



24.029

Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (Plan sectoriel et procédure d'approbation des plans)

du 14 février 2024

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation¹, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 février 2024

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

¹ FF 2024 533

Condensé

Le présent projet de modification de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI) introduit un plan sectoriel pour les constructions et installations de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) ayant des effets considérables sur le territoire et l'environnement. Il organise également la compétence fédérale d'approuver les plans des constructions et installations du CERN présentant un caractère stratégique ou impliquant un développement territorial.

Contexte

Le 10 décembre 2021, le Conseil fédéral a décidé d'élaborer un plan sectoriel fédéral centré sur les projets du CERN, afin de favoriser, sur le plan de l'aménagement du territoire, le développement de cette organisation. L'élaboration d'un plan sectoriel implique l'existence d'une base légale. Le présent projet de modification vise à introduire dans la LERI ladite base légale ainsi que les dispositions relatives à la procédure d'approbation des plans par l'autorité fédérale compétente pour les constructions et installations du CERN qui impliquent un développement territorial ou présentent une importance stratégique pour cette organisation.

Contenu 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 du CERN via l'élaboration d'un plan sectoriel. Celle-ci trouve sa base constitutionnelle aux art. 64, al. 1, et 81 de la Constitution. Le projet propose d'insérer dans la LERI la base légale pour un plan sectoriel fédéral (art. 7, al. 1, let. h) ainsi qu'une nouvelle section 6a (art. 31a à 31n) créant la base légale 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. Le plan sectoriel permet en outre d'effectuer une pesée des intérêts en présence.

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

Message

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, le CERN participe au rayonnement de la Suisse, qui en tire des avantages considérables du point de vue scientifique, industriel et économique. En 1955, le Conseil fédéral a conclu avec lui un accord de siège² réglant son statut ainsi que les privilèges et immunités qui lui sont reconnus en Suisse.

La mission du CERN vise à mieux comprendre la composition et le fonctionnement de l'univers, notamment en mettant à la 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, au sein duquel 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, divers autres projets sont étudiés par le CERN en fonction des développements scientifiques et technologiques. Parmi ceux-ci, 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» – fait l'objet d'une étude de faisabilité technique et financière. Les résultats de cette étude, dont l'examen constituera un préalable à toute décision de la part des États membres du CERN de lancer ou non ce projet, ne sont pas attendus avant 2025.

² RS 0.192.122.42

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 passé le 27 février 1998 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 accordés au CERN par la Confédération couvrent une surface 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. 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 estimée à environ 8 ans, qui est du ressort du canton de Genève. Ces délais classiques en matière d'aménagement du territoire peuvent être incompatibles avec les spécificités du CERN, notamment ses besoins plus rapides de développement. 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 Solutions 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'État hôte, d'environnement et d'aménagement du territoire, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), plus précisément le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (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 du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)³ 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

³ RS 700

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 considérables 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 États 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 (PAP) 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, quatre variantes d'ancrage légal de cette compétence ont été examinées: la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)⁴, la loi du 22 juin 2007 sur l'État hôte (LEH)⁵, 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, en l'occurrence 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 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 marchandises [LTSM]⁶, loi du 26 juin 1998 sur l'asile [LAsi]⁷, loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation [LA]⁸, loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer [LCdF]⁹, loi du 24 juin

4 RS 420.1

5 RS 192.12

6 RS 749.1

7 RS 142.31

8 RS 748.0

9 RS 742.101

1902 sur les installations électriques¹⁰, loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire¹¹ et loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales¹²).

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

Le projet a été annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹³ et dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁴.

La présente proposition s'inscrit également dans les objectifs 2023 du Conseil fédéral¹⁵ 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 LERI en vue de créer la base légale du plan sectoriel de la Confédération pour les constructions et installations du 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 formation, de la recherche et de l'innovation de juillet 2018¹⁶. 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 État 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 du 29 janvier 2020¹⁷, sa Stratégie de politique extérieure numérique 2021–2024 du 4 novembre 2020¹⁸ et sa Stratégie de communication internationale 2021–2024 du 18 décembre 2020¹⁹.

¹⁰ RS 734.0

¹¹ RS 732.1

¹² RS 725.11

¹³ FF 2024 525

¹⁴ FF 2024 526

¹⁵ FF 2022 2302

¹⁶ Cette stratégie est disponible à l'adresse suivante: www.sefri.admin.ch > Publications et services > Base de données des publications > Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation.

