

Date de dépôt: 6 mars 2001

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 118 « Pour un projet de stade raisonnable »

- | | | |
|----|--|--------------------------|
| 1. | Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 22 décembre 2000 |
| 2. | Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 22 mars 2001 |
| 3. | Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 22 septembre 2001 |
| 4. | Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 22 juin 2002 |
| 5. | En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 22 juin 2003 |

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 20 décembre 2000, publié dans la Feuille d'avis officielle du 22 décembre 2000. De cette date court une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01). En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 22 mars 2001; le Grand Conseil devra donc traiter cet objet lors de sa session des 22 et 23 mars 2001. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat soumet le présent rapport.

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'initiative « Pour un projet de stade raisonnable » (IN 118) doit être rejetée, ainsi que cela résulte de l'analyse qui suit.

1. Recevabilité formelle

1.1. Unité de la matière

Le respect de ce principe, dont le contenu relève du droit fédéral, postule que l'on présente au suffrage du corps électoral une question unique à laquelle il peut être répondu par « oui » ou par « non ».

Dans le présent cas, l'initiative 118 propose de modifier 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 (PL 7263), en son titre et ses articles 1, 2, 3 et 4 et par l'adjonction des articles 8 et 9, nouveaux.

Dans ces conditions, il peut être répondu par « oui » ou par « non » à la modification proposée, objet d'une unique question. L'initiative 118 satisfait dès lors au principe de l'unité de la matière.

1.2 Unité de la forme

Le principe de l'unité de la forme (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise) exige que les initiants choisissent soit l'initiative non formulée, soit l'initiative formulée, mais pas un mélange des deux formes, faute de quoi le traitement de l'initiative serait difficile, voire impossible, compte tenu des dispositions légales applicables.

S'agissant en l'espèce d'une initiative législative, rédigée de toute pièce, au sens de l'article 65B de la Constitution genevoise, l'unité de la forme est respectée.

1.3 Unité du genre

L'unité du genre, ou unité normative (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise), exige que l'initiative soit du niveau d'une norme législative ou de celui d'une norme constitutionnelle, sans mélange des deux.

Dans le présent cas, l'unité du genre est respectée, puisque l'initiative dont il est question propose uniquement une modification législative, à savoir celle du contenu du titre et des articles 1, 2, 3 et 4 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 (PL 7263), et l'adjonction de deux nouveaux articles, 8 et 9, à ladite loi.

1.4 Conformité au droit

Selon ce principe, une initiative cantonale doit avoir un contenu conforme au droit supérieur, c'est-à-dire compatible avec l'ordre juridique fédéral (force dérogatoire du droit fédéral), voire intercantonal ou international. Une initiative ne peut cependant être invalidée sous ce rapport que si elle ne se prête à aucune interprétation compatible avec le droit supérieur.

En principe, il ne suffit pas que l'objectif poursuivi par l'initiative soit conforme au droit supérieur, il faut encore que les moyens proposés pour atteindre cet objectif ne soient pas contraires à ce droit. S'agissant d'une initiative rédigée en termes généraux, il faut prendre en considération la latitude d'appréciation dont dispose le législateur lors de la concrétisation ultérieure du texte. Il appartient alors au législateur de choisir parmi les solutions possibles pour atteindre les objectifs fixés par les initiants celles qui sont conformes au droit fédéral.

En outre, l'initiative doit être interprétée de manière conforme à la Constitution fédérale. L'initiative ne peut être déclarée contraire au droit supérieur que si elle ne se prête pas à une telle interprétation.

En matière de modifications de lois, de rang constitutionnel ou inférieur, il n'existe pas, en Suisse ou en droit supranational, de norme intangible. En conséquence, moyennant le respect des règles procédurales y relatives, toutes les dispositions légales, constitutionnelles ou non, en vigueur en

Suisse peuvent être modifiées, voire abrogées, par des dispositions de rang au moins égal.

La modification et l'abrogation de lois sont évidemment de nature à porter atteinte à la situation juridique ou matérielle des personnes et collectivités. Néanmoins, de telles atteintes ne constituent pas en soi un obstacle dirimant au changement du contenu ou à la suppression des dispositions légales. En effet, elles sont éventuellement susceptibles de légitimer les sujets de droit concernés à réclamer des dommages et intérêts, voire, dans les cas où les conditions posées à l'existence de droits acquis sont réunies, d'empêcher, dans des situations individuelles et concrètes, la mise en œuvre de la législation dans sa nouvelle teneur. Or, pour ce qui a trait à une initiative, un tel problème concerne l'exécutabilité de celle-ci et non la question de son respect du droit supérieur.

