



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'Etat à la formation,
à la recherche et à l'innovation SEFRI

Berne, mars 2023

Modification de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de
consultation



Condensé

Le 10 décembre 2021, le Conseil fédéral a lancé les travaux d'élaboration d'un plan sectoriel fédéral centré sur les projets de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), afin de favoriser, sur le plan de l'aménagement du territoire, le développement de cette organisation. L'élaboration de ce plan sectoriel implique l'existence d'une base légale. Le présent projet de modification vise à introduire dans la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI) cette base légale, respectivement les dispositions relatives à la procédure d'approbation par l'autorité fédérale compétente des plans pour les constructions et installations qui impliquent un développement territorial du CERN ou présentent une importance stratégique pour cette organisation.

Présentation du projet

Le Conseil fédéral propose au Parlement une modification de la LERI pour mettre en œuvre sa décision du 10 décembre 2021 d'améliorer l'accompagnement par la Suisse des projets de recherche de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) via l'élaboration d'un plan sectoriel. Celle-ci trouve sa base constitutionnelle aux art. 64 al. 1 et 81 Cst (cf. chapitre 6.1). Le projet propose d'insérer dans la LERI une nouvelle section 6a (art. 31a à 31n) créant la base légale pour un plan sectoriel fédéral ainsi que celle relative à la procédure d'approbation des plans pour les constructions et installations qui impliquent un développement territorial du CERN ou présentent une importance stratégique pour cette organisation. Il s'agit de doter la Confédération d'une compétence qui appartenait jusque-là exclusivement au canton de Genève, le but étant de garantir une meilleure sécurité de la planification des projets du CERN et de simplifier, de coordonner et d'accélérer les procédures liées à ces constructions afin qu'elles ne constituent pas un frein à son développement futur.

Les dispositions proposées pour cette nouvelle section sont inspirées d'autres lois conférant aux autorités fédérales une compétence d'approbation des plans et qui impliquent un plan sectoriel pour les projets ayant des effets importants sur le territoire et l'environnement.

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir

1.1.1 Le CERN : mission et projets

Sise à cheval sur la frontière franco-suisse, l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) est un laboratoire reconnu comme leader mondial dans le domaine de la physique des particules. Créé en 1954 en tant qu'organisation intergouvernementale dont le siège est en Suisse, dans le canton de Genève, sur la commune de Meyrin, il participe au rayonnement de la Suisse, qui en tire des avantages considérables du point de vue scientifique, industriel et économique.

La mission du CERN vise à mieux comprendre la composition et le fonctionnement de l'Univers, notamment en mettant à disposition des chercheurs du monde entier les infrastructures qu'il construit et exploite. Outre son apport scientifique considérable, les retombées économiques de la présence du CERN en Suisse sont importantes, particulièrement pour la région genevoise. Au-delà de cet aspect, les développements technologiques de pointe nécessaires sont un facteur d'innovation important et le CERN lui-même a contribué ou est à l'origine de plusieurs percées technologiques aujourd'hui essentielles, dont le World Wide Web ou la thérapie de cancers par protons (hadron-thérapie). Par ailleurs, le laboratoire forme de nombreux ingénieurs et scientifiques qui nourrissent les besoins en main d'œuvre qualifiée des milieux académiques et industriels dans toute l'Europe, et notamment en Suisse. Enfin, le CERN, où collaborent 110 nationalités, contribue au maillage européen et mondial des chercheurs suisses, ainsi qu'au rayonnement de la Suisse et de la Genève internationale.

Le plus grand accélérateur du CERN, le grand collisionneur de hadrons (Large Hadron Collider, LHC), produit des collisions de protons à haute énergie. Il a permis d'apporter la preuve de l'existence du boson de Higgs en 2012, ce qui a valu un prix Nobel à ses théoriciens. Au-delà de la science, cette machine est aussi identifiée comme élément caractéristique de l'image de la Suisse, et illustre notamment les billets de 200 francs. Des travaux d'amélioration du LHC sont en cours (projet High Luminosity, HL-LHC). Le HL-LHC sera en service jusque vers 2040. Afin de préparer le futur à long terme du laboratoire, le CERN étudie actuellement la faisabilité technique et financière d'un accélérateur qui pourrait lui succéder, le Future Circular Collider (FCC), conçu pour affiner le modèle actuel de notre description de l'Univers et entrevoir les contours d'une « nouvelle physique ». Les résultats de cette étude, dont l'examen constituera un préalable à toute décision de la part des Etats membres du CERN de lancer ce projet, ne sont pas attendus avant 2026.

1.1.2 Défis du développement territorial du CERN dans le cadre légal actuel

En vue de son développement, le CERN est au bénéfice d'un contrat de superficie du 27 février 1998 passé avec la Confédération. Ce contrat complète les contrats passés les 11 février 1959 et 29 août 1969 avec le canton de Genève, et remplace le contrat passé le 16 décembre 1974 avec la Confédération. Au total, les droits de superficie dont le CERN bénéficie couvrent une surface totale de 71 ha sur le territoire du canton de Genève. Partiellement utilisées par le CERN, ces parcelles sont toutefois actuellement en majorité (60 ha) non constructibles, car classées notamment en zone agricole, bois et forêts, et pour la plupart inscrites à l'inventaire cantonal des surfaces d'assolement (SDA). Or, des projets de bâtiments dédiés à de nouvelles expériences scientifiques, des voies d'accès ou des bâtiments de stockage y sont envisagés par le CERN. Il est à prévoir que le CERN demande, dans un proche avenir, l'autorisation d'utiliser une partie de ces parcelles pour la réalisation de ses projets. Toutefois, la réalité territoriale du canton de Genève et la législation actuelle ne permettent pas aux autorités de donner suite à de telles demandes avec une sécurité et une célérité suffisantes.