¹⁷ Cette stratégie est disponible à l'adresse suivante: www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Stratégies et fondamentaux > Stratégie de politique extérieure > Stratégie de politique extérieure 2020–2023.

¹⁸ Cette stratégie est disponible à l'adresse suivante: www.dfae.admin.ch > DFAE > Publications > Stratégie de politique extérieure numérique 2021–2024.

¹⁹ Cette stratégie est disponible à l'adresse suivante: www.dfae.admin.ch > DFAE > Publications > Stratégie de communication internationale 2021–2024.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Projet mis en consultation

Le 10 décembre 2021, le Conseil fédéral a décidé d'améliorer l'accompagnement par la Suisse des projets du CERN sur le plan de l'aménagement du territoire. À cette fin, il a lancé les travaux d'élaboration d'un plan sectoriel fédéral centré sur les projets du CERN.

Le 10 mars 2023, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur le projet de modification de la LERI. Cette modification vise d'une part à créer le cadre légal du plan sectoriel pour les constructions et installations du CERN, et d'autre part à établir une procédure unique d'approbation des plans selon le droit fédéral.

Le projet d'acte mis en consultation correspond dans une large mesure au nouveau dispositif proposé au ch. 4.1 du présent message. Il comprend ainsi:

- une procédure unique d'approbation des plans au niveau fédéral, par analogie avec les autres lois fédérales prévoyant des régimes d'approbation des plans, pour les constructions et installations du CERN qui présentent une importance stratégique ou impliquent un développement territorial de l'organisation; la procédure proposée pour ces deux catégories de constructions et installations est largement similaire à celle qui est prévue dans les autres lois fédérales; le projet de loi s'oriente ainsi sur le droit en vigueur; les futurs déroulements et responsabilités sont donc connus; la participation des cantons est assurée et leur position peut être prise en compte; le canton de Genève reste par ailleurs compétent s'agissant des constructions et installations du CERN qui ne présentent pas d'importance stratégique ni n'impliquent de développement territorial; celles-ci sont régies par le droit cantonal en vigueur;
- un nouveau plan sectoriel pour les constructions et installations du CERN; il est ainsi prévu d'élaborer un plan sectoriel dédié aux constructions et installations du CERN ayant des effets considérables sur le territoire et l'environnement; le DEFR (SEFRI) assurera la mise en œuvre de ce plan sectoriel et veillera notamment à ce que le processus de planification et d'approbation des constructions et installations soit fluide et que la mise en œuvre soit coordonnée avec le canton de Genève.

2.2 Résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation relative à la modification de la LERI a duré jusqu'au 16 juin 2023. Elle a suscité 54 prises de position.

Les retours de consultation concernent essentiellement les sujets suivants:

- principe de l'élaboration d'un plan sectoriel et transfert de compétences du canton de Genève à la Confédération en matière d'aménagement du territoire;
- champ d'application du projet et effets du plan sectoriel au-delà du canton de Genève;
- prise en compte du droit cantonal dans la procédure d'approbation des plans;

- prise en compte des aspects environnementaux, climatiques et énergétiques dans le projet de modification de la LERI et dans le plan sectoriel; et
- opportunité de légiférer sur les lignes rouges que la recherche ne devrait pas franchir.

Globalement, le projet est accueilli favorablement par les participants à la consultation. Les cantons y sont très nettement favorables, notamment du fait de l'importance du CERN pour le rayonnement de la Suisse et des importantes retombées scientifiques, industrielles et économiques de l'organisation. Les mêmes motifs conduisent aussi la majorité des partis politiques ayant pris position à soutenir le projet sur le principe. Un seul parti le rejette, pour des motifs liés au principe du fédéralisme et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (deux organisations faitières rejoignent cet avis). Un canton a lui proposé d'élargir le champ d'application du plan sectoriel afin qu'il couvre également d'autres acteurs de la recherche et de l'innovation dans toute la Suisse. Plusieurs associations et organisations faitières saluent et soutiennent le projet. Le CERN y est également favorable. Certaines organisations (notamment de protection de l'environnement) émettent cependant des réserves, demandant des adaptations et compléments sur différents aspects environnementaux, climatiques et énergétiques aussi bien dans la LERI que dans le plan sectoriel (deux partis politiques les rejoignent sur ces demandes). Enfin, des participants ont saisi l'occasion de cette consultation pour exprimer des préoccupations liées spécifiquement à l'éventuel futur projet FCC du CERN, quand bien même celui-ci ne faisait pas l'objet de la consultation.

