

**Message**  
**à l'appui de l'arrêté fédéral relatif à une convention réglant**  
**l'abandon du projet de centrale nucléaire de Kaiseraugst**

du 9 novembre 1988

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur par le présent message de soumettre à votre approbation l'arrêté fédéral relatif à une convention réglant l'abandon du projet de centrale nucléaire de Kaiseraugst.

Nous vous proposons par la même occasion de classer les postulats ci-après:

- 1988 P 88.334 Centrale nucléaire de Kaiseraugst. Abandon du projet  
(N 28. 9. 88, Stucky) – Points 1 (Accord sur l'abandon) et 2  
(Indemnisation)
- 1988 P 88.374 Centrale nucléaire de Kaiseraugst. Abandon du projet  
(N 28. 9. 88, Groupe écologiste)
- 1988 P 88.340 Centrale nucléaire de Kaiseraugst. Abandon du projet  
(E 6. 10. 88, Schönenberger) – Points 1 (Accord sur l'abandon) et  
2 (Indemnisation)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

9 novembre 1988

*Au nom du Conseil fédéral suisse:*

Le président de la Confédération, Stich  
Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Condensé

*Le Conseil fédéral a signé le 7 novembre 1988 avec Energie nucléaire de Kaiseraugst SA une convention prévoyant l'arrêt des travaux relatifs au projet de centrale de Kaiseraugst et le versement par la Confédération d'une contribution forfaitaire de 350 millions de francs au titre des dépenses que la société promotrice a faites et des engagements qu'elle a contractés de bonne foi en vue d'obtenir les autorisations requises et de réaliser le projet.*

*Le versement par la Confédération d'une indemnité à Kaiseraugst SA nécessite une base légale qui fait actuellement défaut. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il au Parlement de l'autoriser au moyen d'un arrêté fédéral de portée générale à conclure la présente convention et à verser à la société promotrice une indemnité appropriée. La convention signée fixe l'indemnité à 350 millions de francs au plus, le crédit de paiement y afférent devant être voté au budget de 1989.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Le point de la situation

#### 111 Etat de la procédure d'autorisation

La société anonyme Energie nucléaire de Kaiseraugst (ci-après Kaiseraugst SA ou société promotrice) a vu le jour en janvier 1974. Selon le rapport de gestion de 1987, les actionnaires de la société sont les suivants:

	Pour-cent
Aar et Tessin SA d'Electricité, Olten .....	15,50
Aargauisches Elektrizitätswerk, Aarau .....	5,00
Badenwerk AG, Karlsruhe .....	7,50
Centralschweizerische Kraftwerke, Lucerne .....	6,25
Electricité de Laufenbourg SA, Laufenbourg .....	7,75
Electrowatt SA, Zurich .....	6,25
Energie de l'Ouest-Suisse SA (EOS), Lausanne .....	11,25
Forces Motrices Bernoises SA, Société de participations, Berne ...	6,25
Forces motrices du nord-est de la Suisse SA, Baden .....	19,00
Motor-Columbus SA, Baden .....	7,75
Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG, Essen .....	7,50

La société promotrice s'est assigné pour but, en vertu de ses statuts, de construire et d'exploiter une centrale nucléaire à Kaiseraugst (Argovie).

Motor-Columbus avait, en octobre 1966, sollicité une autorisation de site pour la construction d'une centrale nucléaire à Kaiseraugst. Le Département fédéral des communications et de l'énergie avait, le 15 décembre 1969, accédé à la requête pour une centrale d'une puissance de 600 MW équipée d'un refroidissement direct. Le département avait précisé en date du 28 août 1972 que l'autorisation de site était également valable pour une centrale d'une puissance de 850 MW équipée de tours de refroidissement et implantée à 600 m du premier emplacement.

Dès sa fondation, Kaiseraugst SA a poursuivi l'étude du projet et obtenu le 28 octobre 1981 du Conseil fédéral l'autorisation générale pour une centrale de 900 à 1000 MW implantée à Kaiseraugst. Par arrêté fédéral du 20 mars 1985 (FF 1985 I 865), le Parlement a approuvé la décision du Conseil fédéral.

