAEL a élaboré un avant-projet de loi (PL 7883) à propos du déclassement des parcelles composant le site prévu pour la construction du Stade de Genève, qui doivent passer de zones industrielle et ferroviaire en zone de développement 3 affectée à des activités commerciales et administratives, ainsi qu'à un stade de football.

Après avoir informé par lettre les propriétaires des parcelles concernées²⁴, le DAEL a soumis ce projet à l'enquête publique du 6 février au 9 mars 1998. Dans ce cadre, un certain nombre d'observations ont été faites. Une habitante du chemin des Pontets dit qu'elle s'oppose à la construction d'un complexe sportif à La Praille car, écrit-elle, le bruit de la gare de la Praille et la lumière du stade des Charmilles sont déjà insupportables²⁵. L'ATE écrit pour dire son opposition à la création d'une zone de développement tant qu'elle n'est pas assortie d'un concept de transports publics²⁶. La Coordination transports²⁷ présente en douze points ses observations sur le projet de modification du plan de zones. Elle admet le principe d'un stade à La Praille, mais pas à n'importe quel prix: il faut des mesures d'accompagnement, telles qu'un concept de circulation, une gare ferroviaire, des accès piétons, une étude d'impact sur l'environnement. Par contre, elle est tout à fait opposée au projet de centre commercial, qui ne respecte ni l'OPair, ni le plan genevois "Circulation 2000"²⁸. Pour le DAEL, ces observations portent essentiellement sur les points qui doivent être abordés dans l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) qui accompagne le PLQ, prochainement mis à l'enquête publique²⁹.

Parallèlement, la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), l'Association transports et environnement, la Société pour la protection de l'environnement (SPE) ont demandé par lettre du 10 mars 1998 que le centre commercial Coop projeté dans la zone industrielle de Plan-les-Ouates (Ziplo) s'installe plutôt dans le périmètre visé par le groupe de réflexion Genève-sud durable³⁰, soit à La Praille³¹.

Ces observations sont versées au dossier qui est mis en consultation dans la commune de Lancy et auprès de différents services. Elles font donc partie des informations sur la base desquelles ces instances doivent formuler leur préavis.

²³ *Ibid.*, pp. 124-125.

²⁴ Lettres du 5 février 1998 à la Société immobilière (SI) GEBA SA, propriétaire de la parcelle 1904, et aux CFF, propriétaires de la parcelle 3177.

²⁵ Lettre au DAEL du 8 mars 1998.

²⁶ Lettre au DAEL du 12 février 1998.

²⁷ La Coordination transports rassemble de manière informelle des associations actives dans le domaine de la politique des transports à Genève: l'Association transports et environnement (ATE), le World Wildlife Fund (WWF), la Société pour la protection de l'environnement (SPE), l'Union genevoise des piétons (UGP), la Communauté d'intérêts pour les transports publics (CITRAP).

²⁸ Lettre au DAEL du 7 mars 1998.

²⁹ Lettre du DAEL à la Coordination transports du 31 mars 1998.

³⁰ Le groupe de réflexion "Genève-sud durable" s'est constitué en 1997, avec la Fédération des associations d'habitants de Genève Sud (FAGS), le WWF, les Verts et le Parti socialiste (*Projet CITYCOOP. Participation et information dans les processus d'aménagement du territoire: pratiques genevoises et perspectives. Etudes de cas*, Genève, Université de Genève, novembre 2000, p. 33).

³¹ Déclaration de Laurent MOUTINOT, Conseiller d'Etat, lors de la séance du Grand Conseil du 27 mai 1999, *Mémorial des séances du Grand Conseil 1999*, p. 4069.

Le Conseil administratif de Lancy, après avoir mis le projet en consultation dans la commune (depuis le 31 mars 1998), a informé de manière approfondie les conseillers municipaux sur la nature et les enjeux du projet pour la Ville de Lancy, ainsi que la population, notamment au cours de séances publiques d'information du Conseil administratif³². Le 27 mai 1998, le Conseil municipal de la commune de Lancy vote à l'unanimité un préavis favorable au projet de modification du régime des zones. Ce préavis est soumis au référendum facultatif, qui n'a pas été demandé³³.

Après l'adoption du projet de modification des zones par le Conseil d'Etat (29 juillet 1998), la procédure d'opposition au PL 7883 est ouverte du 5 août au 3 septembre 1998. Pendant ce délai, personne n'a fait opposition³⁴. L'Association pour la sauvegarde du site de La Chapelle, au Grand-Lancy, écrit pendant cette période³⁵ pour s'enquérir de l'adoption d'un plan de circulation, du dispositif de sécurité, de l'étude d'impact, tout en affirmant son soutien au projet de stade. Il ne s'agit pas formellement d'une opposition; si tel avait été le cas, cette association n'aurait probablement pas rempli les conditions de l'art. 35 al. 3 LALAT pour se voir reconnaître la qualité pour agir. Dans ce contexte, le DAEL lui répond simplement que l'EIE n'est pas nécessaire pour l'adoption d'une modification du plan de zones, mais pour le PLQ, qui sera disponible prochainement. Cette association ne se manifesterait plus dans les procédures suivantes.

Par ailleurs, une certaine confusion semble avoir régné, au sein des associations, entre les procédures d'observation et d'opposition au déclassement, comme en témoigne une lettre du WWF du 28 avril 1999 dans laquelle il se plaint du fait que "l'opposition" de la Coordination transports n'ait pas été traitée, et envisage de recourir au Tribunal administratif si le PL 7883 devait être adopté par le Grand Conseil malgré cette informalité grave. Or, la Coordination transports a exprimé des observations dans le cadre de l'enquête publique, et non pas une opposition en bonne et due forme au cours de cette seconde procédure³⁶.

Le 25 septembre 1998, le PL 7883 est inscrit à l'ordre du jour du Grand Conseil, et renvoyé à la commission d'aménagement. Celle-ci présente son rapport le 27 mai 1999. La commission a pu entendre les principaux protagonistes du projet: l'exécutif de la Ville de Lancy, de la Ville de Genève, la Fondation du Stade de Genève (FSG), les CFF, l'Union of European Football Associations (UEFA), l'Office des transports et de la circulation (OTC) et la Coordination transports³⁷. Un rapport de majorité (par Olivier VAUCHER, libéral) et un rapport de minorité (par Rémy PAGANI, Alliance de gauche) sont présentés. Par 10 voix pour (3 libéraux, 2 radicaux, 2 démocrates-chrétiens, 2 socialistes et 1 Alliance de gauche), 2 voix contre (2 Alliance de gauche) et 3 abstentions (1 socialiste, 2 Verts), la commission propose au Grand Conseil d'accepter le PL 7883.

Un long débat s'ensuit. Certains députés veulent un débat de fond: est-ce à l'Etat de financer le "sport-spectacle" à caractère commercial au même titre que le sport populaire, de masse?

³² Déclaration de Walter SPINUCCI (radical) lors de la séance du Grand Conseil du 27 mai 1999, *Mémorial des séances du Grand Conseil 1999*, p. 4032, et entretien avec M. Pascal CHOBAS, Conseiller administratif de la Ville de Lancy.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Mémorial des séances du Grand Conseil 1999*, p. 4070.

³⁵ Lettre au DAEL du 26 août 1998.

³⁶ Ce que relève Laurent MOUTINOT devant le Grand Conseil: "On ne peut pas prendre pour une lettre d'opposition une lettre écrite pendant la procédure d'enquête publique". *Mémorial des séances du Grand Conseil 1999*, p. 4070.

³⁷ *Mémorial des séances du Grand Conseil 1999*, p. 3976.

Faut-il sacrifier le tissu industriel des PME genevoises au profit de grands promoteurs comme Jelmoli ou d'une multinationale comme Canal+?³⁸ Genève a-t-elle besoin d'un stade de 30'000 places?³⁹ D'autres souhaitent donner au vote du PL 7883 un caractère strictement formel et refusent tout questionnement quant à la nature du projet⁴⁰. La droite (les partis libéral, radical, démocrate-chrétien) est unanime pour soutenir la réalisation d'un stade de 30'000 places et donc favorable à la modification du régime de zones. La gauche est divisée: si le groupe socialiste a décidé de soutenir le projet, plusieurs députés socialistes préfèrent s'abstenir. Les composantes de l'Alliance de gauche⁴¹ divergent: le Parti du travail soutient vigoureusement le projet, tandis que SolidaritéS mène l'opposition. Les Verts, quant à eux, auraient été prêts à soutenir le projet si l'information avait correctement circulé, notamment à propos du plan financier et de l'étude d'impact sur l'environnement.

Au vote, le Grand Conseil adopte le projet par 61 voix contre 21. Le référendum, évoqué à plusieurs reprises lors du débat, ne sera cependant pas lancé. La loi modifiant le régime des zones entre en force le 24 juillet 1999.

Enfin, la voie du recours au Tribunal administratif contre la loi est fermée, faute d'opposition préalable. Aucune opposition n'ayant été déposée, aucun recours juridique contre la loi 7883 n'est possible.

C. Commentaires

1. *Les observations et les oppositions*

Les lettres adressées au DAEL dans le cadre de la procédure d'observation présentent des questions et des arguments bien étayés. Il ne semble pas cependant que le DAEL en tiennent compte pour modifier le projet. Leur seul impact serait donc d'être un élément d'information soumis aux personnes qui doivent encore se prononcer.

La confusion faite par le WWF entre observations et oppositions peut paraître étonnante: les associations concernées n'en sont pas à leur première procédure de ce type. Il suffit peut-être d'un renouvellement de comité pour que l'expérience acquise précédemment soit perdue? Par ailleurs, le fait que les procédures concernant la modification du plan de zones et l'adoption du PLQ aient été menées en parallèle a pu semer la confusion: la procédure d'opposition au PL 7883 a lieu alors que le PLQ est remis pour premier avis à la commune de Lancy, le PLQ est mis à l'enquête publique peu avant le vote du Grand Conseil sur le déclassement, etc. Il est facile de se perdre entre des procédures aussi imbriquées.

³⁸ Rémy PAGANI, rapport de minorité, *Mémorial des séances du Grand Conseil 1999*, p. 4013-4015.

³⁹ Par exemple Véronique PÜRRO (socialiste), *Mémorial des séances du Grand Conseil 1999*, p. 4043.

⁴⁰ Ainsi Michel HALPERIN (libéral), par exemple: "nous sommes en face d'une vraie nécessité. Il n'y a pas de discussion possible...", *Mémorial des séances du Grand Conseil 1999*, p. 4035.

⁴¹ L'Alliance de gauche réunit le Parti du travail, SolidaritéS et quelques indépendants, notamment Christian GROBET, ex-Conseiller d'Etat en charge du Département des travaux publics (actuellement le DAEL) et Christian FERRAZZINO, membre du Grand Conseil jusqu'en 2002 et Conseiller administratif en Ville de Genève.