2.3 **Appréciation des résultats de la procédure de consultation**

Le Conseil fédéral a pris note du fait que trois participants à la procédure de consultation s'opposent, par principe, à l'établissement de nouveaux plans sectoriels fédéraux car ils considèrent qu'il est trop fréquemment fait appel à ce type d'instrument de planification, et que, selon eux, celui-ci porte de manière générale atteinte aux prérogatives des cantons et communes en matière d'aménagement du territoire. La solution alternative proposée par ces opposants dans le cas d'espèce – à savoir la renonciation au plan sectoriel au profit d'un système qui permettrait l'intervention de la Confédération au cas par cas, de manière subsidiaire, pour approuver des constructions et installations du CERN lorsque le canton ne parvient pas à le faire dans un délai raisonnable – ne paraît pas adéquate. Contrairement à la voie proposée du plan sectoriel, une telle solution n'offrirait ni sécurité du droit, ni sécurité de planification et il en résulterait des complications sur le plan administratif et des délais de traitement plus longs.

Cela étant, le Conseil fédéral reste attaché au respect du principe du fédéralisme et à l'autonomie des cantons dans leur domaine de compétences, et plus particulièrement en matière d'aménagement du territoire. Dans la mesure où le projet ne prévoit qu'un transfert partiel de compétences pour certains types de constructions et installations, une large partie des prérogatives du canton est ici maintenue – il continuera ainsi d'autoriser les constructions et installations du CERN qui n'impliquent pas de déve-

loppement territorial ni ne présentent de caractère stratégique selon le droit cantonal. Il aura en outre toujours la possibilité de prendre position sur les projets dans le contexte du plan sectoriel, comme dans celui de la PAP, ce qui permettra de veiller à la prise en compte du droit et des intérêts cantonaux.

Les plans sectoriels sont des instruments qu'il convient d'utiliser avec parcimonie, uniquement dans les domaines où cela s'avère nécessaire, en raison d'un besoin de coordination et de planification accru. L'instauration d'un plan sectoriel pour le CERN répond en outre à une demande du canton de Genève. Dès le début des travaux relatifs à l'établissement de ce plan sectoriel, le Conseil fédéral a limité le champ d'application de ce futur instrument aux seuls projets de constructions et d'installations du CERN. Il ne souhaite pas que ce plan sectoriel constitue un précédent, ni qu'il s'applique à d'autres organisations de recherche ou à d'autres organisations intergouvernementales sises en Suisse.

Les remarques formulées par certains participants à la consultation concernant le caractère incomplet du projet et la nécessité de mieux y intégrer des considérations d'ordre environnemental, climatique et énergétique, ont été prises en compte. Elles ont conduit à l'ajout de précisions et d'explications dans le message, notamment s'agissant de l'interprétation des notions employées. Afin d'assurer la protection adéquate de tous les intérêts dignes de protection concernés, ces remarques seront également prises en compte dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance d'exécution et du plan sectoriel. Cela étant, la législation spéciale, notamment en matière de protection de l'environnement, de protection de la nature et du paysage et de protection du climat, reste en tout état de cause applicable. Il n'y a donc pas lieu de craindre que les dispositions nouvellement introduites dans la LERI et le contenu du plan sectoriel amoindrisent la protection que ces lois spéciales assurent aux biens dignes de protection qu'elles concernent.

Enfin, le Conseil fédéral a pris note des considérations liées spécifiquement au projet FCC que la consultation a mises en lumière, mais estime que celles-ci ne remettent en question ni le bien-fondé, ni l'orientation de la modification de la LERI proposée. En effet, la présente modification de la LERI vise à établir un cadre procédural applicable aux ouvrages du CERN. Tel que proposé, le projet atteint en substance cet objectif. Ce cadre est indépendant des projets concrets du CERN, notamment du FCC.

Compte tenu du fait que les cantons se sont prononcés en faveur du projet – ils considèrent la modification de la LERI proposée comme nécessaire au vu de la situation et à même de concrétiser le meilleur accompagnement par la Suisse des projets du CERN souhaité par le Conseil fédéral – et dans la mesure où cet avis est partagé par plusieurs partis politiques, organisations et autres milieux intéressés qui soutiennent également la mise en place du plan sectoriel et la répartition des compétences proposée dans la nouvelle section de la LERI consacrée à la PAP, le Conseil fédéral considère que le projet de modification de la LERI peut être poursuivi selon sa décision du 10 décembre 2021.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le projet n'a pas de rapport avec le droit étranger, notamment européen.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

4.1.1 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.