En effet, à l'heure actuelle, des constructions ne sont possibles sur ces terrains qu'après une procédure d'une durée minimale estimée à 8 ans, qui est du ressort du canton de Genève. Parce qu'il fait dépendre fortement la faisabilité de projets de recherche de portée internationale - cruciaux pour l'avenir de la recherche scientifique suisse et européenne - de contraintes locales liées à l'aménagement du territoire, le recours aux procédures actuelles pour l'ensemble des constructions et installations du CERN est potentiellement préjudiciable pour le développement de l'organisation et ses activités, et par là même, pour le positionnement de la Suisse dans le paysage international de la recherche.

1.2 Options étudiées et solution retenue

En réponse à une demande en ce sens du canton de Genève et afin de répondre de manière adéquate aux besoins de développement territorial du CERN tout en assurant la compatibilité de ce développement notamment avec les objectifs de la politique suisse de la recherche, d'Etat hôte, d'environnement et d'aménagement du territoire, le Conseil fédéral a chargé le DEFR (SEFRI) d'élaborer un plan sectoriel fédéral centré sur les projets et développements majeurs du CERN, avec compétence d'approbation des plans. Le plan sectoriel fédéral au sens de l'art. 13 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire¹ (LAT) est le principal instrument de planification dont dispose la Confédération pour coordonner ses activités à incidences spatiales entre elles et avec celles des cantons et des régions limitrophes des pays voisins. Un plan sectoriel constituera un cadre au sein duquel sera réalisée la pesée des intérêts en présence et des différentes politiques publiques sectorielles en jeu conformément au niveau de planification. Il permettra de clarifier et de faciliter les procédures administratives en matière d'aménagement du territoire et d'améliorer la sécurité de la planification pour les projets du CERN ayant des effets importants sur le territoire et l'environnement. La nécessité d'un plan sectoriel pour garantir un accompagnement optimal des projets du CERN ayant de tels effets est avérée, quelle que soit la suite qui sera donnée à l'étude de faisabilité sur le FCC. Si la décision de réaliser le FCC devait être finalement prise par les Etats membres du CERN, les procédures à suivre en vue d'approuver sa construction suivraient le futur plan sectoriel, comme pour tout projet du CERN présentant une importance stratégique ou impliquant un développement territorial.

L'élaboration d'un plan sectoriel comme la compétence d'autoriser des constructions par le biais d'une procédure d'approbation des plans nécessitent un ancrage légal. Aussi, après examen des dispositions constitutionnelles topiques pouvant entrer en considération s'agissant de l'élaboration d'un plan sectoriel pour les projets du CERN (cf. ch. 4 *infra*), quatre variantes d'ancrage légal de cette compétence ont été examinées : la LERI², la Loi sur l'Etat hôte³ (LEH), la LAT et, enfin, une nouvelle loi spéciale pour le cas où aucune des lois précitées ne conviendrait.

Dans la mesure où une procédure spéciale de plan sectoriel dans un domaine particulier relevant de la compétence de la Confédération sort du cadre de la LEH d'une part – celle-ci réglant principalement la question de l'octroi de privilèges, d'immunités et d'aides financières – et de la LAT d'autre part, laquelle se limite pour l'essentiel à fixer des principes d'aménagement du territoire, c'est dans la LERI que le Conseil fédéral propose d'insérer les dispositions nécessaires à l'établissement d'une planification sectorielle fédérale pour les futurs projets du CERN. En effet, l'art. 28 al. 2, let. a LERI prévoit expressément la possibilité pour la Suisse de participer à la mise en place et à l'exploitation d'installations de recherche internationales et d'infrastructures de recherche. Cela inclut l'adhésion de la Suisse au CERN et sa participation aux activités de recherche du CERN. Une procédure de planification sectorielle en lien avec une approbation de plans pour des projets du CERN serait une modalité spécifique additionnelle d'encouragement de la recherche, respectivement de soutien aux projets du CERN. L'ajout d'une section dédiée à cette procédure dans la LERI paraît donc adéquat et est également cohérent avec la

¹ RS 700

² RS 420.1

³ RS 192.12

structure d'autres lois spéciales existantes prévoyant un plan sectoriel fédéral dans des domaines spécifiques (loi fédérale du 17 décembre 2021 sur le transport souterrain de marchandises⁴ (LTSM), loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile⁵ (LAsi), loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation⁶ (LA), loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer⁷ (LCdf), loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant⁸ (LIE), loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire⁹ (LEnu) et loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales¹⁰ (LRN).

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹¹, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹².