2. *Le référendum facultatif communal contre le préavis sur la modification des zones (Ville de Lancy)*

Dès le début de l'élaboration du projet, la Ville de Lancy a appuyé la réalisation du complexe stade et centre commercial sur son territoire. Les autorités considèrent en effet que la municipalité en retirerait des avantages considérables en terme de développement économique, d'identité et d'image, sans souffrir de nuisances nouvelles. Au contraire, la gare de La Praille dégage actuellement plus de nuisances que ce ne serait le cas après la construction du complexe, puisque de nouvelles exigences concernant la sécurité et les émissions nocives devront être respectées. Par ailleurs, la réalisation du projet incite les CFF à valoriser cette zone, dont ils ne voyaient jusqu'alors pas l'intérêt. Une étude est actuellement en cours pour évaluer les retombées économiques et fiscales du projet pour Lancy, qui devraient être importantes: création de 700 emplois, implantation de nombreuses nouvelles entreprises, etc. Cette perspective de développement prédispose favorablement les autorités à l'égard du projet. En témoignent par exemple les votes unanimes du Conseil municipal à ce sujet. Il faut aussi relever l'absence totale de plaintes, lettres ou autres démarches des habitants de Lancy contre le projet⁴². Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que le référendum n'ait pas été demandé au niveau communal contre le préavis positif sur la modification du plan de zones.

3. *Le référendum facultatif cantonal contre la loi 7883*

L'ensemble du projet s'est développé dans un climat de tension lié aux intérêts multiples et importants qui sont en jeu. Sur le plan économique, le chantier représente de nombreux emplois et une commande importante pour le secteur de la construction, et beaucoup y voient, ainsi que dans le centre commercial, un facteur de relance économique pour le canton. De grands groupes sont associés au financement, comme le Crédit suisse et Jelmoli, ou profitent de faire beaucoup parler d'eux sans déboursier de budget publicitaire, comme Canal+. Le banquier privé HENTSCH joue le mécène du sport et le philanthrope en proposant un espace vert dans le quartier très populaire des Charmilles, à l'emplacement du stade actuel. Socialement, le projet touche un sport extrêmement populaire: tous les clubs locaux pensent bénéficier à l'avenir du prestige du Servette FC et de son nouveau stade, et une attitude critique face au nouveau stade passe pour "anti-football". Dans ce contexte, la pression médiatique est intense pour soutenir le projet et même dénigrer toute personne ou groupe qui émet des réserves. Politiquement, enfin, la classe politique reprend presque d'une seule voix l'idée d'un "grand projet pour Genève", à la hauteur du prestige international que l'on souhaite promouvoir. Dans ces conditions, il est difficile pour les voix discordantes, notamment SolidaritéS et Les Verts, ainsi que certains socialistes, d'envisager le lancement d'un référendum contre un projet soutenu de manière aussi large: cela semble un suicide politique assuré.

En outre, la proximité des élections nationales peut avoir poussé ces partis à ne pas s'exposer sur ce thème sensible. C'est particulièrement vrai pour l'Alliance de gauche, dont les composantes défendaient des positions diamétralement opposées: le Parti du Travail, derrière André HEDIGER - président de la Fondation du Stade de Genève (FSG) - soutient le projet,

⁴² Entretien avec M. Pascal CHOBASZ, Conseil administratif de la Ville de Lancy. Une lettre a cependant été adressée directement au DAEL, cf. note 22.

tandis que SolidaritéS mène l'opposition. Une campagne référendaire exposant leurs divergences aurait pu réduire à néant leurs chances de placer des élus au Conseil national⁴³.

Enfin, bien que le projet de PLQ soit connu au moment du vote de la modification du plan de zones par le Grand Conseil⁴⁴, nombreux sont ceux qui disent ne pas avoir perçu concrètement, à ce moment, l'ampleur du projet et notamment l'importance du centre commercial.

IV. L'adoption du plan localisé de quartier

A. En droit: la procédure selon la LGZD

En zone de développement, la délivrance d'autorisations de construire est subordonnée à l'approbation préalable par le Conseil d'Etat d'un plan localisé de quartier (art. 2 al. 1 let. a LGZD). Sur la base d'un avant-projet émanant du DAEL, d'une commune ou de particuliers, le DAEL élabore un projet de PLQ (art. 5A al. 1 LGZD) qui est soumis à une enquête publique d'au moins 30 jours annoncée par publication dans la Feuille d'avis officielle (FAO). Des avis personnels sont envoyés aux propriétaires des terrains concernés s'ils n'excèdent pas 50. Chacun peut adresser ses observations au Département. Le préavis de la commune est sollicité et peut faire l'objet d'un référendum facultatif municipal (art. 30 al. 1 let. r et 29 al. 2 LAC). Le DAEL modifie le projet s'il le juge nécessaire, le publie dans la FAO et l'affiche dans la commune. Une procédure d'opposition est alors ouverte, au cours de laquelle toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le PLQ peut déclarer son opposition au Conseil d'Etat (art. 6 al.1 à 6 LGZD). Le Conseil d'Etat statue sur les oppositions, modifie le cas échéant le projet puis adopte le PLQ (art. 6 al. 7 LGZD). Le recours au Tribunal administratif contre le PLQ est régi par l'art. 35 LALAT (art. 6 al. 9 LGZD).

Le recours au Tribunal fédéral contre les plans d'affectation est régi par l'art. 34 LAT, qui instaure une réglementation spéciale. Le recours de droit administratif n'est pas ouvert, au contraire du recours de droit public, expressément mentionné. Toutefois, en pratique, le Tribunal fédéral a progressivement étendu le champ d'application du recours de droit administratif, instaurant ainsi une insécurité quant à la recevabilité des recours⁴⁵. En tant que le Tribunal administratif, comme autorité cantonale de dernière instance (art. 98 let. g OJ) rend une décision au sens de l'art. 5 de la Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA)⁴⁶, fondée sur du droit public fédéral, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est ouvert contre l'arrêt du Tribunal administratif, pour autant que l'exception de l'art. 99 al. 1 let. c OJ ne soit pas réalisée⁴⁷. Si la voie du recours de droit administratif est fermée, un recours de droit public (art. 84 ss. OJ) peut être interjeté contre la décision du Tribunal administratif en tant qu'acte cantonal de dernière instance. Ce recours est subsidiaire à tout autre moyen (art. 84 al. 2 OJ).

⁴³ Jean SPIELMAN, Parti du travail, et Christian GROBET, indépendant sur la liste Alliance de gauche, sont tous deux élus au Conseil national en octobre 1999.

⁴⁴ L'enquête publique sur le PLQ s'est terminée mi-avril.

⁴⁵ ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT (n. 15), pp. 680 ss.

⁴⁶ RS 172.021.

⁴⁷ La jurisprudence admet que si certaines dispositions du plan peuvent être qualifiées de décisions et si elles sont fondées sur le droit fédéral de la protection de l'environnement, l'exception de l'art. 99 al. 1 let. c OJ n'est pas applicable: la notion de plan est donc ici interprétée restrictivement.

Enfin, il faut noter que lorsqu'une modification des limites de zone est mise à l'enquête publique en vertu de l'art. 16 LALAT, le département peut mettre simultanément, ou sitôt après, un PLQ à l'enquête publique. Le Conseil d'Etat doit cependant attendre l'adoption de la modification des limites de zones par le Grand Conseil avant d'adopter le PLQ (art. 6 al. 10 LGZD).

En résumé, les possibilités d'intervention dans la procédure d'adoption d'un plan localisé de quartier (PLQ) sont les suivantes:

- 1) observations sur le projet de PLQ, ouvertes à chacun
- 2) référendum facultatif communal contre le préavis sur le projet de PLQ
- 3) oppositions au projet de PLQ, ouvertes aux personnes, aux organisations de protection de l'environnement et aux autorités disposant de la qualité pour agir
- 4) recours au Tribunal administratif contre le PLQ, pour ceux qui ont fait valoir une opposition, puis au Tribunal fédéral.

B. En fait

Dès fin avril 1998, les éléments nécessaires à l'établissement du PLQ sont déposés au DAEL, soit peu après la première enquête publique concernant le projet de loi sur la modification du régime des zones. Les procédures d'adoption du PL 7883 et du PLQ sont donc menées en parallèle, comme le permet l'art. 6 al. 10 LGZD.

Le 23 juillet 1998, la commission d'urbanisme⁴⁸ examine le projet de PLQ. Elle demande des remaniements et des compléments sur des points essentiels du projet et ne rend qu'un préavis intermédiaire⁴⁹. Son préavis définitif (positif) sera rendu le 10 décembre 1998. A fin août 1998, le projet de PLQ est remis pour premier avis à la commune de Lancy et aux CFF, propriétaires de certaines parcelles⁵⁰.

Le PLQ comprend deux secteurs distincts: un secteur sportif (au sud) destiné à la réalisation du stade, et un secteur administratif et commercial (au nord). Il définit les gabarits des bâtiments, prévoit la réalisation de 1'000 places de parc. Diverses contraintes sont de plus posées par le règlement du PLQ (art. 4 al. 1 LGZD), notamment l'aménagement d'une passerelle piétonne de liaison⁵¹.

⁴⁸ Commission consultative instituée par la Loi sur les commissions d'urbanisme et d'architecture du 24 février 1961, RS/GE I 1 55. Selon l'article 1 de la loi, la commission d'urbanisme donne son avis au DAEL et lui présente des suggestions sur tous les problèmes généraux que pose l'aménagement du canton et plus particulièrement les projets de modification de zones, de plans directeurs, de plans localisés de quartier et sur les projets de construction et les projets routiers d'une certaine importance. Ses membres, nommés par le Conseil d'Etat, sont choisis en raison de leur connaissance des problèmes touchant à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire (art. 2)

⁴⁹ Procès-verbal de la séance de la Commission d'urbanisme du 23 juillet 1998.

⁵⁰ *Mémorial des séances du Grand Conseil 1999*, pp. 3979-3980.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 3992-3993.

La procédure d'enquête publique a été ouverte du 17 mars au 15 avril 1999. En date du 14 avril 1999, plusieurs courriers sont adressés au DAEL pour faire part d'observations. La Coordination transports reprend les mêmes arguments que ceux présentés contre la modification du plan de zones. Le groupe de réflexion "Genève-sud durable" se situe dans la même perspective. Les magasins Maus Frères SA s'inquiètent des surfaces commerciales prévues dans le PLQ, plus importantes que celles annoncées lors de la mise au concours du projet. Les CFF présentent des remarques techniques. Toutes ces observations sont transmises au groupe chargé du projet de stade et de centre commercial, afin qu'il examine d'éventuelles modifications.⁵²

Le Conseil municipal de Lancy a préavisé favorablement le projet de PLQ lors de sa séance du 27 mai 1999, à l'unanimité moins une abstention.

Entre l'enquête publique et la procédure d'opposition au projet de PLQ, plusieurs lettres sont parvenues au DAEL. Le WWF et l'ATE font leurs les points soulevés par la Coordination transports⁵³. L'Association pour les intérêts des cyclistes (Aspic) se dit satisfaite des réalisations cyclables projetées et demande une liaison cycliste supplémentaire⁵⁴. Le Syndicat industrie et bâtiment (SIB) écrit une curieuse diatribe dont il semble ressortir un soutien au projet (dans la perspective de la création de quelques centaines d'emploi dans le secteur tertiaire) entre deux coups de griffe aux opposants⁵⁵. La Société coopérative en faveur du développement des terrains industriels de La Praille-Sud, ainsi que, à titre individuel, les six entreprises qui la composent, ont également fait part de leur opposition au projet de PLQ peu avant l'ouverture officielle de la procédure d'opposition⁵⁶.

La procédure d'opposition a été ouverte du 14 juin au 13 juillet 1999. L'ATE, le WWF, la coopérative d'artisans Praille-Sud et les six entreprises à titre individuel ont fait opposition en bonne et due forme à ce plan.