Le mécanisme proposé se limite aux dispositions essentielles afin d'assurer le bon déroulement des procédures d'aménagement du territoire s'appliquant aux constructions et installations du CERN, tout en veillant à ce que les activités de l'organisation ne s'en trouvent pas entravées, ce qui va dans le sens des privilèges et immunités dont le CERN bénéficie en sa qualité d'organisation intergouvernementale.

Ainsi, 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 est accordée dans le respect du cadre légal en vigueur, 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 dont la fonction est étroitement liée à la construction ou à l'installation prévue.

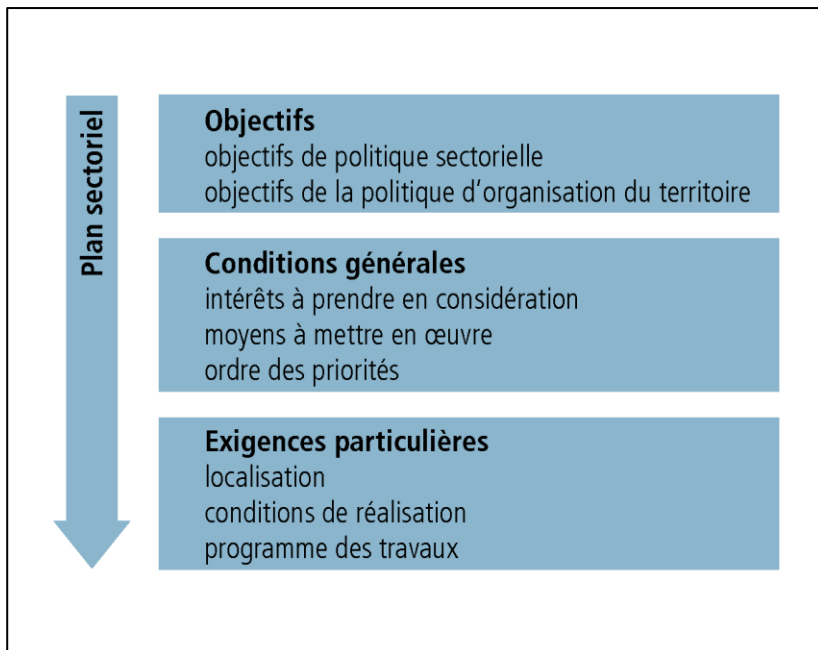
La procédure d'approbation des plans concerne uniquement les constructions et installations du CERN qui impliquent un développement territorial ou revêtent une importance stratégique. Le présent projet visant à faire insérer dans la LERI les dispositions nécessaires à l'établissement d'une planification 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 constructions 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.

4.1.2 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 ont un caractère contraignant. Le graphique suivant illustre leur contenu:



La mise en place d'un plan sectoriel assure une bonne information s'agissant de l'aménagement du territoire ainsi qu'une bonne coordination entre tous les acteurs impliqués. Il en résulte une plus grande sécurité de planification, laquelle bénéficie à tous les intéressés. Le plan sectoriel offre par ailleurs une enceinte au sein de laquelle s'effectue la pesée des intérêts pour une meilleure coordination des politiques sectorielles.

Au vu des besoins du CERN pour son fonctionnement actuel et son développement futur, et notamment des effets considérables que certaines infrastructures du CERN peuvent avoir sur le territoire et l'environnement de par leur nature ou leur taille, le Conseil fédéral estime que l'établissement d'un plan sectoriel est nécessaire, adéquat et proportionné.

En conséquence, un nouveau plan sectoriel pour les constructions et installations du CERN est en cours d'élaboration (le processus inclut une mise à l'enquête publique), qui offrira à la Confédération, au canton de Genève et au CERN une meilleure visibilité sur les développements et davantage de sécurité en matière de planification.

Quant au champ d'application matériel et géographique de ce plan sectoriel, il sera restreint aux constructions et installations du CERN. Sont par conséquent exclues toutes les constructions et installations de toute autre organisation intergouvernementale ou organisation de recherche sise en Suisse. La mise en œuvre du plan sectoriel sera strictement limitée aux ouvrages du CERN implantés du côté suisse de la frontière.

4.1.3 Prise en compte des intérêts des cantons

Le projet de loi dispose que les intérêts des cantons concernés – en particulier ceux de Genève, où se situe le CERN – doivent être dûment pris en compte dans la planification et la réalisation des ouvrages envisagés. En outre, l'élaboration et les adaptations du plan sectoriel impliqueront les cantons à un stade précoce. La délivrance d'une décision d'approbation des plans n'est subordonnée à aucune concession ni autorisation, ni à des plans cantonaux. Le droit cantonal est pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée la réalisation des projets du CERN (pour plus de détails sur la prise en compte du droit cantonal, cf. commentaire de l'art. 31a, al. 3, au ch. 5 infra).