La présente proposition s'inscrit cependant dans les objectifs 2023 du Conseil fédéral¹³ dans la mesure où ceux-ci prévoient que le Conseil fédéral adoptera après la clôture de la procédure de consultation le message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI) en vue de créer la base légale du plan sectoriel de la Confédération relatif à l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN).

La présente proposition soutient en outre l'objectif de maintenir la Suisse à la pointe de la formation, de la recherche et de l'innovation, tel qu'énoncé dans la Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation de juillet 2018. En effet, elle permet à la Suisse de favoriser, sur le long terme, les possibilités de développement du CERN, infrastructure de recherche de renommée internationale dont la Suisse est Etat hôte et qui contribue au maillage européen et mondial des chercheurs suisses, ainsi qu'au rayonnement de la Suisse et de la Genève internationale, comme le relèvent aussi la Stratégie de politique extérieure 2020–2023 de la Confédération, sa Stratégie de politique extérieure numérique 2021–2024 et sa Stratégie de communication internationale 2021–2024.

2 Rapport avec le droit européen

Le projet n'a pas de rapport particulier avec le droit de l'Union européenne.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

3.1.1 Procédure d'approbation des plans uniforme

La procédure d'approbation des plans proposée s'inspire largement des procédures d'approbation des plans prévues par la LAsi, la LA et la LCdf notamment. Le projet est ainsi analogue au droit existant. Les futurs processus et responsabilités sont donc connus et l'implication des cantons et des autorités fédérales est assurée. La procédure prévoit que l'autorité d'approbation des plans s'agissant des constructions et installations qui impliquent un développement territorial du CERN ou revêtent une importance stratégique est en principe le DEFR. Le département peut cependant décider de déléguer cette compétence au SEFRI. Pour ces constructions et installations, toutes les autorisations exigées par le droit fédéral sont accordées avec l'approbation des plans. Celle-ci n'est accordée que si les dispositions légales

⁴ RS 749.1

⁵ RS 142.31

⁶ RS 748.0

⁷ RS 742.101

⁸ RS 734.0

⁹ RS 732.1

¹⁰ RS 725.11

¹¹ FF 2020 1707

¹² FF 2020 8087

¹³ FF 2022 2302

en vigueur peuvent être respectées, notamment en matière de sécurité, d'aménagement du territoire, de douanes, de protection de la nature, du patrimoine culturel ou de l'environnement. Les constructions et installations à approuver comprennent les installations de chantiers et de desserte de chantier associées à la construction et à l'exploitation, ainsi que les sites de recyclage et de stockage des déblais et des matériaux excavés et les installations qui sont étroitement liées, en termes d'espace et de fonction, à la construction ou à l'installation prévue.

La procédure d'approbation des plans concerne uniquement les constructions et installations qui impliquent un développement territorial du CERN ou revêtent une importance stratégique. Le mandat attribué par le Conseil fédéral au DEFR visant à faire insérer dans la LERI les dispositions nécessaires à l'établissement d'une planification sectorielle fédérale pour les futurs projets du CERN, assorties d'une compétence d'approbation des plans et d'un droit d'expropriation ne concerne ainsi que cette organisation, à l'exclusion de toute autre organisation internationale ou organisation de recherche sur le territoire suisse.

Les intérêts et les droits des cantons concernés par les projets du CERN sont pris en compte dans les procédures d'approbation des plans et la planification sectorielle.

La gestion des projets de construction du CERN au moyen d'une procédure d'approbation des plans de droit fédéral permet de garantir que les intérêts pertinents pour la Suisse, à l'interne comme sur la scène internationale, soient pris en compte.

3.1.2 Plan sectoriel fédéral pour les projets du CERN

Les plans sectoriels visés à l'art. 13 LAT sont les instruments centraux de l'aménagement du territoire de la Confédération. Ils sont contraignants pour les autorités. Le graphique suivant illustre leur contenu :



Il est apparu clairement au Conseil fédéral que la mise en œuvre d'une procédure de plan sectoriel était nécessaire et correcte. La coordination nécessaire de l'aménagement du territoire entre la Confédération, les cantons et le CERN est ainsi assurée. Un nouveau plan sectoriel pour les projets majeurs de développement du CERN sera donc élaboré. Celui-ci ne concernera aucune autre organisation internationale sise en Suisse et sa mise en œuvre sera strictement limitée aux projets du CERN du côté suisse.

3.1.3 Prise en compte des intérêts des cantons

Il est très important pour la Confédération que les besoins des cantons – en particulier du canton de Genève où se situe le CERN – soient pris en compte. Le projet de loi dispose donc que les intérêts des cantons concernés soient dûment pris en compte dans la planification et la réalisation des ouvrages envisagés. En outre, l'élaboration et les adaptations du plan sectoriel assurera que les cantons soient impliqués à un stade précoce. La procédure d'approbation des plans ne requiert, quant à elle, ni concessions, ni autorisations, ni plans cantonaux. Le droit cantonal est toutefois pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée la réalisation des projets du CERN.

3.1.4 Expropriation

Le projet de loi prévoit la possibilité d'exercer le droit d'expropriation conformément à la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation¹⁴ (LEx) en vue de la construction et de l'exploitation d'installations destinées aux projets de recherche du CERN. Toutefois, la procédure d'expropriation ne s'applique que si les efforts visant à obtenir de gré à gré les droits nécessaires sont demeurés vains.