Les oppositions du WWF et de l'ATE portent sur les points suivants: le gabarit du centre commercial n'est pas fixé de manière définitive; la localisation du centre commercial est inadéquate par rapport à l'offre de transports publics dans la région; le projet de PLQ ne respecte pas les principes applicables à la protection de l'environnement, en particulier l'étude d'impact sur l'environnement qui est incomplète. Les opposants demandent le déplacement du centre commercial. Le Conseil d'Etat, après avoir reconnu la qualité pour agir du WWF et de l'ATE, rejette point par point leurs griefs. La localisation du centre commercial ne saurait être contestée dans le cadre de la procédure d'adoption du PLQ, dans la mesure où le plan de zones (modifié par la loi 7883 du 27 mai 1999) l'autorise. L'offre de transports publics a déjà été améliorée suite aux observations du WWF et de l'ATE. Le gabarit du centre commercial est fixé de manière satisfaisante sur le plan légal, et l'étude d'impact sur l'environnement doit être complète au moment de l'octroi des autorisations de construire: une étude partielle est admissible au moment de l'adoption du PLQ. Enfin, le Conseil d'Etat se fonde sur le préavis positif du service d'écotoxicologie pour admettre que les normes applicables à la protection de l'environnement sont respectées. Le Conseil d'Etat écarte donc ces oppositions.

⁵² Les trois arrêtés du Conseil d'Etat statuant sur les oppositions (du 8 septembre 1999) mentionnent: "vu les modifications apportées au projet de PLQ consécutivement aux observations reçues"; il ne nous a cependant pas été possible de cerner précisément les modifications apportées suite aux observations.

⁵³ Lettres du 26 et 30 avril 1999, respectivement.

⁵⁴ Lettre du 26 avril 1999.

⁵⁵ Lettre du 28 mai 1999.

⁵⁶ Lettres du 27 mai et 1er juin 1999, respectivement.

Les oppositions des artisans (dont la qualité pour agir, individuellement et en coopérative, a été reconnue) portent également sur l'étude d'impact, les normes de pollution et de trafic, et le Conseil d'Etat y répond de manière identique. Un argument est plus spécifique à la situation de ces entreprises: le PLQ ne prévoit rien en ce qui concerne la circulation et les voies d'accès à la parcelle occupée par ces artisans, au bénéfice d'un droit de superficie. Le Conseil d'Etat répond à ce sujet que la parcelle dont disposent les artisans se trouve, depuis le déclassement décidé par la loi 7883 du 27 mai 1999, en zone de développement. Les bâtiments industriels qui s'y trouvent ne sont donc plus conformes à la zone dans laquelle ils se situent, et sont donc appelés à disparaître. Le PLQ n'a pas à fixer l'avenir d'une parcelle adjacente qui devra faire l'objet d'un autre PLQ. Cependant, le PLQ querellé prévoit qu'un accès provisoire à ladite parcelle sera garanti, ce qui devrait suffire à donner satisfaction aux opposants. Le Conseil d'Etat écarte donc cette opposition.

De manière générale, le Conseil d'Etat considère donc que ces oppositions ne sont pas de nature à remettre en question le projet. Les critiques formulées ont selon lui été largement prises en compte pour améliorer le fonctionnement global et la desserte du site par les transports publics. Le Conseil d'Etat entend améliorer encore les accès piétonniers et cyclables, ce qui est possible dans le PLQ tel qu'adopté⁵⁷.

La loi 7883 étant entrée en force le 24 juillet 1999⁵⁸, les oppositions ayant été écartées, le Conseil d'Etat adopte le PLQ par arrêté du 8 septembre 1999, après avoir formulé des demandes au niveau fédéral quant à l'assainissement de la gare de La Praille et posé des exigences quant aux mesures de sécurité devant être réunies pour la mise en exploitation du projet⁵⁹.

Ne partageant pas l'avis du Conseil d'Etat quant à la prise en compte de leurs critiques, l'ATE et la coopérative Praille-Sud⁶⁰ font recours contre le PLQ auprès du Tribunal administratif. Le WWF a renoncé à poursuivre ses démarches, ayant fait l'objet d'une virulente campagne de presse à la suite du dépôt de son opposition, mi-juillet 1999. Les articles de *La Tribune de Genève*⁶¹, mettant en cause les militants du WWF, leur sens civique, ont conduit ceux-ci à renoncer à leur action. Le recours de l'ATE porte pour l'essentiel sur deux points: le non-respect de la procédure concernant l'étude préliminaire d'impact sur l'environnement (elle aurait notamment dû être complètement disponible au moment de l'adoption du PLQ) et le non-respect des exigences de l'ordonnance pour la protection de l'air. Le recours des artisans porte sur des aspects spécifiques à la situation de leur parcelle.

Suite à ces recours, le DAEL, au nom du Conseil d'Etat, entame des négociations avec ces deux associations, pour trouver des solutions aux problèmes soulevés par les requérants. Dans les deux cas, des accords sont passés, annoncés par voie de communiqué par le DAEL les 9 et

⁵⁷ Point de presse du Conseil d'Etat du 8 septembre 1999.

⁵⁸ Cf. art. 6 al. 10 LGZD.

⁵⁹ Cf. rapports de la Commission interdépartementale chargée d'établir un inventaire des installations à risques majeurs (CIRMA) des 30 août et 7 septembre 1999 concernant l'évaluation du risque lié à l'exploitation de la gare de La Praille, puis le préavis positif de la CIRMA à la construction du stade (point de presse du Conseil d'Etat du 10 mai 2000); cf. aussi le dernier rapport CIRMA mentionné dans le point de presse du Conseil d'Etat du 6 mars 2002, dans lequel la CIRMA demande aux représentants du stade et du centre commercial de fournir un concept global de sécurité.

⁶⁰ Ainsi que les entreprises individuellement; le Tribunal administratif prononce la jonction de ces deux procédures dans sa décision du 21 décembre 1999.

⁶¹ Cf. *Tribune de Genève* du 15 juillet 1999.

10 décembre 1999. Ces accords aboutissent au retrait des recours, ce qui a été constaté par deux décisions du Tribunal administratif du 21 décembre 1999.

Le Conseil d'Etat et l'ATE prennent les engagements respectifs suivants. Premièrement, le Conseil d'Etat "s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires afin que l'augmentation de la circulation et des possibilités de stationnement engendrées par l'exploitation du centre commercial de La Praille soient compensées par des diminutions équivalentes de circulation et de possibilités de stationnement en d'autres lieux du canton". Deuxièmement, "l'autorisation de construire le parking du centre commercial sera assortie d'une condition excluant la gratuité de ce parking" et il est prévu d'affecter une partie des recettes du parking à "un fonds permettant la pérennisation et l'amélioration de la desserte en transports publics du centre commercial" (au minimum 100'000 francs par an). Des engagements sont également pris pour la réalisation de dessertes cyclistes et piétonnes. Troisièmement enfin, le Conseil d'Etat "s'engage à élaborer un règlement d'exécution de la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement", qui traitera "globalement l'ensemble des questions liées au droit fédéral relatif à la protection de l'environnement, dont celles liées à l'application de l'ordonnance fédérale relative aux études d'impact sur l'environnement"⁶².

Une des particularités de l'accord passé entre le DAEL et l'ATE tient à la mise en place d'un groupe de suivi de l'application de l'accord. Trois représentants de l'ATE y seront délégués, et trois fonctionnaire du DAEL y seront nommés par le Conseil d'Etat⁶³.

Dans l'accord passé avec la coopérative Praille-Sud, le Conseil d'Etat s'engage à présenter des propositions concrètes de relogement pour chacun des coopérateurs, visant à les replacer dans une situation comparable (zone industrielle, droit de superficie, surface équivalente, possibilité de construire, montant de la rente). Les frais de déménagement seront à la charge de l'Etat. Par ailleurs, les dispositions applicables à la zone industrielle resteront applicables à cette parcelle pendant 10, voire 20 ou 30 ans à la demande des entreprises. Enfin, l'Etat s'engage à assurer l'accès à ces entreprises et la poursuite de leurs activités tant pendant la durée du chantier que lorsque le stade sera en exploitation. De leur côté, les coopérateurs s'engagent à privilégier le déménagement à la rénovation de leurs bâtiments sur cette parcelle, et en cas de vente, à offrir leurs parts de copropriété en priorité à l'Etat.

Au terme de la procédure d'adoption du PLQ, faute de référendum communal à Lancy, et faute de recours après les accords passés, le PLQ est entré en force le 21 décembre 1999⁶⁴.

Cependant, il faut encore mentionner une intervention, tardive, de la Fédération des associations de quartiers et d'habitants (FAQH), qui invoque un fait nouveau pour former opposition au PLQ dans une lettre du 16 novembre 1999. "La FAQH [conclut] à l'annulation de ce plan et [demande] soit une restitution de délai pour faire opposition, soit l'ouverture d'une procédure de révision pour fait nouveau, eu égard aux préavis de la CIRMA dont elle n'[a] pas eu connaissance"⁶⁵. Parallèlement, la FAQH a interjeté un recours au Tribunal administratif contre la décision du Conseil d'Etat du 8 septembre 1999 approuvant le PLQ. Par arrêt du 7 décembre 1999, le Tribunal administratif a déclaré irrecevable le recours déposé

⁶² Décision du Tribunal administratif du 21 décembre 1999 dans la cause A/994/1999-CE, pp. 2-3.

⁶³ Point de presse du Conseil d'Etat du 28 juin 2000 et Rapport d'activité ATE 2001 p. 3.

⁶⁴ Soit à la date où le Tribunal administratif constate le retrait des recours.

⁶⁵ Mémoire-réponse du DAEL au recours du 29 décembre 2000 contre la décision de la Commission LCI de refuser la restitution de l'effet suspensif au recours contre les autorisations de construire le stade et le centre commercial, p. 5.

par la FAQH. La FAQH fait encore une demande de reconsidération au Conseil d'Etat visant à rouvrir la procédure d'opposition au PLQ. Suite au refus du Conseil d'Etat⁶⁶, la FAQH fait recours au Tribunal administratif⁶⁷, puis s'adresse au Tribunal fédéral par la voie d'un recours de droit public et d'un recours de droit administratif avant de retirer ces recours⁶⁸. Toutes les procédures relatives à l'adoption du PLQ sont donc définitivement closes au 30 juin 2000.

C. Commentaires

1. *Des griefs contre la construction du centre commercial*

C'est dans la procédure d'adoption du PLQ que se met en place la configuration générale du projet. C'est donc bien à cette étape de la procédure qu'il est possible de contester les choix fondamentaux des promoteurs, et notamment la construction du centre commercial. C'est à ce moment en effet que sont décidés l'implantation des bâtiments et leur gabarit, éléments qui ne seront plus contestables par le biais de l'autorisation de construire une fois le PLQ entré en force, conformément à l'art. 146 al. 2 LCI.

Les critiques contre le PLQ portent en fait sur le centre commercial, et non sur le stade lui-même (tout au plus fait-on remarquer qu'un stade plus modeste pourrait suffire). Ce sont les promoteurs du projet qui lient, pour des raisons financières surtout, le projet de stade à celui d'un centre commercial. Dès lors, tant les acteurs étatiques que les médias présentent tout regard critique sur le centre commercial comme une opposition au stade lancée par les gens qui n'aiment pas le sport. Pourtant, si l'on peut considérer qu'il y a eu une ébauche de débat autour du projet de stade au Grand Conseil, la question de l'implantation d'un centre commercial, de son utilité, de ses effets n'a jamais été traitée en tant que telle.