4.1.4 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'expropriation (LEx)²⁰ 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.

4.2 Mise en œuvre

Les dispositions légales relatives à l'approbation des plans des constructions et installations 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.

²⁰ RS 711

5 **Commentaire des dispositions**

Préambule

Le préambule existant, qui renvoyait jusqu'à présent uniquement à l'art. 64 de la Constitution (Cst.)²¹, 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 dans lesquels ce dernier a examiné différentes questions relatives à l'établissement d'un plan sectoriel, dont celle des dispositions constitutionnelles topiques pouvant 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 de niveau fédéral couvrant les projets de constructions du CERN.

Par le présent projet, la Confédération accompagne 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 l'apport considérable du CERN pour la science et l'innovation, les retombées économiques de sa présence en Suisse sont importantes, particulièrement pour la région genevoise.

Art. 7, al. 1, let. h

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

²¹ RS 101

L'obligation de fixer un projet dans un plan sectoriel s'oriente sur l'obligation de créer une base pour les grands projets dans le plan directeur cantonal selon l'art. 8, al. 2, LAT. Ainsi, la jurisprudence du Tribunal fédéral pour la délimitation des projets soumis à l'obligation de plan directeur est applicable par analogie à l'obligation de plan sectoriel. Sont par exemple soumis au plan directeur ou au plan sectoriel les projets qui occupent des surfaces étendues, ont un impact important sur les structures d'utilisation et d'approvisionnement, génèrent des flux de trafic considérables, causent d'importantes pertes de terres cultivables ainsi que des nuisances élevées pour l'environnement, la nature et le paysage ou ont un impact considérable sur le sous-sol.

Art. 31a

Al. 1

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 du territoire selon le droit fédéral et cantonal est d'environ 8 ans dans les cas les plus complexes. Ces délais, qui s'appliquent aux grands projets d'aménagement du territoire, empêchent la réalisation rapide de projets dont dépendent des institutions telles que le CERN. 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 de la surface du site bâti du CERN. Feront ainsi notamment l'objet d'une PAP les planifications nécessitant une emprise sur des surfaces d'assolement. Dans ce contexte, les exigences de l'art. 30 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire²² doivent être prises en compte par analogie. Les constructions et installations présentant une importance stratégique comprennent quant à elles les projets phares du CERN (p. ex. la caverne du détecteur ATLAS), qui font la renommée de cette organisation 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. L'autorité d'approbation des plans, soit en principe le DEFR, appréciera le caractère stratégique d'une construction ou installation envisagée en tenant compte des informations fournies par le CERN. Ces deux catégories de constructions et d'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

²² RS 700.1

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, transformations partielles, agrandissements mesurés ou reconstructions de constructions et installations existantes. De tels projets n'ont pas d'impact notable sur le développement futur de l'organisation d'un point de vue territorial et ne présentent pas non plus de caractère stratégique justifiant qu'ils soient accompagnés par la Confédération. Il en va de même pour l'autorisation de nouvelles constructions ou installations sur des parcelles déjà largement bâties, lorsque ces projets ne présentent pas un caractère stratégique déterminant pour le futur du CERN. Pour ce type de constructions et d'installations, le canton conserve la compétence 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 (DEFR) décide de la compétence.

Alors que, pour les constructions et installations qui impliquent un développement territorial du CERN ou présentent une importance stratégique pour cette organisation, le droit cantonal nécessite trois instruments et autant d'étapes procédurales (plan directeur, plan d'affectation et autorisation de construire), la voie fédérale n'en requiert que deux (plan sectoriel et procédure d'approbation des plans). À noter que, dans certains cas, une PAP peut s'appliquer seule, sans qu'il faille passer par la procédure de plan sectoriel. C'est le cas lorsque le projet implique un développement territorial ou revêt une importance stratégique (critère PAP), mais n'a pas d'effets considérables sur le territoire et l'environnement (critère plan sectoriel). En revanche, dans le cas où la procédure de plan sectoriel s'applique, la réalisation du projet nécessite une PAP. Conformément au partenariat multilatéral en aménagement du territoire (principe des vases communicants), il convient de relever que les instruments de planification cantonaux (plan directeur, plan d'affectation) doivent être adaptés à la lumière des instruments de planification et d'autorisation de la Confédération (plan sectoriel, LAT) et qu'inversement le plan sectoriel et l'approbation des plans doivent tenir compte matériellement des instruments de planification cantonaux. En outre, toutes les autorisations nécessaires en vertu du droit fédéral (c'est-à-dire également les autorisations spéciales, telles que les autorisations de défrichement ou de protection des eaux) sont délivrées en même temps via l'approbation des plans par une seule et même autorité fédérale, soit en principe le DEFR.