Avant même que l'autorisation générale n'ait été délivrée, les autorités fédérales, soucieuses de promouvoir la standardisation des installations dans le pays, avaient proposé à la société promotrice de réaliser un autre type d'installations. Cette démarche a amené le conseil d'administration de Kaiseraugst SA à décider, le 8 janvier 1986 de lancer un nouvel appel d'offres pour la livraison clés en mains des parties nucléaire et thermique de la centrale. Les offres requises ont été présentées dans l'entre-temps.

Après que la République fédérale d'Allemagne avait donné son accord de principe en 1985, le Conseil fédéral a, en novembre 1987, autorisé Kaiseraugst SA

à demander une autorisation de construire pour un projet à refroidissement direct.

En avril 1986 s'est produite la catastrophe de Tchernobyl. On a assisté peu après au lancement de deux initiatives constitutionnelles qui ont abouti, à savoir l'initiative populaire «Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)» (FF 1987 II 1401) qui entend interdire pendant dix ans tout octroi d'autorisation pour de nouvelles installations destinées à produire de l'énergie nucléaire, et l'initiative populaire «Pour un abandon progressif de l'énergie atomique» (FF 1988 I 91).

## **112 Interventions parlementaires relatives à l'abandon du projet de centrale nucléaire de Kaiseraugst**

Lors de la session de printemps 1988 des Chambres fédérales, Messieurs Schönenberger, député au Conseil des Etats, et Stucky, député au Conseil national, ont déposé des motions de teneur identique sur la centrale de Kaiseraugst (motion Stucky n° 88.334 et motion Schönenberger n° 88.340 du 3 mars 1988 «Centrale nucléaire de Kaiseraugst. Abandon du projet»). Les deux motions ont la teneur suivante:

Le Conseil fédéral est chargé:

- de conclure avec la SA Kernkraftwerk Kaiseraugst une convention réglant l'abandon du projet de centrale nucléaire;
- d'indemniser équitablement ladite SA pour l'ensemble des frais qu'elle a encourus en relation avec le projet;
- de continuer résolument de préparer la mise en œuvre d'une politique énergétique qui maintienne le nucléaire comme option.

A l'appui de leurs interventions, les deux députés ont fait valoir qu'en dépit de l'autorisation de site et de l'autorisation générale valablement accordées il n'était quasiment plus possible de réaliser en temps utile le projet de centrale nucléaire pour des raisons tout à la fois politiques, civiques et sociales. Aussi, à leurs yeux, la poursuite du projet n'était-elle économiquement plus soutenable. Kaiseraugst SA n'avait pas, selon eux, à supporter les conséquences de ce contretemps et elle avait dès lors droit à une juste indemnité.

A la session d'automne 1988, les Chambres fédérales ont adopté les deux motions sous forme de postulats.

## **113 Position du Conseil fédéral**

Dans sa réponse écrite de septembre 1988 aux interventions alors pendantes sur la politique énergétique, le Conseil fédéral s'est également exprimé sur les motions Schönenberger et Stucky.

Il a tenu à relever que le développement de la consommation d'énergie avait confirmé les hypothèses et perspectives dont il s'était inspiré pour accorder l'autorisation générale à la société de Kaiseraugst. Durant les cinq dernières années, la consommation d'électricité a en effet augmenté de 3,5 pour cent en moyenne. Pour bien comprendre ce que cela signifie, on se rappellera qu'une

progression de la consommation d'électricité de 3 pour cent par an pendant cinq ans correspond à la production d'une centrale nucléaire de la taille de celle de Gösigen ou de Leibstadt. En prévision des années quatre-vingt-dix, l'industrie suisse de l'électricité a acheté en France à peu près une fois et demie la quantité d'électricité qu'aurait produite la centrale de Kaiseraugst. Compte tenu de l'évolution des besoins dans le passé et de la plus grande dépendance de notre pays vis-à-vis de l'étranger en matière d'électricité, le projet de Kaiseraugst se justifie. Aussi n'est-il possible d'y renoncer qu'à condition de promouvoir les économies d'énergie. Il y a lieu de développer la recherche dans le secteur des énergies nouvelles et de renforcer les efforts dans les domaines de la formation de base et du perfectionnement. L'imposition de l'énergie devrait aussi amener les consommateurs à l'utiliser à l'avenir de manière plus parcimonieuse. Des propositions dans ce sens feront prochainement l'objet d'une procédure de consultation. Le Conseil fédéral a par ailleurs chargé le Département des transports, des communications et de l'énergie de lui soumettre d'ores et déjà un projet d'arrêt sur l'utilisation de l'énergie.