Les opposants au projet de centre commercial, tel qu'il figure dans le PLQ attaqué, développent d'une part des arguments de politique économique et d'autre part des arguments environnementaux. Ainsi, la transformation de zones industrielle et ferroviaire en zone commerciale et l'attribution d'un droit de superficie aux promoteurs du centre commercial représentent à leurs yeux une forme de subvention indirecte à l'économie privée et une aide aux grandes entreprises au détriment des PME genevoises. Ainsi, selon les opposants encore, les nuisances engendrées par l'implantation d'un centre commercial de cette importance sont minimisées par les promoteurs comme par l'Etat. En effet, ce ne sont pas les événements attirant de grandes foules qui poseront le plus de problèmes: ils seront gérés par des mesures exceptionnelles. Par contre, l'augmentation du trafic au quotidien implique le dépassement des normes fédérales admises dans le cadre de l'OPair et de l'OPB, et les risques d'accident liés à la proximité de la gare de La Praille prennent des dimensions graves vu le nombre de personnes exposées quotidiennement, dans le centre commercial, à ces risques. Vouloir discuter publiquement de ces questions ne semble pas outrepasser, mais toute démarche impliquant un ralentissement dans la réalisation du projet a semblé inadmissible à ses partisans.

⁶⁶ Lettre du Conseil d'Etat du 12 avril 2000.

⁶⁷ En date du 15 mai 2000.

⁶⁸ Lettre au Tribunal fédéral concernant le retrait des recours 1A.178/2000/BMH et 1P.316/2000/BMH, du 30 juin 2000.

2. *Le recours de l'Association transports et environnement*

Sur le plan interne à l'ATE, la décision de faire recours contre le PLQ a été mûrement réfléchie. En effet, le WWF et ses militants avaient été dénigrés avec virulence par la presse en émettant simplement l'idée qu'un recours contre le PLQ pourrait avoir de bonnes chances d'être admis. L'ATE était donc certaine que sa décision serait sous les feux de la critique des médias locaux. Pour asseoir la légitimité d'un recours, une Assemblée générale a été convoquée le 6 octobre 1999 à ce sujet. Les avis se sont révélés très partagés, et c'est par 29 voix contre 26 et 5 abstentions que le recours a été décidé⁶⁹. Le 9 octobre, *La Tribune de Genève* titrait: "29 personnes bloquent le projet de stade à La Praille". Le ton était donné: le débat démocratique s'annonçait d'emblée très difficile, voire impossible.

3. *Le groupe de suivi instauré par l'accord DAEL / ATE*

a. Evaluation du groupe de suivi par l'ATE

A ce jour, l'évaluation du groupe de suivi par les représentants de l'ATE est nuancée. D'une part, la situation sur le site même de La Praille correspond grosso modo à ce qui a été convenu: "un effort réel a été effectué en ce qui concerne la desserte du complexe par le rail pour les marchandises, et par rapport à l'esplanade piétonne devant le complexe. Lors de grands événements (matches ou autres), pouvant amener 25 à 30'000 personnes, un système de navettes par car et train assurera l'essentiel de l'acheminement du public. Pour les cyclistes, des voies cyclables sont prévues mais des problèmes de sécurité assez sérieux restent posés. Le crédit pour construire une passerelle entre le Stade et le Bachet-de-Pesay doit encore être déposé et voté. La desserte TPG existe, mais n'est de loin pas optimale (lignes de ceinture 14 et 18, avec une fréquence faible)"⁷⁰.

D'autre part, le règlement cantonal prévu par l'accord a été adopté par le Conseil d'Etat: il s'agit du Règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude d'impact sur l'environnement du 11 avril 2001⁷¹, en vigueur depuis le 21 avril 2001. Il "organise les modalités de l'étude d'impact sur l'environnement dans le canton de Genève, fixe les procédures cantonales décisives et désigne l'autorité compétente pour chacune d'entre elles" (art. 1 let. a). Cet outil n'a pas encore été testé à l'occasion d'un projet: il doit donc encore faire ses preuves sur le terrain.

Par contre, l'accord passé n'est pas respecté, et peut-être pas même en voie de l'être, craint l'ATE, sur le plan des mesures compensatoires pour la réduction du trafic automobile à Genève. L'Office des transports et de la circulation annonce simplement que l'accord prévu est irréalisable. Pour l'ATE, la question est d'importance:

"A moins de changements majeurs dans les prochains mois, la Convention risque fort de se solder par un échec sur certains points essentiels. Or, c'est un accord où l'ATE a déjà fourni sa part, qui consistait à retirer son recours. Alors si l'Etat ne remplit pas correctement ses obligations, cela réduirait fortement sa crédibilité comme partenaire de négociation, modifiant par conséquent notre perception des motifs de retrait de recours dans d'autres cas similaires

⁶⁹ Journal ATE 11/99, p. .

⁷⁰ ATE, Rapport d'activité 2001.

⁷¹ RS/GE K 1 70.05.

(recours entièrement justifiés par ailleurs, puisque fondés sur l'OPair et l'OPB qui visent à protéger la population contre les nuisances)"⁷².

b. Evaluation du groupe de suivi par le DAEL

Du point de vue du DAEL⁷³, les avis sont partagés quant à l'intérêt de mettre sur pied ce type de groupe de suivi. Certains y sont favorables, alors que d'autres y voient une situation exceptionnelle justifiée par l'objectif de traiter au plus vite l'ensemble de la procédure pour permettre la réalisation du projet. Quoi qu'il en soit, l'adoption du Règlement d'application de l'OEIE était nécessaire et n'aurait probablement pas été menée aussi promptement sans l'engagement pris dans le cadre de cet accord.

V. L'octroi des autorisations de construire

A. En droit: la procédure selon la LALAT et la LCI

Le régime général d'autorisation de construire est fixé aux articles 22 al. 1 LAT et 1 al. 1 LCI. En ce qui concerne le site de La Praille, deux types d'autorisations sont nécessaires: une autorisation de démolir (art. 1 al. 1 let.c LCI) et une autorisation de construire (art. 1 al. 1 let. a LCI). La procédure pour les deux demandes est la même; elle est réglée aux articles 2, 3 et 4 LCI. Il faut relever la particularité de l'autorisation de démolir: les travaux ne peuvent commencer avant l'entrée en force de l'autorisation s'y rapportant (art. 1 al. 5 LCI).

Une demande d'autorisation doit être adressée au DAEL, qui la rend publique en la publiant dans la FAO. Chacun peut faire des observations écrites au DAEL; les communes et d'autres organismes intéressés sont consultés. L'autorisation accordée par le Département est publiée dans la FAO. Contre la décision d'autorisation, un recours est ouvert à la commission de recours prévue aux articles 143 ss. LCI (dite commission cantonale de recours en matière de constructions)⁷⁴, puis au Tribunal administratif contre la décision de la commission (art. 149 LCI). Les décisions du Tribunal administratif sont susceptibles de recours au Tribunal fédéral (recours de droit administratif contre une décision de dernière instance cantonale si elle est fondée sur le droit public fédéral, art. 97 ss. OJ)⁷⁵. Il faut noter qu'en cas d'autorisation définitive précédée d'un plan localisé de quartier en force, le recours ne peut pas porter sur les objets agréés par celui-ci (art. 146 al. 1 LCI) et n'a pas d'effet suspensif, à moins qu'il ne soit restitué sur requête du recourant (art. 146 al. 2 LCI).

En résumé, les possibilités d'intervention dans la procédure d'octroi d'autorisation de construire sont les suivantes:

- 1) observations sur la demande d'autorisation, ouvertes à chacun

⁷² ATE, Rapport d'activité 2001, p. 3.

⁷³ Entretien avec Monsieur Jean-Charles PAULI, juriste auprès du Secrétariat général du DAEL.

⁷⁴ Commission de recours instituée par la Loi sur les constructions et installations diverses (art. 143 LCI) et appelée à statuer en tant qu'instance de recours pour "toute décision prise par le département en application de la présente loi" (art. 145 al. 1 LCI).

⁷⁵ Notamment les décisions fondées sur le droit cantonal d'application du droit fédéral: ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT (n. 13), "Les voies de droit dans la procédure d'autorisation de construire", pp. 686 ss.

- 2) le cas échéant, réponse à la consultation organisée par le DAEL
- 3) recours à la Commission cantonale de recours en matière de construction, puis au Tribunal administratif et au Tribunal fédéral.

B. En fait

La première autorisation demandée est l'autorisation de démolir les anciens abattoirs désaffectés sur les parcelles concernées. Pendant les négociations en vue du retrait du recours de l'ATE (automne 1999), l'ATE accepte que la procédure d'autorisation pour la démolition des abattoirs suive son cours⁷⁶, ce qui a son importance puisque les travaux de démolition ne peuvent pas commencer avant l'entrée en force de l'autorisation (art. 1 al. 1 LCI) et seraient donc bloqués par un éventuel recours. Par cette décision, l'ATE entend montrer qu'elle tient à améliorer le projet de PLQ sur des aspects tels que la sécurité et les transports publics, mais non à rendre sa réalisation impossible.

La FAQH a adressé des observations au DAEL, mais celles-ci ont été rejetées⁷⁷. L'autorisation de démolir est accordée le 13 janvier 2000 et entre en force le 18 février 2000; les travaux commencent le 22 mars 2000. Aucune démarche n'a été entreprise par d'autres associations ou personnes.

Le 17 mai 2000, les deux demandes définitives d'autorisation pour le stade et pour le centre commercial sont publiées dans la FAO. Auparavant, selon la procédure ordinaire, de nombreux services, dans ou hors de l'administration (la CIRMA, le service d'écotoxicologie, le service sécurité-salubrité, le service du feu, les CFF, les TPG, etc.) ont été consultés sur le projet⁷⁸.

Ni le Comité pour un stade raisonnable, ni aucun des futurs recourants à titre individuel n'ont formulé d'observations à propos des demandes d'autorisation de construire⁷⁹.

Le 11 octobre 2000, la FAO publie une triple autorisation de construire (accordée le 5 octobre): la première autorisation concerne le stade de 30'000 places, l'hôtel, le bâtiment de liaison stade - centre commercial et la halte ferroviaire; la seconde concerne le centre commercial Jelmoli, et la troisième le chemin d'accès à l'esplanade du stade.

Le 10 novembre 2000, six personnes habitant dans le voisinage⁸⁰ du site de La Praille et le Comité de citoyens pour un choix démocratique et raisonnable de stade déposent un recours contre les autorisations de construire. Selon l'art. 146 al. 2 LCI, ce recours n'a pas d'effet

⁷⁶ Communiqué de presse du DAEL du 28 octobre 1999: "Dans le but de ne pas ralentir les travaux, l'ATE accepte que l'autorisation de démolir les abattoirs soit accordée parallèlement aux négociations DAEL / ATE qui se poursuivent en vue du retrait du recours de l'ATE contre le PLQ".

⁷⁷ Observations sur la requête en autorisation de démolir, par la FAQH, du 12 janvier 2000, et réponse du Conseil d'Etat les rejetant, du 20 janvier 2000.

⁷⁸ Entretien avec M. Edi DA BROI, chef de la division juridique de la police des constructions, DAEL.

⁷⁹ Mémoire-réponse du DAEL au Tribunal administratif concernant le recours sur effet suspensif contre la décision de la commission de recours LCI, interjeté par 3 citoyens et le Comité pour un choix démocratique et raisonnable de stade, du 19 janvier 2001, p. 6. Le document ne dit rien d'autres observations qui auraient pu être formulées.

⁸⁰ Le statut de voisin donne la qualité pour recourir au sens de l'art. 103 let. a OJ.

suspensif puisqu'il est dirigé contre une autorisation définitive précédée d'un PLQ entré en force, à moins qu'il ne soit restitué sur requête du recourant.