Dans le cas présent, l'initiative législative 118 propose la modification d'une loi cantonale et ne contient pas de disposition manifestement contraire à la Constitution genevoise ou au droit fédéral ou supranational. Il s'impose toutefois de relever que la modification proposée par l'initiative 118 de l'article 3 de la loi visée pourrait être susceptible d'entraîner l'irrecevabilité partielle de l'initiative, pour cause de violation des règles constitutionnelles cantonales relatives à la répartition des compétences entre les autorités (art. 80 et 101 de la Constitution genevoise). En effet, l'exigence, tout à fait inhabituelle, de la soumission à l'approbation du Grand Conseil du plan financier de stade avec le dossier de plans peut, selon la manière dont les initiants entendent la faire mettre concrètement en œuvre, violer la compétence exclusive du Conseil d'Etat d'exercer le pouvoir exécutif et l'administration générale du canton, tel que prévue par l'article 101 de la Constitution genevoise et garantie par la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 106 Ia 389), particulièrement pour ce qui a trait à la délivrance des autorisations de construire nécessaires à la réalisation du stade. L'article 3 révisé selon la formulation des initiants n'est donc conforme à la Constitution genevoise que moyennant le respect total de la compétence exclusive du Conseil d'Etat en matière d'administration du canton.

Dès lors, et dans les limites des remarques formulées ci-avant, l'initiative 118 n'est pas contraire au droit supérieur, en ce sens elle remplit les exigences de l'article 66 de la Constitution genevoise.

2. Prise en considération

Du point de vue matériel, l'initiative 118 pose de nombreux problèmes quant à son exécutabilité, à savoir :

- la réduction de la subvention et la diminution de la capacité du stade (art. 1) ;
- les nouvelles conditions (art.2 et 3) ;
- le délai (art.4) ;
- l'interdiction de construire un centre commercial (art. 1 et 9).

Il n'est pas inutile de rappeler brièvement ici quelques phases chronologiques du projet actuel :

La loi 7883, du 27 mai 1999, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Lancy, créant une zone de développement 3 affectée à des activités commerciales et administratives, ainsi qu'à un stade de football, selon le plan N° 28950-67 est entrée en force le 24 juillet 1999 en l'absence de tout référendum cantonal ayant abouti.

Ce même jour, le Conseil municipal de Lancy préavisait favorablement et à l'unanimité (avec une abstention) le projet de plan localisé de quartier N° 28962-67. Cette délibération n'a fait l'objet d'aucun référendum communal.

La procédure d'opposition à ce projet de plan localisé de quartier a été ouverte du 14 juin au 14 août 1999. Deux associations de protection de l'environnement, soit l'Association transport et environnement (ATE) et le World Wildlife Fund (WWF), ainsi qu'une coopérative d'entreprises et diverses entreprises à titre individuel ont fait opposition à ce plan.

En date du 8 septembre 1999, le Conseil d'Etat, faisant suite aux rapports des 30 août et 7 septembre 1999 de la CIRMA concernant l'évaluation du risque lié à l'exploitation de la gare de la Praille, a considéré que cette dernière devait être assainie au plus vite pour ne laisser subsister que les risques résiduels. Quant au complexe prévu par le projet de plan localisé de quartier, toutes les conditions et mesures de sécurité devaient être réunies pour sa mise en exploitation. Le plan localisé de quartier N° 28962A-67 a été adopté, les oppositions ayant au préalable été écartées.

Par deux décisions du 21 décembre 1999, le Tribunal administratif a constaté le retrait des recours, après que des solutions aient été trouvées avec l'ensemble des opposants.

Le plan localisé de quartier étant entré en force, la Fondation du Stade de Genève pouvait requérir l'autorisation de démolir les bâtiments existants, afin de pouvoir ensuite construire le stade de football et le centre commercial et de loisirs.

La requête a été publiée dans la FAO du 13 décembre 1999 et l'autorisation accordée fut publiée dans la FAO du 19 janvier 2000.

En l'absence de tout recours, cette autorisation est entrée en force le 18 février 2000. Le chantier de démolition fut ouvert le 22 mars 2000.