3.2 Mise en œuvre

Les dispositions légales relatives à l'approbation des plans des constructions et installations pour les projets du CERN seront précisées en détail dans une ordonnance d'exécution.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la LERI proposée et de l'ordonnance d'exécution correspondante, les procédures de planification et d'autorisation de construire resteront de la compétence du canton de Genève selon le droit cantonal en vigueur.

4 Commentaire des dispositions

Préambule

Le préambule existant et qui renvoyait jusqu'à présent uniquement à l'art. 64 Cst. est modifié afin d'y inclure un renvoi complémentaire à l'art. 81 Cst, en vertu duquel la Confédération est autorisée, dans l'intérêt de l'ensemble ou d'une grande partie du pays, à construire et à exploiter des ouvrages publics ou à soutenir leur construction.

La modification proposée est fondée sur deux avis de l'OFJ (du 7 juillet 2020 et du 18 août 2021), dans lesquels ce dernier a examiné différentes questions relatives à l'établissement d'un plan sectoriel, dont celle des dispositions constitutionnelles topiques pouvaient entrer en considération s'agissant de l'élaboration d'un plan sectoriel pour le développement spatial et les projets majeurs du CERN.

Au cours de son examen, l'OFJ est d'abord parvenu à la conclusion que l'art. 75 Cst. (aménagement du territoire) ne suffisait pas, à lui seul, pour être la base d'un plan sectoriel. En outre, même si l'art. 13 LAT, qui repose sur l'art. 75 Cst., constitue bien la base légale permettant à la Confédération d'édicter des plans sectoriels, l'OFJ a rappelé que la Confédération ne peut édicter de plans sectoriels et autoriser des constructions spécifiques que dans les domaines où elle dispose d'une compétence réglementaire globale et qui relèvent au moins partiellement de sa compétence (ce qui exclut les domaines qui sont de la compétence exclusive des cantons).

L'OFJ a poursuivi son analyse en examinant différents domaines pouvant entrer en ligne de compte, notamment celui de la recherche (art. 64 Cst.) et celui des travaux publics (art. 81 Cst.) et a conclu qu'il convenait, dans le cas d'espèce, de combiner les compétences octroyées par ces deux articles interprétés de manière extensive pour fonder l'élaboration d'un plan sectoriel fédéral de niveau fédéral couvrant les projets de construction du CERN.

Par le présent projet, la Confédération favorise les possibilités de développement spatial du CERN en Suisse en les facilitant par le biais d'un plan sectoriel et l'introduction, dans la LERI, d'une procédure uniforme d'approbation des plans qui relève de sa compétence. Comme cela a été expliqué au ch. 1.3 *supra*, soutenir la réalisation des projets de construction du CERN contribue à l'encouragement de la recherche et représente effectivement un intérêt public pour la Suisse. Outre son apport considérable pour la science et l'innovation, les retombées économiques de la présence du CERN en Suisse sont importantes, particulièrement pour la région genevoise.

¹⁴ RS 711

Art. 7, al. 1, let. h

L'art. 7, al. 1 LERI énumère les activités entreprises par la Confédération pour encourager la recherche et de l'innovation. L'établissement d'un plan sectoriel au sens de la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 afin de soutenir le développement territorial du CERN ainsi que ses projets de construction et d'installation ayant des effets importants sur le territoire et l'environnement vient compléter cette liste et constitue une modalité supplémentaire d'encouragement de la recherche.

Art. 31a

1er alinéa

Selon le droit actuel, c'est une procédure cantonale de permis de construire qui doit être engagée pour toutes les constructions et installations du CERN. Compte tenu de la situation actuelle, la durée requise pour le traitement des procédures d'aménagement de territoire selon le droit fédéral et cantonal est de 8 ans. Il importe de trouver des possibilités de simplifier les procédures de façon à ce que la réalisation des projets du CERN qui impliquent un développement territorial du CERN ou présentent une importance stratégique puisse être menée à bien dans les meilleurs délais dans l'intérêt de la recherche.

La procédure d'approbation des plans prévue vise à améliorer la coordination, ainsi qu'à simplifier la procédure de permis de construire pour ces projets en transférant la compétence d'examiner et d'approuver les plans de ces constructions et installations du canton de Genève à la Confédération.

Par constructions et installations impliquant un développement territorial, on entend les constructions et installations dont la réalisation contribue à l'expansion du site bâti du CERN. Les constructions et installations présentant une importance stratégique comprennent quant à elles les projets phares du CERN, qui font la renommée de cette organisation (p. ex. la caverne du détecteur Atlas), aussi bien auprès de la communauté scientifique suisse et internationale que du grand public et qui contribuent à ce que le CERN demeure une organisation internationale de recherche de premier plan. Ces deux catégories de constructions et installations sont d'importance majeure pour le développement futur du CERN et son positionnement dans le paysage international de la recherche. C'est précisément l'accompagnement par la Suisse de ce type de projets que le Conseil fédéral a souhaité renforcer au moyen d'un plan sectoriel fédéral pour les projets du CERN et d'une compétence fédérale d'approbation des plans.