Les griefs invoqués par les recourants pour contester la validité de deux des trois autorisations de construire sont les suivants.

Les projets de construction ne respectent pas le PLQ; les autorisations de construire réservent des questions qui auraient dû être réglées selon le principe de la coordination des procédures; les projets autorisés aggravent les risques encourus par la population en raison de la gare de marchandises des CFF à La Praille (non-respect de l'OPAM); non-respect de la LPE, en particulier de l'OPair et de l'OPB; le respect des conditions fixées par les autorisations de construire n'est pas garanti, ni la réalisation des mesures d'accompagnement exigées par l'étude d'impact sur l'environnement; enfin, les exigences pour la création d'une liaison ferroviaire destinée à des passagers (condition imposée par le projet de construction) ne sont pas satisfaites.

Les recourants demandent la restitution de l'effet suspensif le 21 novembre 2000. Selon eux⁸¹, l'art. 146 al. 2 LCI ne s'applique pas aux autorisations de construire querellées, lesquelles en vertu du principe de la coordination des procédures imposé par le droit fédéral, sont prises également en application du droit fédéral. Les graves violations du droit fédéral doivent entraîner la restitution de l'effet suspensif au recours, ce que prévoient aussi bien la loi fédérale sur la procédure administrative que la Loi cantonale sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA)⁸².

La restitution de l'effet suspensif au recours contre les autorisations de construire leur sera refusée par la Commission cantonale de recours en matière de constructions d'abord⁸³, qui réserve cependant la question de la recevabilité du recours, qui sera traitée avec le fond du litige; par le Tribunal administratif ensuite⁸⁴, qui déclare le recours irrecevable, faute de qualité pour agir des recourants; et par le Tribunal fédéral enfin⁸⁵.

La Commission cantonale de recours en matière de constructions statue le 27 mars 2001 sur le recours proprement dit et le déclare irrecevable faute de qualité pour agir des requérants. Contre la décision de la commission, le Comité pour un choix démocratique et raisonnable de stade recourt seul au Tribunal administratif, soulevant les mêmes arguments qu'en première instance.

Le Tribunal administratif examine la question de la qualité pour agir selon les articles 60 lettre b LPA et 103 lettre a OJ, dont il est admis qu'ils confèrent la qualité pour recourir aux mêmes conditions, malgré des différences de formulation.

Les personnes doivent être touchées directement par la décision et avoir un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. En matière de police des constructions, les voisins peuvent recourir s'ils se trouvent à proximité immédiate et si la réalisation du projet

⁸¹ Cf. arrêt du Tribunal administratif du 15 janvier 2002 A/462/2001-TPE, p. 5, qui résume les motifs des recourants.

⁸² RS/GE E 5 10.

⁸³ Cf. décision préalable de la Commission cantonale de recours en matière de construction du 21 décembre 2000.

⁸⁴ Arrêt du Tribunal administratif du 6 février 2001.

⁸⁵ Arrêt du Tribunal fédéral 1A43/2001 du 15 mars 2001.

litigieux leur cause personnellement un préjudice de fait en raison par exemple des nuisances provoquées par l'exploitation. Selon le Tribunal administratif, un seul des recourants individuels dans la procédure précédente habite à proximité immédiate du futur stade et centre commercial, mais n'a aucun intérêt direct à recourir.

La qualité pour agir des associations peut être acquise soit pour la défense des intérêts de ses membres si ses statuts le prévoient, soit aux associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature et des sites (art. 145 al. 3 LCI). Les membres du comité n'ayant pas, selon le Tribunal administratif, la qualité pour recourir sur le plan individuel, la qualité pour recourir du comité pour la défense des intérêts de ses membres fait donc défaut. Le comité ne répondant pas aux critères de l'article 145 alinéa 3 LCI, il ne dispose donc pas non plus de la qualité pour agir pour la défense de ses propres intérêts en tant qu'association.

Sur cette base, le Tribunal administratif refuse, le 15 janvier 2002⁸⁶, la qualité pour agir au Comité pour un choix démocratique et raisonnable de stade.

Le 20 février 2002, le Comité dépose un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, contre l'arrêté du Tribunal administratif du 15 janvier 2002. Il conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué, à l'admission de la qualité pour agir du Comité et à la recevabilité du recours du 10 novembre 2000 devant la Commission de recours LCI; il conclut également à ce que le Tribunal fédéral statue au fond et annule les autorisations de construire faisant l'objet du litige.

Par un arrêt du 16 avril 2002⁸⁷, le Tribunal fédéral confirme l'arrêt d'irrecevabilité rendu par le Tribunal administratif et rejette par conséquent le recours du Comité, après avoir fait un examen détaillé des conditions auxquelles la qualité pour agir d'une association peut être reconnue par le biais de la défense des intérêts de la majorité de ses membres. Il évalue notamment la distance entre l'installation et le domicile des membres, l'impact des nuisances dues à l'installation litigieuse, le degré d'évidence du risque encouru, en tant que critères permettant de déterminer le cercle des personnes plus touchées que la généralité des administrés et présentant donc un intérêt digne de protection à l'annulation d'une décision. Le Tribunal fédéral relève encore que ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'"action populaire" dans le domaine de la juridiction administrative fédérale (contestation par un particulier d'une autorisation donnée à un autre administré). En croisant ces critères et la liste des membres du Comité, le Tribunal fédéral constate que la majorité de ses membres n'a pas qualité pour recourir, et que celle-ci ne saurait donc être reconnue au Comité lui-même au titre de la défense de leurs intérêts.

Avec cette décisions du Tribunal fédéral, toutes les possibilités de recours contre les autorisations de construire sont épuisées.

⁸⁶ Arrêt du Tribunal administratif du 15 janvier 2002 A/462/2001-TPE.

⁸⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 1A.47/2002

C. Commentaires

L'ensemble des recours engagés contre les autorisations de construire par le Comité pour un choix démocratique et raisonnable de stade (avec ou sans voisins agissant à titre personnel) peut sembler excessivement procédurier, si l'on ne replace pas cette escalade judiciaire dans un contexte plus politique: celui du sort de l'initiative populaire législative "pour un stade raisonnable"⁸⁸.

Un échange de lettres, à l'automne 2000, entre le Comité et le Conseil d'Etat reflète bien les points de vue qui s'opposent.

"Nous sommes partis de l'idée que le Conseil d'Etat serait attentif au respect des droits populaires, surtout en fonction de l'importance du projet qui justifie pleinement que le peuple soit amené à se prononcer sur celui-ci et sur une alternative plus respectueuse de l'environnement, et qu'il déciderait de suspendre sa réalisation jusqu'au vote populaire, qui pourrait avoir lieu très rapidement si les autorités cantonales font diligence dans le traitement de cette initiative", avance le Comité dans son courrier du 23 octobre 2000.

A quoi le Conseil d'Etat répond, le 1^{er} novembre 2000, "que le respect des droits démocratiques ne permet pas d'attribuer à une initiative populaire un effet suspensif. En effet, les projets du stade et du centre commercial ont fait l'objet de trois lois régulièrement votées par le Grand Conseil et qui n'ont fait l'objet d'aucun référendum; la procédure démocratique d'adoption du plan localisé de quartier a été suivie scrupuleusement et deux recours ont d'ailleurs été interjetés, qui ont abouti à des retraits suite à des transactions".

Dans cette situation, le Comité prend le parti de tenter tous les recours possibles. Le but de ces procédures est de bloquer le chantier pour permettre un vote sur l'initiative qui ne soit pas rendu inutile par le fait accompli. Les opposants n'atteignent cependant pas leur objectif puisque le chantier a continué à progresser sans interruption.

Finalement, le fond des problèmes soulevés par le Comité de citoyens, en particulier la conformité du projet autorisé avec le droit fédéral, n'aura pas été examiné, faute de qualité pour agir. Il semble que le Comité, formé dans un premier temps strictement autour du lancement de l'initiative "pour un stade raisonnable", ne se soit préoccupé que tardivement, et sans succès, de réunir des voisins susceptibles d'agir contre les autorisations de construire.

VI. La procédure en matière financière

A. En droit

La Constitution genevoise institue, à son article 56, le référendum financier: toutes les lois entraînant, pour le canton et pour un même objet, une dépense unique de plus de 125'000 Fr. ou une dépense annuelle de plus de 60'000 Fr. sont soumises au référendum facultatif.

⁸⁸ Cf. *infra*, partie VII.

Le référendum financier est le droit, pour les citoyens, de participer au vote de certaines dépenses importantes qui les touchent indirectement en tant que contribuables. Le but du référendum financier n'est pas de consulter le peuple deux fois: une première fois sur la décision relative à une tâche déterminée (à l'occasion d'un référendum facultatif ordinaire, tel que prévu à l'article 53 Cst/GE), ensuite sur la décision concernant la dépense entraînée par cette tâche.⁸⁹

Pour cette raison, dans la plupart des cantons suisses, le référendum financier porte sur les dépenses dites nouvelles, à l'exclusion des dépenses dites liées. L'article 56 Cst/GE ne précise pas explicitement ce point. Cependant, le Tribunal fédéral a considéré que par le jeu des articles 56 et 54 Cst/GE, "on peut déduire que ce système soustrait les dépenses liées au référendum financier et qu'il correspond globalement, sur ce point, aux autres systèmes cantonaux"⁹⁰.

Une dépense est liée lorsque son principe et son étendue sont fixés par une norme légale, lorsqu'elle est absolument indispensable à l'accomplissement d'une tâche ordonnée par la loi, ou encore lorsqu'il faut admettre que le peuple, en adoptant précédemment le texte de base, a aussi approuvé la dépense qui en découlait. Si une dépense n'est pas liée, alors elle est nouvelle et, partant, soumise au référendum financier⁹¹.

L'article 54 Cst/GE restreint la notion de dépense, et donc la portée du référendum financier prévu à l'article 56 Cst/GE, en soustrayant la loi budgétaire⁹² dans son ensemble au référendum, à moins qu'elle n'entraîne un nouvel impôt ou l'augmentation des impôts existants. Dans ce cas, le Grand Conseil indique, dans la loi budgétaire, les articles qui sont soumis au référendum facultatif (art. 54 al. 2 Cst/GE).

Le référendum financier entraîne une distinction nette entre compétence financière et compétence matérielle. Pour toutes les dépenses qui entrent dans les compétences matérielles du parlement ou du peuple, le contrôle a lieu indépendamment de la procédure budgétaire⁹³, par le biais du droit de référendum contre les lois adoptées par le parlement.

Le budget des cantons se définit comme un document comptable dont la finalité première consiste à autoriser les dépenses nécessaires à l'accomplissement des tâches publiques. L'octroi de subventions occupe une place considérable dans les dépenses des collectivités publiques. L'article 35 de la Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève du 7 octobre 1993 (LGAF)⁹⁴ définit les subventions comme des aides financières, des indemnités ou des allocations à des tiers. Les subventions versées par l'Etat sont subordonnées à l'existence d'une base légale, qui détermine une durée de validité dans le temps, ainsi qu'à diverses autres conditions.

⁸⁹ Andreas AUER, Giorgio MALINVERNI, Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, volume I: *L'Etat*, Berne, 2000, p. 279.

⁹⁰ Arrêt du Tribunal fédéral 1P.47/2001 du 26 avril 2001, consid. 2b p. 7.

⁹¹ AUER *et al.* (n. 89), p. 279.