En date du 20 septembre 2000, la Fondation du Stade de Genève a obtenu l'autorisation de construire un quai ferroviaire, ainsi que de transformer et reconstruire des équipements d'exploitation CFF, conformément à l'accord passé avec l'ATE : cette autorisation n'a pas été querellée.

En date du 5 octobre 2000, le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement a délivré les deux autorisations définitives de construire respectivement le stade et le centre commercial, après que le Conseil d'Etat eut autorisé l'application des normes de la zone de développement sur les parcelles concernées par arrêté du 4 octobre 2000.

Le 10 novembre 2000, le comité de citoyens et citoyennes pour un choix démocratique et raisonnable de stade ainsi que des particuliers ont formé recours contre ces deux autorisations auprès de la Commission cantonale de recours en matière de constructions et demandé la restitution de l'effet suspensif.

Par décision du 21 décembre 2000, la Commission cantonale de recours a rejeté la demande d'effet suspensif.

Sur recours contre cette décision, par arrêt du 6 février 2001, le Tribunal administratif a considéré que les recourants à titre individuel et le comité n'avaient pas la qualité pour agir et a de ce fait déclaré le recours irrecevable.

C'est au regard de ces faits qu'il convient d'examiner le but de l'initiative.

a) La réduction de la subvention et la diminution de la capacité du stade

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une décision allouant une subvention crée un droit subjectif en faveur du bénéficiaire et est en principe irrévocable. Une telle décision crée un droit acquis en faveur du bénéficiaire (ATF 93 I 666).

Un tel droit entre dans le champ d'application de la garantie de la propriété et est protégé par l'article 26 alinéa 1 de la Constitution fédérale. Cela signifie

que ce droit peut être restreint aux conditions posées par la Constitution, à savoir une base légale claire, un intérêt public, le respect du principe de la proportionnalité, le cas échéant une expropriation.

En l'espèce, il ne paraît pas possible de justifier d'un intérêt public supérieur par la diminution des engagements financiers de l'Etat par exemple, dès lors que ce dernier devrait à tout le moins verser des dommages-intérêts équivalents.

Aucun intérêt public ne saurait prévaloir pour la diminution de la capacité du stade, dans la mesure où le projet actuel a largement été rendu public et qu'il a fait l'objet de trois débats au Grand Conseil à l'occasion de l'adoption par celui-ci de la loi du 26 avril 1996, de la modification de celle-ci du 19 juin 1997, ainsi que de la loi modifiant les limites de zones sur le territoire de Lancy du 27 mai 1999.

Aucun fait nouveau n'est annoncé par les initiants par rapport à ceux qui ont été débattus par le Grand Conseil.

Les trois lois précitées n'ont nullement été contestées en leur temps et la voie utilisée à présent de l'initiative au niveau où se situe le projet élaboré en fonction des exigences du Grand Conseil frise la mauvaise foi, même si en cette matière parler d'abus de droit ou de procédure est toujours délicat.

b) Les nouvelles conditions

Le projet de loi des initiants veut soumettre la subvention (réduite) à des conditions nouvelles, à savoir :

- le transfert du Stade des Charmilles à titre non onéreux à une collectivité publique selon des modalités fixées par le Grand Conseil ;
- la mise en conformité par les CFF de la gare de La Praille par rapport aux exigences de l'ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs ;
- le plan financier modifié doit être soumis au Grand Conseil avec le dossier de plans au niveau d'un projet définitif ;
- l'exigence d'une participation financière minimale du futur exploitant du stade.

Ces nouvelles conditions mises à la libération de la subvention constituent également autant d'atteintes aux droits acquis, selon ce qui vient d'être vu, et doivent de ce fait être considérées comme irrecevables pour les mêmes motifs.

Qui plus est, pour la majorité d'entre elles (transfert du Stade des Charmilles, mise en conformité de la gare de La Praille et garantie du financement de la part du futur exploitant), la réalisation dépend exclusivement des tiers concernés et non pas de la volonté de la fondation bénéficiaire de la subvention.

De telles conditions ne sauraient de bonne foi être imposées à la Fondation du Stade de Genève.

c) Le délai

L'initiative veut soumettre l'octroi de la subvention à la réalisation des conditions qui viennent d'être examinées dans un délai de deux ans, à défaut de quoi le crédit est annulé.