Les projets n'entrant pas dans les deux catégories précitées comprennent, par exemple, les rénovations de constructions et installations existantes. De tels projets n'ont en effet pas d'impact sur le développement futur de l'organisation d'un point de vue territorial et ne présentent pas non plus le caractère stratégique justifiant qu'ils soient accompagnés par la Confédération (il s'agit notamment de travaux d'entretien, permettant la poursuite des activités en cours). Il en va de même pour l'approbation des plans de nouvelles constructions ou installations sur des parcelles déjà bâties, lorsque ces projets ne présentent pas un caractère stratégique déterminant pour le futur du CERN. Pour ce type de constructions et installations, le canton conserve la compétence d'examiner les plans et de délivrer les autorisations correspondantes, selon le droit cantonal en vigueur. En cas de doute sur le caractère stratégique d'une construction ou d'une installation, l'autorité d'approbation des plans décide qui du canton ou de la Confédération est compétent.

Alors que, pour les constructions et installations qui impliquent un développement territorial du CERN ou présentent une importance stratégique pour cette organisation, la procédure cantonale nécessite trois instruments et autant d'étapes (plan directeur, plan d'affectation et autorisation de construire), la procédure fédérale n'en requiert le cas échéant que deux (plan sectoriel et procédure d'approbation des plans). Dans le contexte d'un plan sectoriel, les instruments de planification cantonale sont adaptés sur la base des instruments fédéraux (qui, eux, tiennent compte des instruments cantonaux lors de leur élaboration). En outre, toutes les

autorisations nécessaires en vertu du droit fédéral sont délivrées en même temps que l'approbation des plans par une seule et même autorité fédérale, soit en principe le DEFR.

2e alinéa

La loi apporte ici une modification de fond, puisqu'auparavant, le droit en vigueur n'octroyait pas de compétence à la Confédération. Vu qu'elle introduit le système de la concentration des procédures, la loi précise expressément que l'approbation des plans pour les constructions ou les installations entrant dans les catégories prévues à l'alinéa 1^{er} incombe exclusivement aux autorités fédérales. Dans ce contexte, lorsque, par exemple, le DEFR approuve une construction présentant un caractère stratégique au sens de l'art. 31a al. 1, il règle également le sort des matériaux d'excavation, des installations de chantier et autres installations liés à ces projets.

3e alinéa

La procédure d'approbation des plans des constructions et installations qui impliquent un développement territorial du CERN ou présentent une importance stratégique pour cette organisation ne laisse aucune place pour une autorisation cantonale ou communale. Le 3e alinéa le précise expressément. La première phrase s'attache à l'aspect formel de la compétence exclusive de la Confédération : la réalisation d'une installation relevant de la compétence exclusive de la Confédération ne requiert aucun acte d'une autorité cantonale ou communale tel que la délivrance d'une autorisation ou l'adoption d'un plan. La réalisation de tels projets ne saurait dépendre de l'adoption de plans d'affectation. La seconde phrase insiste sur l'aspect matériel de la prise en compte du droit cantonal. Ce dernier est pris en compte dans la mesure où il n'empêche ni n'entrave de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de droit fédéral. La notion de « droit cantonal » englobe aussi les plans d'affectation cantonaux et communaux. Il y aura également lieu de prendre en compte les plans directeurs cantonaux, conformément à l'article 9, 1er alinéa, LAT.

4e alinéa

Les projets qui ont des effets importants sur le territoire et sur l'environnement doivent faire l'objet d'un plan sectoriel au sens de l'art 13 LAT. Ce dernier est un outil indispensable de planification qui doit permettre à l'autorité chargée de l'approbation des plans de porter son choix sur un site adéquat, prenant en considération l'ensemble des intérêts concernés. Ainsi, les parties touchées par un projet peuvent aborder les problèmes fondamentaux qu'il soulève dans un esprit de concertation et les résoudre assez tôt et d'un commun accord. Les procédures d'approbation des plans s'en trouvent simplifiées d'autant. L'adjonction de l'expression « en règle générale » doit permettre de s'écarter exceptionnellement de l'exigence du plan sectoriel, notamment lorsqu'il apparaît visiblement peu raisonnable d'envisager un tel plan pour un seul projet. En pareil cas, l'adéquation du projet avec les exigences de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement doit être examinée dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, comme le prévoit la LAT. Si un plan sectoriel doit être modifié pour un projet donné, la procédure requise se fait en règle générale avant la procédure d'approbation des plans. Dans certains cas particuliers et moyennant justification, elle peut également se dérouler parallèlement à la procédure d'approbation des plans.

5e alinéa

La législation spécifique en matière d'aménagement du territoire ainsi que celle relative à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage doit être prise en compte dans les projets de constructions et d'installations du CERN. Du fait de l'implantation très particulière du site du CERN sur deux Etats ayant une frontière commune, on veillera également au respect des prescriptions applicables en matière de douanes. Les règles techniques reconnues, comme par exemple les normes SIA pertinentes, doivent également être respectées. Ces règles techniques, ou « règles de l'art » constituent le niveau d'exigence minimal requis. Dans la mesure du possible, les projets dépasseront ces exigences minimales pour s'orienter vers les meilleures solutions et technologies disponibles.

Avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations, le DEFR examine le plus tôt possible la compatibilité des projets de construction et d'installation du CERN avec les dispositions en matière d'environnement. Doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement les constructions et installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement. La procédure et les types de constructions et installations qui doivent faire l'objet d'une étude d'impact pourront être définis par voie d'ordonnance du Conseil fédéral. Celui-ci peut notamment fixer des valeurs seuil pour la soumission à l'étude d'impact.

Art. 31b

La procédure est réglée par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)¹⁵.

Regrouper les procédures d'approbation des plans et d'expropriation permet de se prononcer sur les oppositions en matière d'expropriation lors de l'approbation des plans. Seul le traitement des prétentions produites se déroule selon une procédure distincte. Ce regroupement des procédures permet une simplification, notamment en ce qui concerne les modalités d'ouverture de la procédure. La procédure d'expropriation ne s'applique que de manière subsidiaire, lorsqu'une acquisition des droits de gré à gré (à l'amiable) ou un remembrement (réorganisation foncière par une redistribution de parcelles) ne sont pas possibles. Le projet prévoit que le droit d'expropriation peut être exercé par le DEFR à la demande du CERN (l'indemnité étant due par le CERN). Il faut prendre en considération à titre de *lex specialis* les dispositions de la LERI qui régissent les procédures, celles de la LEx étant complémentaires.

Art. 31c à 31i

Les art. 31c à 31i apportent des précisions concernant la procédure. Cette dernière est conforme aux autres procédures fédérales d'approbation des plans. La procédure comporte les dispositions suivantes : ouverture de la procédure (art. 31c), piquetage (art. 31d), avis des cantons, publication et mise à l'enquête – avec la possibilité pour les cantons et communes concernés de prendre position sur les plans soumis (art. 31e), opposition (art. 31f), élimination des divergences (art. 31g), décision d'approbation des plans et durée de validité (art. 31h) et procédure simplifiée (art. 31i). Le renvoi figurant à l'art. 31g permet d'assurer que la procédure d'élimination des divergences au sein de l'administration fédérale soit conforme aux autres procédures d'approbation des plans et qu'elle se fonde sur l'art. 62b de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁶ (LOGA).

Grâce au regroupement des procédures d'expropriation et d'approbation des plans, le DEFR statue aussi sur les oppositions en matière d'expropriation lorsqu'il approuve les plans (art. 31h, al. 1). La durée de validité de l'approbation des plans est fixée à trois ans (art. 31h, al. 2). Cette durée, dont la prolongation est possible (art. 31h, al. 3) se situe à mi-chemin entre la durée de cinq ans prévue dans la LAsi, la LTSM, et la LCdf par exemple, et celle d'une année prévue dans la loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux¹⁷. Il existe deux types de procédures d'approbation des plans : ordinaire et simplifiée. Les deux cas présupposent une compétence fédérale. La procédure simplifiée d'approbation des plans (art. 31i) s'applique dans trois cas de figure : pour les projets qui portent sur un espace limité et ne concernent qu'un ensemble restreint et bien défini de personnes (let. a), pour les constructions et installations dont la modification ou la réaffectation n'altère pas sensiblement l'aspect extérieur du site, n'affecte pas les intérêts dignes de protection de tiers et n'a que des effets minimes sur le territoire et l'environnement (let. b) et enfin pour les constructions et installations qui seront démontées après trois ans au plus (let. c). Les conditions fixées aux lettres a, b et c ne sont pas cumulatives. Ceci correspond à la pratique usuelle dans d'autres secteurs d'approbation des plans, notamment celui des chemins de fer, des routes nationales et des installations de

¹⁵ RS 172.021

¹⁶ RS 172.010

¹⁷ RS 746.1

transport par conduites. En cas de doute, la procédure ordinaire doit cependant toujours être appliquée (art. 31i, al. 3). A titre d'exemple de cas d'application de la procédure simplifiée, on peut citer la modification de la barrière du site clôturé du CERN ou encore la construction d'un laboratoire destiné à n'être exploité que sur une période n'excédant pas trois ans.

La procédure d'approbation des plans, en particulier les dispositions sur l'ouverture de la procédure ordinaire d'approbation des plans et sur l'application de la procédure simplifiée d'approbation des plans, doit être définie dans une nouvelle ordonnance du Conseil fédéral. A cet effet, les dispositions d'autres ordonnances relatives aux procédures d'approbation des plans pourront servir d'exemple.

Art. 31j

Les dispositions relatives à la procédure d'estimation et à l'envoi en possession anticipé reprennent les formulations usuelles employées dans le cadre des procédures fédérales d'approbation des plans.

Art. 31k

1er alinéa

Cet alinéa définit la limite de compétences entre le canton et la Confédération pour l'approbation des plans des projets du CERN. Les projets du CERN qui ne répondent pas aux critères énoncés à l'art. 31a al. 1 LERI, c'est-à-dire qui n'impliquent pas un développement territorial du CERN ni ne présentent une importance stratégique restent de la compétence du canton. Celui-ci leur applique la procédure jugée adéquate selon le droit cantonal. En cas de doute sur l'autorité compétente, c'est l'autorité d'approbation des plans qui décide.