Al. 2

La loi apporte ici une modification de fond, puisqu'auparavant le droit en vigueur n'octroyait pas de telle 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'al. 1 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 fixe les paramètres d'occupation des sols. La décision d'approbation des plans est ainsi analogue à un plan d'affectation spécial. Valant autorisation de construire, l'approbation des plans est une condition suffisante pour réaliser un projet.

Al. 3

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. L'al. 3 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 ainsi 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 les constructions et installations du CERN. La notion de «droit cantonal» englobe aussi les plans directeurs et les plans d'affectation cantonaux et communaux. Dans ce contexte, il importe de souligner que les autorités fédérales veilleront à respecter le droit cantonal dans toute la mesure du possible. Ce n'est que si le droit cantonal empêche le projet ou le restreint de manière disproportionnée qu'elles s'écarteront des lois et plans cantonaux. Une solution compatible avec le droit cantonal sera recherchée de concert avec les autorités cantonales dans le cadre d'une pesée des intérêts.

Al. 4

Les projets qui ont des effets considérables sur le territoire et sur l'environnement doivent en principe 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 compatible avec l'aménagement du territoire et l'environnement, prenant en considération l'ensemble des intérêts concernés. Ainsi, les parties touchées par un projet peuvent aborder les éventuelles questions et problèmes de fond 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», qui apparaît aussi dans les législations analogues (p. ex. LCdF, LA, LAsi), offre une certaine flexibilité aux autorités en leur permettant de s'écarter exceptionnellement de l'exigence du plan sectoriel. C'est notamment le cas lorsqu'il apparaît disproportionné d'envisager un tel plan pour un seul projet (principe de l'économie de procédure). 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 directement dans la procédure d'approbation des plans. 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 et moyennant justification, la modification du plan sectoriel peut également se dérouler parallèlement à la procédure d'approbation des plans.

Dans le cas d'espèce, certaines constructions et installations du CERN ont ou auront un impact global important sur le territoire et l'environnement, raison pour laquelle il sera en principe nécessaire de les inclure dans un plan sectoriel avant l'approbation des plans. Un projet pourra exceptionnellement faire l'objet d'une procédure d'approbation des plans seule, pour autant qu'il soit compatible et cohérent avec les prescriptions du plan sectoriel existant.

Al. 5

La législation spécifique en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de la nature et du paysage et de protection du climat doit être prise en compte dans les projets de constructions et d'installations du CERN. On notera que la protection de l'environnement est à comprendre ici au sens large. Par ailleurs, la liste des domaines législatifs énumérés dans cette disposition n'est pas exhaustive. Du fait de l'implantation très particulière du site du CERN sur deux États ayant une frontière commune, on veillera également au respect des prescriptions applicables en matière de douanes. Les règles techniques reconnues, par exemple les normes de la Société suisse des ingénieurs et des architectes 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 les exigences minimales pour s'orienter vers les meilleures solutions et technologies disponibles.

Qu'il s'agisse de la planification, de la construction ou de la modification d'installations, le DEFR examine le plus tôt possible la compatibilité des projets de constructions et d'installations du CERN avec les dispositions en matière d'environnement. Les installations et constructions qui impliquent un développement territorial peuvent faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique telle que prévue par le droit cantonal genevois pour en analyser les différents scénarios et variantes et définir ainsi la solution la plus compatible avec la protection de l'environnement, de la nature et du paysage. 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 régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)²³.

Regrouper les procédures d'approbation des plans et d'expropriation permet de se prononcer, dans le cadre de l'approbation des plans, sur les oppositions en matière d'expropriation. 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 droit d'expropriation peut être exercé par le DEFR à la demande du CERN (l'indemnité étant versée 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.

²³ RS 172.021

Art. 31c à 31i

Les art. 31c à 31i apportent des précisions concernant la procédure d'approbation des plans. Ils correspondent aux dispositions réglant d'autres procédures fédérales d'approbation des plans. Les étapes suivantes de procédure sont réglées: 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'administration²⁴.