⁹² A Genève, le budget prend la forme d'une loi du Grand Conseil.

⁹³ AUER *et al.* (n. 89), pp. 419-426.

⁹⁴ RS/GE D 1 05.

B. En fait

1. *Les possibilités de référendum financier*

La réalisation du stade de La Praille a fait l'objet d'une subvention de vingt millions de francs, votée par le Grand Conseil en deux temps. La loi 7263 du 26 avril 1996⁹⁵ "ouvrant un crédit au titre de subvention cantonale pour la reconstruction et la rénovation du stade des Charmilles et du centre sportif de Balexert" prévoit l'octroi de vingt millions de francs à titre de subvention unique (art. 1). Le versement de cette subvention est réparti en trois tranches annuelles sur les années 1996, 1997 et 1998 (art. 4), après versement de deux millions pour les crédits d'études.

Après un long débat⁹⁶, le Grand Conseil décide en juin 1997 de construire un nouveau stade à La Praille plutôt que de reconstruire l'ancien stade des Charmilles. Dans ce but, il adopte la loi 7568 du 19 juin 1997⁹⁷ "modifiant la loi ouvrant un crédit au titre de subvention pour la reconstruction et la rénovation du stade des Charmilles et du centre sportif de Balexert, du 26 avril 1996". Cette modification autorise le Conseil d'Etat à affecter le crédit, aux mêmes conditions, à l'étude et la construction d'un nouveau stade de football situé sur l'emplacement des anciens abattoirs à La Praille (art. 3 A nouveau) et repousse le délai pour la réalisation des conditions auxquelles est soumis l'octroi du crédit au 31 décembre 1999 (art. 3 al. 2 nouvelle teneur).

Ces deux lois fixent le montant d'une dépense nouvelle (le crédit d'investissement de vingt millions de francs) qui était soumise au référendum, en vertu de la règle générale de l'article 53 Cst/GE, voire en vertu de la règle spéciale de l'article 56 Cst/GE (référendum financier). Le droit constitutionnel cantonal a donc offert la possibilité au corps électoral de se prononcer en temps voulu sur ce crédit. Le référendum n'a cependant été demandé à la suite d'aucune de ces deux lois.

2. *Les recours contre l'inscription d'une tranche de la subvention au budget 2001*

Dans le même esprit que les recours contre les autorisations de construire, le Comité pour un stade raisonnable va essayer de mettre en cause l'inscription d'une tranche de la subvention prévue pour le stade au budget 2001.

Dans une lettre du 23 octobre 2000, le Comité demande au Conseil d'Etat de modifier une seconde fois la loi 7263 du 26 avril 1996 instituant une subvention de vingt millions de francs pour la construction d'un stade aux Charmilles. En effet, la modification du 19 juin 1997 n'a pas porté sur l'article 4 de la loi, qui prévoyait le versement des tranches annuelles de la subvention en 1996, 1997 et 1998. Selon le Comité, le Conseil d'Etat ne pourrait donc pas engager le paiement de la subvention sans procéder à une modification de la loi.

Le Conseil d'Etat répond, le 1^{er} novembre 2000, qu'il n'entend pas présenter de projet de modification de cette loi, tout en admettant qu'il n'est "pas très heureux" que le législateur ait maintenu dans une loi votée en 1997 une tranche d'investissement pour 1996. Cependant, il considère que la clarté des conditions assorties au versement de la subvention, précisées encore dans la loi de 1997, ainsi que le fait que le Grand Conseil décide lui-même de la

⁹⁵ *Mémorial des séances du Grand Conseil 1996*, pp. 2349-2351.

⁹⁶ *Mémorial des séances du Grand Conseil 1997*, pp. 4710 ss.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 4817-4818.

libération du crédit par une ligne budgétaire rendent inutile, juridiquement ou politiquement, le dépôt d'un nouveau projet de loi à ce propos.

Contre ce courrier, le Comité dépose le 2 décembre 2000 un recours de droit public au Tribunal fédéral⁹⁸.

Par ailleurs, le Comité saisit le Tribunal fédéral d'un recours de droit public le 22 janvier 2001, avec demande d'effet suspensif, contre la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'année 2001. Il invoque le fait que l'allocation de cette subvention au budget 2001 n'a pas de base légale et reproche au Grand Conseil de violer le principe de légalité en ne soumettant pas cette subvention au référendum financier, ce qui serait contraire aux articles 52 et 56 Cst/GE. Il conclut notamment à l'annulation de la décision du Grand Conseil inscrivant le versement d'une tranche de subvention au budget 2001⁹⁹.

Le 13 février 2001, le Tribunal fédéral rejette la demande d'effet suspensif¹⁰⁰; les 26 et 27 avril 2001, il rend deux arrêts rejetant ces recours¹⁰¹. Dans l'arrêt concernant le budget 2001, le Tribunal fédéral relève que selon l'article 54 Cst/GE, ni le budget dans son ensemble, ni les dispositions spéciales de la loi budgétaire (sauf si elles instituent un nouvel impôt ou augmentent un impôt existant) ne sont soumis au référendum. Après examen de l'article 56 Cst/GE, le Tribunal fédéral considère que les dépenses liées sont soustraites au référendum financier, et que la subvention en cause est une dépense liée. Finalement, il relève que la violation alléguée du principe de légalité aurait dû être attaquée par un recours au sens de l'article 84 al. 1 let. a OJ, et non au sens de l'article 85 let. a OJ, et qu'il s'ensuit que le recours doit être rejeté. Dans le second arrêt, il déclare le recours irrecevable faute d'acte attaquant.

C. Commentaires

L'analyse de la procédure de décision en matière financière met en évidence une possibilité d'intervention démocratique que les opposants au stade de La Praille n'ont pas saisie: le référendum financier, en particulier contre la loi de 1997. Celle-ci est en effet la première décision qui prévoit l'implantation d'un stade de football à La Praille. Il faut cependant convenir qu'à ce moment, aucun élément précis du projet n'est encore connu, notamment les aspects qui seront plus tard controversés, la capacité d'accueil du futur stade et son jumelage avec un centre commercial. Or, personne ne souhaite s'opposer à la subvention elle-même, dont la nécessité avait semblé évidente en 1996, vu l'état du stade des Charmilles. Pour les mêmes raisons, personne ne songe non plus à s'opposer abstraitement à l'idée d'un nouveau stade.

En 2001, les recours budgétaires n'apportent aucun élément supplémentaire à la problématique de la participation à l'élaboration d'un grand projet urbanistique du type de celui de La Praille.

⁹⁸ Recours 1P.765/2000.

⁹⁹ Recours 1P.47/2001.

¹⁰⁰ Ordonnance du TF 1P.47/2001 du 13 février 2001.

¹⁰¹ Arrêts du Tribunal fédéral rejetant le recours 1P.47/2001, du 26 avril 2001, et rejetant le recours 1P.765/2000, du 27 avril 2001.

On peut comprendre pourquoi le Comité souhaite essayer de faire feu de tout bois pour obtenir la suspension du chantier jusqu'au vote de l'initiative "pour un stade raisonnable". Ici, le but semble d'obtenir l'adoption d'une nouvelle loi par le Grand Conseil, qui permettrait de lancer un référendum. On comprend de la même manière que le fonctionnement de l'Etat serait probablement rapidement paralysé si des questions de pure forme comme celles-ci pouvaient effectivement faire revenir la procédure aux premières étapes.

Sur le fond, aucun argument nouveau n'est amené par cette démarche: ce n'est ni le montant de la subvention qui est contesté, ni son principe, ni ses destinataires, mais uniquement le moment du versement de la subvention. Enfin, cette démarche ne fait intervenir aucun nouvel acteur.

VII. L'initiative "pour un stade raisonnable"

A. En droit

A Genève, il faut recueillir 10'000 signatures pour permettre à une initiative constitutionnelle (art. 64, 65A et 179 Cst/GE) ou législative (art. 64 et 65B Cst/GE) d'aboutir.

L'initiative peut être formulée ou non formulée. Dans le premier cas, l'initiative peut proposer une révision de la Constitution ou un "projet de loi rédigé de toutes pièces" selon l'article 65B Cst/GE. L'initiative législative n'est soumise aux électeurs que si le Grand Conseil la rejette ou lui oppose un contre-projet (art. 49 al. 3 let. b Cst/GE). En d'autres termes, si le Grand Conseil accepte une initiative législative, celle-ci devient une loi et le vote populaire n'a lieu que si le référendum est demandé, conformément à l'article 53 Cst/GE¹⁰².

Les initiatives cantonales font l'objet d'un examen de leur validité juridique. Cet examen est naturellement important, puisqu'il intervient à un moment cardinal de la procédure, soit après l'aboutissement de l'initiative et avant le début du processus politique conduisant à son acceptation ou son rejet par le Grand Conseil. L'examen est en outre capital en ce qu'une initiative déclarée non valide court le risque d'échapper au scrutin populaire.

Les conditions de validité d'une initiative sont au nombre de cinq: le respect des principes de l'unité de la matière, de l'unité de la forme, de l'unité de rang, de la conformité au droit supérieur et, enfin, l'exécutabilité.¹⁰³

Le Grand Conseil doit invalider l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme (initiative formulée ou non formulée), l'unité du genre (constitutionnelle ou législative) ou qui est globalement et manifestement contraire au droit supérieur (art. 66 Cst/GE)¹⁰⁴.

A propos de l'exécutabilité, le droit fédéral impose que l'initiative doit pouvoir être réalisée concrètement en cas d'acceptation par le corps électoral. Selon la jurisprudence, l'inexécutabilité est un motif d'invalidité qui découle d'un principe général du droit. Mais il ne

¹⁰² *Ibid.*, p. 275.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 263.

¹⁰⁴ AUER *et al.* (n. 89), p.274.

suffit pas qu'une initiative soit déraisonnable ou inopportune pour que l'autorité puisse la considérer comme invalide. Il faut que l'inexécutabilité s'avère matérielle et manifeste¹⁰⁵.

Après avoir admis la validité de l'initiative, dans un délai maximum de 9 mois à compter de son aboutissement (art. 67A al. 1 let. a Cst/GE), le Grand Conseil se prononce sur sa prise en considération. Il peut alors lui opposer un contre-projet de même genre et de même forme (art 67 Cst/GE). Cette décision doit être prise dans un délai de 18 mois au plus depuis l'aboutissement de l'initiative (art. 67A al. 1 let. b Cst/GE).

Contre une décision du Grand Conseil, le recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation des droits constitutionnels est ouvert aux conditions des articles 84 ss. OJ.

B. En fait: le contenu de l'initiative

L'initiative populaire (IN 118) lancée par le Comité pour un choix démocratique et raisonnable de stade est une initiative législative demandant la modification de la loi ouvrant un crédit au titre de subvention cantonale pour la reconstruction et la rénovation du stade des Charmilles et du centre sportif de Balexert, du 26 avril 1996 (loi 7263), dans sa teneur résultant de sa modification du 19 juin 1997 (7568).

Plus concrètement, cette initiative propose de réduire le montant de la subvention (de 20 à 15 millions de francs), d'en préciser l'affectation (pour la construction d'un stade dont la capacité d'accueil est limitée à 15'000 places) et d'empêcher la construction d'un centre commercial (art. 1). Accessoirement, elle prévoit le reclassement de la zone non utilisée par le centre commercial en zone ferroviaire pour répondre aux besoins futurs des chemins de fer (art. 9).