Indépendamment de la question de la validité de ces conditions, il faut bien convenir que ce délai de deux ans est manifestement trop court et impossible à respecter.

Il n'est en effet pas imaginable de croire que les conditions du transfert du stade des Charmilles, selon des modalités qu'il incombera au Grand Conseil de fixer, de la mise en conformité de la gare de La Praille par les CFF, du plan financier tel que prévu par l'initiative et de l'établissement des plans du nouveau projet au niveau d'un projet définitif, pourront être remplies dans un délai de deux ans.

Cette condition du délai est à l'évidence inexécutable.

d) L'interdiction de construire un centre commercial

L'article 1 veut permettre la construction du stade de football à la condition que la réalisation de ce projet n'implique pas la construction d'un centre commercial dans le secteur de la Praille.

Prise en elle-même et au sens littéral, cette condition a pour effet de priver la Fondation du Stade de Genève d'une source de financement contractuel, qui pourrait donner lieu à dédommagement de la part de l'Etat de Genève.

En fait les initiants veulent interdire la construction d'un centre commercial en cet endroit et le retour à la zone ferroviaire les terrains déclassés à cet effet par la loi du 27 mai 1999 (article 9).

Sans véritablement parler de « droits acquis » en cette matière, s'agissant d'une autorisation de police, la jurisprudence considère qu'une autorisation de construire ne peut pas être révoquée, dès lors que sa délivrance résulte d'une

procédure complexe, qui a permis à l'autorité d'examiner tous les éléments.

Qui plus est, lorsque cette autorisation a été utilisée, comme c'est le cas en l'espèce, une révocation ne paraît possible qu'aux mêmes conditions que celles qui prévalent en matière de droits acquis, à savoir une base légale et un intérêt public, un dédommagement le cas échéant.

Au regard de ce qui vient d'être expliqué, les articles 1 et 9 ne pourront pas être appliqués, sous réserve de l'accord des bénéficiaires bien évidemment. Mais dans un Etat de droit, l'autorité ne saurait commettre un acte contraire à la bonne foi en tablant sur le silence et l'acceptation de celui qui en est victime.

3. Analyse

L'initiative populaire cantonale intitulée « *Pour un projet de stade raisonnable* » a pour objectifs, selon les initiants :

- de réduire la capacité du stade prévu sur le site de la Praille de 30 000 à 15 000 places, et pour cela de réduire à 15 millions de francs la subvention cantonale octroyée à la Fondation du Stade de Genève ;
- d'abandonner le projet de centre commercial et de restituer aux CFF le terrain déclassé à cet effet ;
- de contraindre le futur exploitant du stade à investir dans la construction un montant correspondant au minimum à 10 % du coût de revient total du stade et à prendre en charge les frais d'exploitation, les frais financiers et les frais d'entretien de celui-ci.
- Le Conseil d'Etat entend ici relever que le projet de loi qui vous est soumis prétendument « *Pour un projet de stade raisonnable* » constitue manifestement une tentative de démolition d'un projet dont tous les spécialistes intervenants ont pu apprécier les grandes qualités.
- La nécessité, tout d'abord, de remplacer un Stade des Charmilles qui avait fait son temps et dont les installations vétustes ne répondaient plus aux normes en vigueur, notamment en matière de sécurité.
- La conduite du projet du stade actuel, choisi au terme d'un concours relevé et dont les mérites ont été soulignés par un jury composé de représentants de tous les milieux concernés, est un exemple de collaboration fructueuse entre les collectivités publiques et les partenaires privés.

- Le projet actuel s’inscrit parfaitement dans la conception des installations sportives d’intérêt national, ce qui a conduit la Confédération à lui attribuer une subvention de 5 millions de francs, ce qui n’aurait pas été le cas pour un stade de 15 000 places tel que voulu par les initiants.
- De la même façon, seul un stade de la capacité de celui qui est en cours de réalisation peut trouver un intérêt auprès des instances de l’UEFA, dont le siège est à Nyon, pour y organiser des manifestations internationales d’importance, avec des retombées favorables pour notre canton.
- Loin de constituer un projet pharaonique, le projet actuel s’inscrit parfaitement dans le cadre des infrastructures nécessaires et intéressantes pour Genève.
- Cette discussion a d’ailleurs fait l’objet de longs développements devant votre Grand Conseil, lequel, à chaque occasion, a donné son approbation au concept défendu par le Conseil d’Etat.
- Le projet de loi tel que présenté par les initiants veut tout simplement empêcher la construction d’un nouveau stade de football pourtant nécessaire à Genève, ainsi que le démontre l’examen des dispositions qu’il comporte.