La procédure d'approbation des plans pour les constructions et installations du CERN sera précisée dans une nouvelle ordonnance du Conseil fédéral. Celle-ci détaillera notamment le contenu essentiel de la demande d'approbation des plans, les cas d'application de la procédure ordinaire et ceux de la procédure simplifiée. Les dispositions d'autres ordonnances relatives aux procédures d'approbation des plans pourront servir d'exemple à cet effet.

Le piquetage prévu à l'art. 31d, al. 1, concerne non seulement le projet de construction ou d'installation à proprement parler, mais aussi les dépôts prévus des matériaux d'excavation, tels que figurant dans le dossier de demande d'approbation des plans.

Les motifs exposés à l'appui d'une demande de prolongation de délai seront appréciés par l'autorité d'approbation des plans. Celle-ci décidera en tenant compte de l'ensemble des circonstances du cas.

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 peut être prolongée à la demande du maître d'ouvrage. La durée de prolongation est fixée par l'autorité d'approbation des plans. Elle est proportionnelle aux circonstances qui la justifient.

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 let. 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 transport par conduites. En cas de doute, la procédure ordinaire doit cependant toujours être appliquée (art. 31i, al. 3). À titre d'exemple de cas d'ap-

²⁴ RS 172.010

plication de la procédure simplifiée, on peut citer l'extension de la clôture du site du CERN ou encore la construction d'un laboratoire destiné à n'être exploité que sur une période n'excédant pas trois ans.

Il sied de souligner qu'une demande d'approbation des plans est en toutes circonstances accompagnée d'informations contextuelles permettant à l'autorité d'approbation des plans de déterminer si l'ouvrage envisagé s'inscrit dans un contexte plus large et constitue ainsi une partie d'une installation plus large. Le cas échéant, la procédure simplifiée est exclue.

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

Al. 1

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 conflit de compétences, l'autorité d'approbation des plans décide de la compétence et du droit applicable.

Al. 2

À teneur de cet alinéa, les autorités fédérale et cantonale veillent à la compatibilité des constructions et installations qu'elles autorisent avec les procédures menées par l'autre autorité. Elles disposent ainsi de la visibilité nécessaire pour assurer l'absence d'incompatibilités entre les projets autorisés de part et d'autre.

Al. 3

Ce dernier alinéa prévoit que les autorités fédérales et cantonales s'informent mutuellement des autorisations délivrées, ce qui renforce la cohérence du système mis en place à l'al. 2.

Art. 31l

Al. 1

La disposition relative aux zones réservées doit permettre d'assurer qu'aucune construction dans le périmètre concerné n'entravera la concrétisation d'un projet du CERN au même endroit. Afin d'assurer la transparence des procédures d'approbation des plans et de garantir la fiabilité de la planification, en principe seules les zones se trouvant en état de coordination réglée dans le plan sectoriel pour les constructions et installations du CERN pourront être réservées.

Al. 2

La zone réservée devra être définie avec exactitude après audition des autorités fédérales concernées, des cantons et des communes. La procédure d'élimination des divergences selon l'art. 31g s'applique également par analogie dans le cadre de 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.

Al. 3

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 territoire²⁵). 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 nouvelle zone réservée peut s'étendre en totalité ou en partie sur la zone réservée d'origine.

Al. 4

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. Il le fera 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. La procédure d'élimination des divergences s'applique également par analogie dans le cadre de l'établissement 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'al. 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 reconnu par l'ac-

²⁵ RS/GE L 1 30.01

cord de siège conclu avec le Conseil fédéral en 1955 et a pour objectif de ne pas entraver la recherche et l'innovation de manière disproportionnée.

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 (cf. commentaire des art. 31c à 31i supra) et aux émoluments relatifs à l'approbation des plans et au plan sectoriel, ainsi que des prescriptions sur la construction afin de protéger les personnes, l'environnement et le climat (liste non exhaustive). Dans ce contexte, la notion d'environnement est à comprendre au sens large; elle comprend ainsi également la biodiversité.

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 du CERN qui impliquent un développement territorial ou présentent une importance stratégique pour cette organisation.

6 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. Cette adaptation de la LERI donnera une plus grande marge de manœuvre et davantage de sécurité de planification au CERN pour son futur développement, tout en assurant que ce dernier reste compatible à la fois avec les principes d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement et avec les autres activités à forte incidence spatiale de la Confédération.