2e alinéa

A teneur de cet alinéa, le canton veille à la compatibilité des constructions et installations qu'il autorise avec les procédures d'approbation des plans pendantes devant le DEFR. Le canton, dans la mesure où il est consulté au sujet des procédures d'approbation des plans du DEFR, dispose de la visibilité nécessaire pour assurer l'absence d'incompatibilités entre les projets qu'il autorise et les procédures du DEFR.

3e alinéa

Ce dernier alinéa prévoit que l'autorité cantonale informe le DEFR des autorisations de construire qu'elle a délivrées, ce qui renforce la cohérence du système mis en place à l'alinéa 2.

Art. 31l

1er alinéa

La disposition relative aux zones réservées doit permettre de concrétiser le plan sectoriel pour les projets du CERN, dont l'élaboration est en cours - parallèlement au présent projet de modification de la LERI. Afin d'assurer la transparence des procédures d'approbation des plans et de garantir la fiabilité de la planification, seules pourront être définies les zones réservées pour les projets du CERN auxquelles le plan sectoriel pour les projets du CERN fait référence.

2e alinéa

Une zone réservée est l'instrument qui permet au CERN, sans devoir se prévaloir du droit d'expropriation, de disposer à titre provisionnel des terrains pour les aménagements futurs. Comme il en résulte pour les tiers une restriction de leur droit de disposer de leurs biens-fonds, le DEFR devra supprimer la zone réservée dès que son existence ne sera plus justifiée. Elle devra être définie avec exactitude après audition des autorités fédérales concernées, des cantons et des communes. Le renvoi figurant à l'art. 31g vaut également pour

l'établissement des zones réservées. Cette disposition est par ailleurs similaire à la disposition de la LA s'agissant des zones réservées pour les installations aéroportuaires.

3e alinéa

La loi prévoit une durée de validité des zones réservées de cinq ans dès leur délimitation. Cette durée peut être prolongée de trois ans. La durée initiale de cinq ans correspond à la durée prévue dans d'autres lois fédérales prévoyant une procédure d'approbation des plans (p. ex. LA) ainsi qu'à la législation cantonale genevoise relative aux zones réservées (art. 10 du Règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire¹⁸). Le délai prolongeable prévu dans la LERI doit permettre d'élaborer un projet d'exécution prêt à être mis en chantier et garantit ainsi la sécurité du droit. La disposition proposée précise au surplus expressément qu'une nouvelle zone réservée peut s'étendre en totalité ou en partie sur le périmètre d'une ancienne.

Il y a prolongation de la validité de la zone réservée lorsque la nouvelle autorisation prend effet immédiatement à l'expiration du délai de validité fixé initialement. Par contre, s'il y a interruption, plus ou moins longue, de la validité de la zone réservée, on parlera alors d'une redéfinition. Dans les deux cas, la procédure est la même qu'au moment de la fixation initiale de la zone réservée. Il n'est donc pas nécessaire de préciser ce point dans la loi, ni même les conditions prévues, puisque celles qui sont déterminantes pour la fixation initiale des zones réservées le sont également pour leur prolongation ou leur redéfinition.

4e alinéa

Le DEFR supprime la zone réservée, d'office ou sur requête du CERN, d'un canton ou d'une commune, s'il est établi que l'installation projetée ne sera pas réalisée. Les décisions de suppression d'une zone réservée sont publiées dans les communes concernées.

Art. 31m

Les alignements doivent permettre d'empêcher que la future réalisation de constructions et d'installations du CERN dont les plans ont été dûment approuvés ne soit entravée par des constructions de tiers. Ils sont délimités plus étroitement que les zones réservées. De même que dans la procédure d'approbation des plans, les autorités fédérales, les cantons et les communes seront consultés préalablement. Le renvoi figurant à l'art. 31g vaut également pour la fixation des alignements. Les alignements demeurent valables aussi longtemps que le DEFR ne les a pas supprimés parce qu'ils sont devenus sans objet.

Art. 31n

Les motifs usuels de recours prévus par la PA consistent en a) la violation du droit fédéral (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), b) la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et c) l'inopportunité (exercice incorrect du pouvoir d'appréciation). La limitation du pouvoir de cognition prévue à l'alinéa 1 (exclusion du grief de l'inopportunité et de l'examen de l'appréciation) par rapport aux règles générales se justifie eu égard au statut particulier du CERN qui, en tant qu'organisation internationale, jouit d'immunités et de privilèges, et par le fait que cette solution n'entrave pas la recherche et l'innovation de manière disproportionnée. D'autre part, elle permet de consolider une unité de doctrine des règles de procédure prévues par la LERI (voir art. 13 al. 3 LERI).

Art. 56

Cet article prévoit la possibilité pour le Conseil fédéral d'édicter des dispositions d'exécution liées notamment à la procédure d'approbation des plans, aux émoluments relatifs à l'approbation des plans et au plan sectoriel, ainsi que des prescriptions sur la construction afin de protéger les personnes et l'environnement (liste non exhaustive).