A Article 1- Investissement

a) La diminution de la subvention

L’initiative demande que la capacité du stade soit réduite à 15 000 places, avec comme condition que la réalisation de ce projet n’implique pas la construction d’un centre commercial dans le secteur de la Praille, soit les terrains situés entre la route des Jeunes et les voies CFF.

Il convient de préciser tout d’abord que l’article 1 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, dans sa teneur résultant de la modification du 19 juin 1997, n’implique nullement la construction d’un centre commercial.

Cette nouvelle condition introduite par l’initiative, visant à interdire la construction d’un centre commercial à proximité du stade, paraît contraire à la liberté du commerce et de l’industrie, garantie par la Constitution fédérale et contrevient aux principes qui président aux procédures d’aménagement du territoire.

La Fondation du Stade de Genève, bénéficiaire de la subvention de 20 millions de francs visée par la loi du 26 avril 1996, est une personne morale de droit privé. En fonction du montant de 20 millions de francs qui lui a été octroyé par l'Etat, à des conditions qu'elle a satisfaites, la Fondation a pris des engagements contractuels.

L'Etat de Genève, fût-ce par une nouvelle loi, ne saurait revenir sur son engagement et réduire de 5 millions sa promesse de subvention.

Au mieux, la Fondation aurait un droit à un dédommagement au moins équivalent, de sorte qu'il n'y aurait aucune « économie » pour l'Etat. Une telle situation constitue un risque de tromper l'électeur qui verrait dans l'initiative un moyen de limiter les dépenses publiques, alors que cela ne serait pas le cas.

b) La réduction de la capacité du stade

Au point où en est le projet actuel, limiter la capacité du stade ne signifie pas une simple modification du projet, mais remet en cause la totalité du projet lui-même, jusque dans sa conception.

En premier lieu, la construction du stade de 15 000 places constitue un nouveau projet et non pas un projet modifié, car la modification est si fondamentale par rapport au projet en cours de réalisation que pratiquement aucun des éléments du projet actuel ne pourrait être conservé.

Le projet de stade devrait être repris ab ovo, avec les études et les frais que cela implique.

Par ailleurs, les intervenants privés ou publics qui se sont engagés dans le projet seraient libérés avec pour conséquence, pour la Fondation, l'obligation de restituer les montants reçus, voire de verser des dommages-intérêts.

Il en est ainsi de la subvention de 5 millions de francs versée par la Confédération, qui devra être remboursée. Les engagements de la Ville de Genève et de la Ville de Lancy devront être revus par les autorités respectives de ces communes.

L'engagement du Crédit Suisse également sera revu.

La Fondation Hipomène également pourrait ne plus se sentir liée par ses promesses de donner le Stade des Chamilles et ses terrains de Balexert.

L'existence même de la Fondation du Stade de Genève pourrait se voir remise en cause.

La conséquence serait ainsi un retour à la situation qui existait en 1996 et

beaucoup d'efforts et d'argent auront été dépensés en vain.

B. Article 2 - Conditions

Ainsi que cela vient d'être expliqué, c'est un leurre de parler de « projet modifié », car un stade de 15 000 places constituerait un nouveau projet.

Par ailleurs, ce nouveau projet serait soumis à deux nouvelles conditions, à savoir :

- le transfert du Stade des Charmilles à titre non onéreux à une collectivité publique selon les modalités fixées par le Grand Conseil ;
- la mise en conformité par les CFF de la gare de la Praille par rapport aux exigences de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, du 27 février 1991 (ci-après : OPAM).

a) Le transfert du stade des Charmilles, propriété de la Fondation Hipomène constituait un élément clé du projet de stade. Ce transfert ne saurait se faire sans l'accord de la Fondation Hipomène, et devra respecter les dispositions légales qui régissent le droit des fondations.

b) Cette condition de la mise en conformité est exorbitante. En effet, on ne saurait imposer au constructeur du stade, reconnu hors du champs d'application de l'OPAM, la condition que son voisin, en l'occurrence les CFF, s'acquitte de ses obligations qui ne concernent pas la nouvelle construction elle-même.