Dans l'exposé des motifs, les initiants font ressortir principalement trois éléments du projet qu'ils jugent déraisonnables: l'ampleur des fonds publics engagés, le profit qu'en tirera une grande multinationale (Canal+), et des choix en matière de transport qui favorisent le trafic individuel et limitent à long terme le développement du rail. Ils insistent enfin sur le fait que pour un projet d'une telle ampleur, un débat public est indispensable, et que l'initiative le rendra enfin incontournable.

Le 12 juillet 2000, l'initiative est déposée à la Chancellerie munie de 12'000 signatures. Ce n'est cependant que le 20 décembre que le Conseil d'Etat a constaté son aboutissement¹⁰⁶.

Le 22 mars 2001, soit le dernier jour du délai imparti, le Grand Conseil débat en pré-consultation de la validité et de la prise en considération de l'initiative, sur la base d'un rapport du Conseil d'Etat. A cette occasion, l'examen de la recevabilité et de la prise en considération de l'initiative est renvoyé à la commission législative.

Le 15 juin 2001, le Grand Conseil admet la recevabilité de l'initiative.

Le 17 août 2001¹⁰⁷, Michel ROSSETTI, ex-conseiller administratif (radical) de la Ville de Genève, a déposé un recours de droit public au Tribunal fédéral contre cette décision du

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 271.

¹⁰⁶ La date ultime à laquelle le Conseil d'Etat devait avoir constaté l'aboutissement était fixée au 22 décembre 2000.

Grand Conseil. Il soutient que l'initiative viole les principes de l'unité de la matière (art. 66 alinéa 2 Cst/GE) et de la séparation des pouvoirs (art. 101 Cst/GE), le droit supérieur (art. 65B Cst/GE sur le contenu de l'initiative législative, 26 al. 1 Cst féd. sur la garantie de la propriété, 27 Cst féd. sur la liberté économique et 21 LAT). De plus, selon lui, l'initiative serait inexécutable et constituerait un abus de droit. Le Grand Conseil aurait donc dû la déclarer irrecevable.

Le 17 avril 2002, le Tribunal fédéral admet le recours de droit public et annule la décision de recevabilité du Grand Conseil¹⁰⁸. Il examine les cinq griefs soulevés par le recourant. Il écarte d'emblée les griefs relatifs à la compétence du Grand Conseil et à l'unité de la matière.

A propos de la conformité au droit supérieur, le Tribunal fédéral considère que l'article 9 de l'initiative, qui proposait le reclassement de la zone en zone ferroviaire, est contraire à l'article 21 LAT, qui tend à assurer à la planification une certaine stabilité. Celle-ci doit être assurée en principe pour quinze ans au moins, sauf circonstances exceptionnelles. En aucun cas un simple changement d'avis de la population ou une modification du rapport de forces politique ne constituent une modification sensible des circonstances au sens de l'article 21 alinéa 2 LAT. Dans le cas de l'initiative 118, c'est à peine une année après l'adoption du plan de zone que l'initiative a été déposée, et aucune circonstance exceptionnelle n'est apparue. L'article 9 de l'initiative doit donc être annulé.

Au sujet de l'exécutabilité de l'initiative, le Tribunal fédéral considère que le moment où elle doit être appréciée est, au plus tôt, celui où l'autorité compétente statue sur sa recevabilité, voire le moment le plus proche possible d'un vote populaire. Le droit d'initiative n'implique aucun effet suspensif, de sorte qu'il est possible qu'une initiative exécutable au moment de la récolte des signatures devienne impossible à réaliser au moment du scrutin, pour autant toutefois que ce dernier n'ait pas été retardé à dessein. Les délais constitutionnels pour soumettre une initiative populaire au vote étaient connus des initiants, ainsi que le calendrier des travaux de construction: une votation populaire ne pouvait pas être prévue avant juin 2003, au moment où les ouvrages se trouveraient en voie d'achèvement, si ce n'est complètement réalisés. Cela constitue un cas d'impossibilité matérielle, et en cela encore l'initiative (article 1 de la seconde partie) viole le droit fédéral. Le Tribunal fédéral constate encore qu'une invalidation partielle de l'initiative n'aurait pas de sens, car l'initiative, privée de ces deux articles, se trouverait totalement dénaturée.

Enfin, le Tribunal fédéral laisse ouverte la question de l'abus de droit au vu de l'annulation de l'initiative, mais émet néanmoins de sérieuses réserves quant à l'admissibilité de l'initiative sous cet angle-là, relevant encore que les circonstances permettent d'élever certains doutes sur la légitimité de la démarche des initiants.

¹⁰⁷ Le délai de 30 jours prévu par l'art. 89 OJ est respecté puisqu'il faut tenir compte des fêtes (art. 34 al. 1 let. b OJ).

¹⁰⁸ ATF 128 I 190.

C. Commentaires

1. *La politique du fait accompli*

Les travaux de construction du stade et du centre commercial ayant déjà commencé, chaque mois qui passe rend la réalisation concrète de l'initiative plus difficile. C'est la politique du fait accompli, constatée par le Grand Conseil qui relève à propos des bénéficiaires des autorisations de construire: "la contestation de leurs projets par une partie non négligeable de la population est non seulement notoire de longue date, mais encore concrètement manifestée tant par les nombreux recours que par l'IN 118 elle-même. Or, au lieu de minimiser les risques découlant de l'acceptation de ladite initiative par le peuple, Jelmolli et la Fondation du Stade de Genève s'empressent de construire les bâtiments critiqués"¹⁰⁹.

Cela pose la question du poids des milieux économiques concernés par la construction du stade et du centre commercial dans les décisions prises par le Conseil d'Etat puis par le Grand Conseil. En effet, ces entreprises ont développé une intense activité médiatique et de lobbying pour faire passer leur projet. De plus, leur participation au financement du projet repose sur des investissements sans risque, au contraire de l'Etat, qui finance le stade sans contrepartie. Ainsi, le prêt de 20 millions du Crédit Suisse, présenté à l'origine comme un prêt "sans intérêt", s'avère être financé par le budget publicitaire de la banque qui prévoit de se payer les intérêts en s'accordant largement des droits publicitaires dans l'enceinte du stade. Le problème ne tient pas tant au choix de la stratégie publicitaire du Crédit Suisse qu'à la manipulation médiatique visant à faire passer cela pour du mécénat sportif. Le même type de remarque peut être fait quant au financement du centre commercial par le groupe Jelmolli, qui correspond aux loyers économisés en trente ans grâce au droit de superficie accordé par l'Etat. Quelle indépendance gardent les autorités politiques face à des groupes économiques disposant de tels moyens?

2. *La question de l'abus de droit et la question de la légitimité*

Par ailleurs, deux questions nous semblent avoir dominé le débat autour de l'initiative "pour un stade raisonnable".

D'une part, n'y aurait-il pas abus de l'institution de démocratie directe qu'est l'initiative populaire, si elle est utilisée pour pallier le fait de ne pas avoir lancé de référendum contre une loi qui y était soumise? C'est le cas de l'initiative 118, qui demande formellement la modification d'une loi adoptée par le Grand Conseil quelques mois auparavant, et contre laquelle aucun référendum n'a été demandé.

D'autre part, la démarche des initiants est-elle légitime? Et quels critères utiliser pour mesurer cette légitimité? Certains pensent que l'initiative est ici détournée de son rôle propositionnel et vise au fond un effet réactif du type de celui prévu par le référendum facultatif. D'autres considèrent qu'un projet d'une telle ampleur doit absolument faire l'objet d'un vote populaire.

¹⁰⁹ Mémoire-réponse du Grand Conseil au recours de droit public de M. ROSSETTI contre la décision de recevabilité de l'IN 118, du 5 octobre 2001, p. 5.

a. L'initiative est-elle abusive?

Même si les initiants s'en défendent¹¹⁰, leur initiative semble avant tout motivée par le fait qu'il n'y a plus d'autre voie politique accessible pour s'opposer au projet de stade doublé d'un centre commercial à La Praille. Si l'on suit leur argument, ils ont préféré proposer un autre projet de stade via l'IN 118 que s'opposer simplement au projet tel qu'il se dessinait lors du vote des lois 7568 et 7883¹¹¹. Cela relève d'une démarche peu commune dans la pratique de la démocratie directe: dans ce type de cas, les opposants saisissent généralement le moyen du référendum quel que soit formellement l'objet de la loi, et profitent de la campagne précédant les votations pour présenter leurs arguments contre le projet dans son ensemble, voire mettre en avant le projet qu'ils souhaitent¹¹². De plus, la procédure d'adoption du PLQ ayant eu lieu parallèlement à celle de la modification du plan de zones, le projet était assez précisément connu au moment du délai référendaire sur la loi de déclassement.

Outre les deux lois cantonales¹¹³ sujettes au référendum facultatif, le Comité pour un choix démocratique et raisonnable de stade a laissé passer trois arrêtés du Conseil municipal de Lancy soumis au référendum facultatif communal¹¹⁴.

Pourquoi? Les raisons sont probablement multiples, mais cela pourrait s'expliquer notamment par le fait que les initiants prennent le relais lorsque les opposants des phases précédentes ont renoncé au combat. Aucun parti politique n'a lancé de référendum, pas même SolidaritéS ni Les Verts, qui avaient voté contre la loi 7883 (déclassement), rôle qui leur serait naturellement revenu. L'intervention d'associations de protection de l'environnement était ensuite attendue. L'ATE et le WWF ont effectivement agi, en faisant opposition au projet de PLQ, mais une campagne de presse très virulente a tellement dénigré le WWF qu'il n'a pas poursuivi les démarches. L'ATE est encore intervenue pour faire recours contre le PLQ, mais elle a préféré, à la voie judiciaire, la voie de la négociation avec le DAEL pour améliorer le projet.

Le Comité de citoyens n'intervient donc qu'après que les partis politiques et les associations reconnues en matière de défense de l'environnement ont renoncé à s'opposer au projet de stade et de centre commercial à La Praille. Or, au moment où le Comité entre en lice, soit en février 2000¹¹⁵, toutes les possibilités d'actions par voie de référendum sont donc passées. Il ne reste que la voie de l'initiative, qui sera lancée très rapidement après la constitution du Comité, le 13 mars, et déposée le 12 juillet 2000, soit avant que les autorisations de construire le stade et le centre commercial ne soient accordées (le 5 octobre 2000).

¹¹⁰ Pascal HOLENWEIG, "La Praille: Non à la politique du fait accompli!", Genève, 41p.

¹¹¹ Loi 7568 accordant une subvention pour la construction d'un stade à La Praille et loi 7883 modifiant le régime de zones sur le site de La Praille.

¹¹² Cf. à titre d'exemple le récent référendum communal du 2 décembre 2001 (Ville de Genève) contre un nouveau musée d'ethnographie: "Entre ceux qui jugeaient le projet de musée d'ethnographie trop cher, ceux qui n'appréciaient pas son emplacement, ceux qui le trouvaient moche, ceux qui considéraient que l'enjeu socio-culturel n'en valait pas la peine, et ainsi de suite, il ne subsistait que peu de place pour le «oui». Celui-ci s'est donc arrêté à 38% des votants", écrit *Le Courrier* le 3 décembre 2001.

¹¹³ Nous ne tenons pas compte ici de la première loi concernant la reconstruction du stade des Charmilles, puisqu'il s'agissait d'un projet sans rapport avec le projet contesté.

¹¹⁴ Le préavis sur la loi modifiant le régime des zones sur le site de La Praille (28 mai 1998), la subvention de 3 millions de francs pour la construction du stade (15 octobre 1998) et le préavis sur le PLQ du site (27 mai 1999).