6.1 Conséquences pour la Confédération

Le transfert de tâches assumées jusque-là par les autorités cantonales compétentes selon l'ancien droit à la Confédération, comme le propose ce projet, implique une charge administrative supplémentaire pour la Confédération. Il en va de même en ce qui concerne le développement du plan sectoriel, d'une part, et un accompagnement plus rapproché par la Suisse des projets du CERN, d'autre part.

Les ressources en personnel requises pour les travaux préparatoires dans ce contexte, en amont du transfert de tâches, sont disponibles jusqu'en 2025. À partir de 2026, la mise en œuvre des mesures prévues nécessitera 4 postes en équivalent plein temps. La perception d'émoluments devrait permettre de couvrir une partie de ces besoins. Le Conseil fédéral a de plus déjà informé le canton de Genève, principal concerné, de son intention de mener avec lui une analyse du transfert de tâches, de son impact et des compensations possibles, afin que la mise en œuvre du système prévu par la LERI soit financièrement équitable pour le canton de Genève et la Confédération. Cela implique, pour le canton de Genève, de compenser équitablement auprès de la Confédération les coûts relatifs au transfert de compétences, ce qui devrait permettre de couvrir une autre partie de ces besoins. Finalement, le solde des besoins supplémentaires est pris en compte par le DEFR (SEFRI) dans les charges propres (base de financement) dans le cadre du pilotage des ressources.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Hormis pour le canton de Genève, le projet de modification de la LERI n'a pas de conséquences répertoriées.

S'agissant du canton de Genève et comme exposé ci-avant, le projet de modification de la LERI engendre le transfert de certaines compétences du canton à la Confédération, avec pour conséquence d'alléger la charge de travail du canton concernant les constructions et installations du CERN désormais soumises à la procédure d'approbation des plans au niveau fédéral. Cela implique, pour le canton de Genève, de compenser équitablement auprès de la Confédération les coûts relatifs au transfert de compétences (cf. ch. 6.1 *in fine*).

Dans le cadre de la procédure d'approbation des plans comme dans celui du plan sectoriel pour les constructions et installations du CERN, les cantons – en particulier celui de Genève – et les communes auront toujours la possibilité de prendre position sur les projets de constructions et d'installations du CERN.

Tel que prévu, le nouveau cadre légal – et plus spécifiquement le plan sectoriel – donnera au canton de Genève et aux communes concernées une meilleure visibilité de la planification du CERN. Cela permettra au canton et aux communes d'anticiper les éventuelles incompatibilités entre leur développement propre et celui du CERN. Cet instrument servira ainsi de plateforme de dialogue entre les parties intéressées pour assurer la prise en compte de tous les intérêts en présence en vue d'un développement cohérent sur le plan urbanistique et sur celui de l'aménagement du territoire.

6.3 Conséquences économiques, sanitaires et sociales

Il est attendu que les conséquences économiques et sociales sur la région genevoise découlant du présent projet seront positives. En effet, la meilleure coordination des procédures au niveau de l'aménagement du territoire devrait faciliter le développement futur du CERN, entraînant de nouvelles opportunités de contrats pouvant béné-

ficier aux entreprises suisses et générer des emplois sur le site du CERN. Aucune conséquence sanitaire n'est identifiée.

6.4 Conséquences environnementales

Le projet maintient le respect des exigences actuelles en matière de protection de l'environnement. Il permet également un meilleur accompagnement en amont des projets du CERN par la Confédération.

Les enjeux environnementaux et en matière d'aménagement du territoire seront traités dans le plan sectoriel pour les constructions et installations du CERN, respectivement dans la partie conceptuelle de ce document. Celle-ci traitera notamment du sujet des surfaces d'assèchement et des conditions de leur utilisation en tenant compte des directives correspondantes; en complément, des fiches objet pourront au besoin être dédiées aux futurs projets du CERN, qui préciseront encore certaines considérations et prescriptions d'ordre environnemental.

Une large partie des prérogatives du canton sont maintenues: il reste compétent pour autoriser une partie des constructions du CERN et aura toujours la possibilité de prendre position dans le contexte du plan sectoriel comme dans celui de l'approbation des plans pour faire valoir des considérations en lien avec la protection de l'environnement notamment.

7 Aspects juridiques

7.1 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 recherche²⁶. 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 (avis de droit OFJ). Soutenir les constructions et installations du CERN représente effectivement un intérêt public pour la Suisse.

²⁶ Thürer, Aubert, Müller, Droit constitutionnel suisse, 2001, p. 461.

7.2 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.

7.3 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.

7.4 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.

7.5 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.

7.6 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.

7.7 Protection des données

Le projet n'aborde aucune question de protection des données.