Subordonner la construction du stade à ces conditions, revient à imposer à la Fondation des conditions qu'elle ne peut maîtriser elle-même.

C. Article 3 - Plan financier

L'obligation de soumettre à l'approbation du Grand Conseil le plan financier et les plans d'un projet définitif viole le principe de la séparation des pouvoirs.

Ainsi que cela a été rappelé sous chiffre 1.2.1 supra (conformité au droit), l'article 101 de la Constitution genevoise confère au Conseil d'Etat la compétence exclusive d'exercer le pouvoir exécutif et l'administration générale du canton. En l'espèce, l'approbation du plan financier et des plans du projet définitif ne figure pas au rang des conditions à l'octroi du crédit de 15 millions de francs, conditions qui sont énoncées à l'article 2.

Cette exigence d'approbation par le Grand Conseil du plan financier et des

plans du projet définitif revient à transférer au Grand Conseil une compétence du Conseil d'Etat et partant viole la Constitution.

D. Article 9 - Disposition finale

Cette disposition prévoit l'abrogation partielle de la loi du 27 mai 1999 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Lancy (création d'une zone de développement 3 affectée à des activités commerciales et administratives, ainsi qu'à un stade de football) en ce sens que le terrain des CFF affecté à un centre commercial est reclassé en zone ferroviaire « *pour répondre aux besoins futurs des chemins de fer* ».

Il convient de rappeler à cet égard que les CFF étaient parfaitement d'accord de déclasser leurs terrains en une affectation commerciale, dès lors que depuis quelque temps déjà un redimensionnement de la gare de la Praille est une de leurs préoccupations. Les CFF ne verraient pas d'un bon œil un retour de leurs terrains en zone ferroviaire pour de prétendus besoins qui ne sont d'aucune actualité.

Au demeurant si en principe une loi peut défaire ce qu'une loi précédente a fait, doctrine et jurisprudence s'accordent pour considérer qu'une telle modification doit être justifiée par un intérêt public supérieur. Il en va de la sécurité du droit.

En l'espèce, la modification de la loi du 27 mai 1999 vise à interdire la construction du centre commercial projeté et pour lequel une autorisation de construire a été délivrée au terme d'une procédure complexe et complète, alors qu'aucun fait nouveau ou pertinent n'est avancé par les initiants.

Une telle pratique est manifestement contraire à la bonne foi en droit public. Ce principe interdit l'abus de droit et l'adoption d'un comportement contradictoire et garantit la protection de la confiance mise dans les assurances données et le comportement de l'autorité (ATF 118 I b 580).

A tout le moins, l'Etat s'exposerait à devoir verser un dédommagement important, pour tous les frais engagés par le bénéficiaire.

Il convient de préciser à cet égard que la société Jelmoli-Au Grand Passage-Innovation SA s'est engagée dans un projet au coût de 48 280 000 F au total, et que les frais engagés s'élèvent à l'heure actuelle à 12 428 000 F.

4. Conclusion

Le Conseil d'Etat entend réaffirmer son attachement au respect des principes qui régissent un Etat de droit, hors duquel l'expression de la démocratie ne peut être garantie.

On ne saurait à proprement parler d'un abus de droit d'initiative du seul motif que les initiants auraient pu lancer un ou même plusieurs référendums à l'encontre de mesures déjà prises en vue de réaliser un projet.

Dans le cas particulier, cependant, les initiants, en n'utilisant pas les voies de recours « normales » offertes par la législation, ont pris le risque de voir leur action se heurter à des principes fondamentaux du droit, qui s'opposent à la concrétisation de leur initiative.

Bien que l'initiative 118 représente un cas limite, le Conseil d'Etat n'entend pas proposer au Grand Conseil de la déclarer irrecevable. La mise en œuvre de l'initiative entraînerait des frais considérables pour l'Etat de Genève, et cela en pure perte. De plus, vu les exigences posées par l'initiative, il est douteux que le stade « raisonnable » prôné par les initiants puisse être réalisé. En cas d'acceptation de l'initiative, notre canton serait privé d'une installation sportive dont le besoin n'est pas contesté.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter l'initiative « Pour un projet de stade raisonnable ».

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier:
Robert Hensler

Le président:
Carlo Lamprecht