¹¹⁵ Le Comité est officiellement constitué le 16 février 2000, comme le constate le Tribunal fédéral dans un courrier du 26 février 2002.

Ainsi, la constitution de ce Comité ainsi que les 12'000 signatures sur l'initiative peuvent aussi être vues comme un désaveu des partis et associations, qui ne représenteraient que partiellement leur base.

On peut tirer deux constats de cette situation: d'une part, les initiants ont effectivement souhaité lancer un débat politique plutôt que procédurier; d'autre part, faute d'avoir réussi à le faire, ils saisissent toutes les possibilités d'action judiciaire pour tenter de ralentir la construction, de sorte que le vote sur l'IN 118 n'ait pas lieu une fois le stade construit. Mais le vote n'aura finalement pas lieu.

b. L'initiative est-elle légitime?

La question de la légitimité de cette démarche politique se pose en termes très généraux. Les décisions adoptées par le Grand Conseil sont censées être débattues par une assemblée représentative de la population genevoise, où les points de vue peuvent se confronter. Cette conception de la démocratie représentative est sérieusement mise à mal par la lecture des *Mémoriaux des séances du Grand Conseil*, où les propos des députés relèvent souvent plus de la guerre de tranchées que du débat politique. Par ailleurs, quand il s'agit de discuter football, l'action d'un grand-père en faveur d'un club semble un argument plus important que la réflexion sur l'usage des deniers publics. Comment se sentir représenté, en tant que simple citoyen, à la lecture de ces échanges burlesques¹¹⁶? Comment se sentir représenté, alors que le projet est dominé par la construction d'un centre commercial dont l'utilité n'a pas même été évoquée? Ainsi, la qualité du travail des députés n'est pas sans incidence sur l'usage de l'initiative populaire par des groupes de citoyens.

Une fois l'initiative déposée, la question de la légitimité se pose sous un autre angle encore: comment comprendre le choix du Conseil d'Etat de ne pas déclarer l'initiative aboutie au plus vite, ou de ne pas surseoir aux autorisations de construire afin de permettre un débat sur cette question? Il est difficile de ne pas supposer, à voir l'usage maximal des délais constitutionnels (pour constater l'aboutissement, présenter un rapport de recevabilité, etc.), une volonté d'éviter le débat demandé par les signataires de l'initiative. Si le choix de l'initiative semble peu légitime après avoir laissé passer cinq possibilités de référendum, c'est ensuite l'attitude du gouvernement qui semble sur ce point critiquable: il aurait été opportun de clarifier plus rapidement la situation, politiquement et juridiquement.

Avec l'arrêt du Tribunal fédéral du 17 avril 2002, le feuilleton des oppositions à la construction du Stade de Genève est définitivement terminé. Les arguments du Tribunal fédéral emportent l'adhésion dans l'ensemble, et notamment à propos de la nécessaire stabilité des plans.

¹¹⁶ Ou en regardant leur retransmission en direct par la télévision locale Léman bleu.

Conclusion

Arrivé au terme de cette présentation des interventions de la population dans l'élaboration du projet de stade à la Praille, la question centrale qui se pose, en définitive, est celle de la pertinence des procédures de participation spécifiques à l'aménagement du territoire dans le cas d'un méga-projet urbanistique. En effet, les enjeux ont une ampleur bien différente selon que l'on discute de l'implantation d'un immeuble dans une zone villa (par exemple) ou de la réalisation d'un projet qui va modifier, peu ou prou, le développement du canton tout entier. Les mêmes procédures peuvent-elles être efficaces dans les deux situations?

L'étude du cas du stade de La Praille nous laisserait plutôt penser que non. Même si nous n'avons pas pu évaluer précisément l'impact des observations sur le projet, il est certain qu'elles ne l'ont pas infléchi sur les points les plus controversés, en particulier sur le centre commercial. Les oppositions ont été rejetées. Ce n'est finalement que dans la phase des recours contre le PLQ qu'est apparue une ouverture à la discussion. Celle-ci a débouché sur des accords qui ne sont pas prévus par les procédures formalisées en aménagement du territoire. Ainsi, les acteurs ont dû créer des moyens nouveaux, tel le groupe de suivi DAEL / ATE. Enfin, de manière plus radicale, l'initiative populaire "pour un choix démocratique et raisonnable de stade" s'inscrit hors du cadre prévu par la législation sur l'urbanisme. Il serait cependant infondé de tirer des conclusions générales d'une unique étude de cas, et d'autres études seraient nécessaires pour affiner l'analyse.

Pour prendre un peu de recul, il peut être utile de proposer une typologie des principaux acteurs concernés et de présenter les grands enjeux mis en évidence.

Tout d'abord, l'Etat est le premier saisi de la réflexion autour d'un projet de stade, au moment où la nécessité de restaurer ou reconstruire le stade des Charmilles apparaît. Aux premières loges se trouvent le DAEL et le Conseil d'Etat. Après avoir longtemps tergiversé, l'enjeu devient politique: le Conseil d'Etat veut "un grand projet pour Genève". Il développe une vision d'avenir dans laquelle Genève doit devenir un pôle régional (pour la Suisse romande et la France voisine) et rester un centre attractif pour les organisations internationales. Le fait que le projet de stade soit reconnu d'importance nationale et bénéficie à ce titre de subventions fédérales est important pour lui. C'est aussi le prestige de Genève comme ville internationale qui est en jeu, et un stade de 30'000 places permettrait d'attirer des compétitions internationales de football à Genève. Cette vision pour Genève implique le développement de projets à moyen et long terme et mise sur une croissance continue tant sur le plan économique que démographique. La majorité du Grand Conseil suit le Conseil d'Etat sur cette voie. C'est également le point de vue du Conseil administratif de la Ville de Lancy, qui voit dans la réalisation du stade et du centre commercial une opportunité importante de développement de la commune.

Très rapidement, les milieux économiques prennent l'initiative et interviennent pour favoriser la construction d'un nouveau stade plutôt que la réfection de l'ancien. Tous les secteurs économiques importants pour Genève sont concernés de près ou de loin par le projet: le secteur financier, par l'intermédiaire du banquier privé HENTSCH, et d'une grande banque (Crédit Suisse); le secteur commercial par l'intermédiaire d'un grand groupe suisse (Jelmoli); le secteur de la construction, pour la réalisation du projet; et encore le secteur des médias, par la présence de Canal+. Pour ces acteurs, l'objectif premier est la réalisation d'un projet

rentable en termes économiques, d'où le poids du centre commercial dans l'ensemble du projet. Les résultats doivent être mesurables à court terme, et tablent sur une croissance économique régulière à Genève.

Un troisième groupe d'acteurs émane de la société civile: il s'agit pour l'essentiel des associations de protection de l'environnement d'une part et du Comité de citoyens d'autre part, plus ou moins soutenus et relayés par des partis ou personnalités politiques. Ici, les motivations principales tournent autour de la qualité de vie à Genève, comprise dans un sens large: réduction de la pollution et du trafic bien sûr, mais de manière plus générale remise en question de la croissance de l'agglomération et de la croissance économique.

Ces trois groupes d'acteurs ont trois visions non seulement différentes, mais concurrentes pour Genève. Peut-on trouver un consensus dans ce contexte? Pour être abordée dans une perspective démocratique, cette question aurait d'abord dû être identifiée; tel n'a pas été le cas. On peut se demander si une identification des acteurs et des intérêts en présence proposée par l'Etat tout au début de l'élaboration du projet pouvait permettre aux différents acteurs de s'approprier le projet, pour en faire un projet consensuel. Une telle démarche aurait mis l'accent sur une approche substantielle de la démocratie, privilégiant le résultat de la participation. Diverses tentatives de participation se sont néanmoins déjà soldées par des échecs à Genève¹¹⁷.

Concrètement, le projet est né par la volonté de deux groupes d'acteurs, les milieux économiques et l'Etat, sous l'impulsion des milieux économiques. Ils ont utilisé massivement les médias pour créer, dans l'opinion publique, un esprit d'union patriotique autour du projet de stade. Ce type de matraquage médiatique est généralement peu propice au débat démocratique, et contribue à masquer les vrais intérêts en jeu.

La société civile, ainsi qu'une partie de la classe politique, a été tenue à l'écart de l'élaboration première du projet. Ces acteurs-là ont ensuite laissé passer toutes les possibilités d'intervention par voie de référendum, pour des motifs propres à chacun: par stratégie politique en ce qui concerne les partis politiques représentés au Grand Conseil; parce que les associations de protection de l'environnement ne visent pas les actions proprement politiques, et qu'elles préfèrent agir pour influencer les projets concrets, soit généralement autour de l'adoption des PLQ; enfin, parce que les citoyens du comité d'initiative n'interviennent qu'après le renoncement des précédents, et que les possibilités d'intervention sont extrêmement réduites à ce moment-là. Ces circonstances ne doivent cependant pas faire perdre de vue que les possibilités d'intervention démocratique existent bien: il en va aussi de la responsabilité des acteurs de la société civile de savoir s'en saisir.

Ce que nous retiendrons de l'étude de ce grand projet, c'est que les enjeux apparaissent de nature essentiellement politique. De manière générale, on peut se demander si une solution peut être trouvée par le biais de la mise en place de nouvelles procédures formalisées dans les lois sur l'aménagement du territoire, ou si c'est plutôt au niveau politique que doit être mise en avant une solide volonté de concertation. Répondre à cette question nous entraînerait au-delà du cadre de notre recherche, qui nous a déjà conduit à la croisée du droit et des sciences politiques.

¹¹⁷ Cf. Ola SÖDERSTRÖM (dir.), *Lendemain d'échecs. Conduite de projets et aménagement d'espaces publics à Genève*, Fondation Braillard Architectes, Genève, mai 2000, 46 p.

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	3
Introduction	4
I. Le droit applicable	5
II. Les étapes de l'élaboration du projet.....	6
III. La modification du plan de zones	7
A. En droit: la procédure selon la LALAT	7
B. En fait.....	9
C. Commentaires	11
1. Les observations et les oppositions	11
2. Le référendum facultatif communal contre le préavis sur la modification des zones Ville de Lancy).....	12
3. Le référendum facultatif cantonal contre la loi 7883.....	12
IV. L'adoption du plan localisé de quartier	13
A. En droit: la procédure selon la LGZD	13
B. En fait.....	14
C. Commentaires	18
1. Des griefs contre la construction du centre commercial.....	18
2. Le recours de l'Association transports et environnement	19
3. Le groupe de suivi instauré par l'accord DAEL / ATE.....	19
a. Evaluation du groupe de suivi par l'ATE.....	19
b. Evaluation du groupe de suivi par le DAEL	20
V. L'octroi des autorisations de construire.....	20
A. En droit: la procédure selon la LALAT et la LCI.....	20
B. En fait.....	21
C. Commentaires	24

VI.	La procédure en matière financière.....	24
A.	En droit.....	24
B.	En fait.....	26
1.	Les possibilités de référendum financier.....	26
2.	Les recours contre l'inscription d'une tranche de la subvention au budget 2001.....	26
C.	Commentaires.....	27
VII.	L'initiative "pour un stade raisonnable".....	28
A.	En droit.....	28
B.	En fait: le contenu de l'initiative.....	29
C.	Commentaires.....	31
1.	La politique du fait accompli.....	31
2.	La question de l'abus de droit et la question de la légitimité....	31
a.	L'initiative est-elle abusive?.....	32
b.	L'initiative est-elle légitime?.....	33
	Conclusion.....	34

38

34