¹⁸ RS / GE L 1 30.01

Art. 57b

Cet article règle le sort des procédures pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la LERI. Les demandes d'approbation des plans sur lesquelles l'autorité cantonale ne s'est pas encore prononcée au moment de l'entrée en vigueur de la modification et qui entrent dans le champ d'application de l'art. 31a al. 1 sont transmises au DEFR et traitées selon les dispositions de la LERI. La transmission de ces dossiers de l'ancienne autorité compétente à la nouvelle dès l'entrée en vigueur de la LERI modifiée permet de garantir le même traitement à tous les dossiers concernant des constructions et installations qui impliquent un développement territorial du CERN ou présentent une importance stratégique pour cette organisation.

5 Conséquences

Aujourd'hui déjà, la Confédération encourage la recherche scientifique et l'innovation dans le cadre de son mandat constitutionnel (art. 64 Cst.) et législatif (LERI). Le présent projet vise à étendre les modalités d'encouragement existantes dans la LERI par le biais de l'établissement d'un plan sectoriel fédéral et d'une procédure d'approbation des plans pour certaines constructions et installations du CERN.

5.1 Conséquences pour la Confédération

Les ressources en personnel requises par la Confédération pour l'accompagnement du projet en cours (CHF 540'000 / 3 EPT par an, pour une durée déterminée [2023-2025] et compensées à l'interne) sont inscrites au budget 2023 ainsi qu'aux années 2024 et 2025 du plan financier. Le Conseil fédéral présentera, avec le message relatif à la modification de la LERI, une évaluation consolidée des besoins en personnel pour la suite de l'accompagnement de ce projet.

Les modifications proposées entraîneront une charge administrative supplémentaire (un surcroît de travail, mais aussi des tâches additionnelles relevant de la communication, la nécessité de locaux et matériel additionnels par exemple) pour l'autorité fédérale en charge, par le transfert de tâches assumées par les autorités cantonales compétentes selon l'ancien droit. Les besoins en personnel découlant de cette charge de travail additionnelle feront l'objet d'une évaluation ultérieure, dans le cadre de l'élaboration du message. Le Conseil fédéral a déjà informé le canton de Genève, principal concerné, de son intention de mener avec lui une analyse des transferts de tâches, de leur impact, et des compensations possibles, afin que la mise en place de ce plan sectoriel soit aussi neutre que possible sur le plan des ressources et équitable pour toutes les parties concernées. Cette analyse et les travaux y relatifs démarreront dans le courant de l'année 2023.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Aucune conséquence notable d'ordre sanitaire, social ou environnemental n'a été identifiée pour l'heure en lien avec la modification de la législation envisagée : cette modification vise à transférer la compétence pour l'approbation des plans d'une partie des constructions et installations du CERN du canton de Genève à la Confédération. Le canton et les communes auront en principe toujours la possibilité de prendre position sur les constructions et installations envisagées dans le cadre de la procédure d'approbation des plans. La modification prévue permettra à la Suisse de renforcer son soutien au développement et aux activités du CERN, de sorte que des conséquences favorables sur le plan économique sont attendues pour le canton de Genève (cf. chapitre 1.1.1 mentionnant le retour positif sur l'économie genevoise).

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération d'établir un plan sectoriel pour les projets du CERN se fonde d'une part sur l'art. 64, al. 1, Cst. et d'autre part sur l'art. 81 Cst. L'art. 64, al. 1 donne à la Confédération le mandat d'encourager la recherche scientifique et l'innovation. Cet article

n'est pas suffisant pour fonder à lui seul la compétence d'établir un plan sectoriel, étant donné qu'il confère avant tout à la Confédération une compétence d'encouragement de la recherche, laquelle se matérialise par la possibilité de fournir des aides de nature financière aux institutions de recherche (Thürer, Aubert, Müller, Droit constitutionnel suisse, 2001, p. 461). L'art. 81 Cst., quant à lui, permet, dans l'intérêt du pays ou d'une grande partie de celui-ci, de réaliser des travaux publics et d'exploiter des ouvrages publics ou d'encourager leur réalisation. Même si cet article n'apparaît, à lui seul, pas suffisant non plus pour fonder la compétence de la Confédération dans le cadre de l'établissement du plan sectoriel pour les projets du CERN, en soutien à l'art. 64, al. 1 Cst., il remplit cette tâche (OFJ, avis de droit « CERN : Plan sectoriel et FCC », 7 juillet 2020). Soutenir les constructions et installations du CERN représente effectivement un intérêt public pour la Suisse.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet de modification de loi ne crée aucune nouvelle obligation ni aucune incompatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions importantes fixant des règles de droit, devant être édictées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. La compétence de l'Assemblée fédérale pour adopter le projet découle de l'art. 163, al. 1, Cst. Le projet est sujet au référendum.

6.4 Frein aux dépenses

Le présent projet ne crée pas de nouvelles dispositions de subventionnement et ne requiert pas l'ouverture de crédits d'engagement ou de plafond de dépenses.

6.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le texte proposé ne modifie pas les dispositions en vigueur relatives à l'octroi de subventions en faveur de l'encouragement de l'innovation fondée sur la science et de la coopération internationale en matière de recherche.

6.6 Délégation de compétences législatives

Le projet contient une délégation législative en faveur du Conseil fédéral en matière d'exécution (art. 56). Cette disposition existait déjà auparavant, mais a été complétée.