L'abandon de Kaiseraugst pourrait avoir des effets regrettables sur le plan politique. Il pourrait en effet amener à penser que l'opposition constante et inflexible d'une minorité de la population suffit à empêcher la mise en œuvre de décisions émanant des autorités compétentes. De futurs projets ressortissant à d'importants secteurs d'activité (p. ex. dans les domaines militaire, des transports et communications, de la protection de l'environnement ou de l'énergie), dont la réalisation aurait des retombées néfastes dans l'optique locale ou régionale, pourraient ainsi se heurter à une résistance accrue. Avec le temps, de plus en plus d'ouvrages d'importance nationale qui desserviraient les intérêts locaux risqueraient donc de devenir irréalisables.

De l'avis du Conseil fédéral, les arguments qui militent en faveur de l'abandon demandé par les auteurs des motions l'emportent toutefois. La solution préconisée dispenserait en effet les pouvoirs publics d'intervenir de manière coercitive, comme l'eût peut-être exigé la construction de la centrale. Les auteurs des motions tentent de tirer les conséquences politiques et économiques du constat généralement admis depuis Tchernobyl, à savoir qu'il ne sera pas possible dans un proche avenir de mettre la centrale en chantier. Il y a lieu maintenant de mettre fin aux atermoiements, de s'attaquer au problème et de le résoudre. Lorsque l'abcès sera crevé, le débat sur la politique énergétique gagnera en simplicité. L'abandon du projet permettra d'objectiver le débat et de donner plus de liberté d'action aux autorités. Les positions qui se sont durcies au cours des ans doivent absolument s'assouplir.

En abandonnant Kaiseraugst, on renoncerait à un projet dont l'implantation, avec le recul, n'apparaît pas très heureuse (agglomérations populeuses dans les alentours directs; plusieurs centrales nucléaires dans la même région). C'est précisément cette accumulation de centrales nucléaires qui explique dans une large mesure la résistance qui s'est formée au sein de la population locale.

L'arrêt des travaux ne peut, en vertu de la loi sur l'énergie atomique, être obtenu au moyen d'une révocation de l'autorisation générale car les conditions requises pour l'autorisation ne sauraient être aujourd'hui appréciées autrement qu'en 1981 (date de l'octroi) ou qu'en 1985 (date de l'approbation). Cela vaut aussi bien pour

la sécurité des installations que pour la preuve du besoin et le critère de la «protection de droits importants». Le moyen envisagé par les auteurs des motions, qui proposent une convention réglant l'abandon du projet, apparaît donc approprié.

A l'instar des auteurs des motions, le Conseil fédéral est d'avis que l'abandon de Kaiseraugst n'implique pas l'abandon de l'option nucléaire. Celle-ci doit être maintenue pour des raisons d'approvisionnement, mais aussi pour des motifs d'ordre écologique et économique. Il importe en premier lieu d'assurer la poursuite de l'exploitation des installations actuelles. A plus long terme, on ne saurait au surplus exclure la mise en place de nouvelles capacités nucléaires si l'état de l'approvisionnement devait l'exiger. C'est pourquoi le Conseil fédéral soumettra au Parlement, sans contre-projet, tant l'initiative «Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)» (FF 1987 II 1401 ss) que l'initiative «pour un abandon progressif de l'énergie atomique» (FF 1988 I 91 ss) en recommandant le rejet pur et simple.

Mais le maintien de l'option nucléaire, si l'on veut être crédible, ne se conçoit pas sans notamment une sérieuse politique d'économies. Il faut se hâter de mettre en route des mesures au plan constitutionnel et législatif, y compris l'imposition de l'énergie qui se trouve en procédure de consultation.

## **12 Pourparlers avec Kaiseraugst SA**

En date du 28 juillet 1988, le Conseil fédéral a chargé M<sup>e</sup> Jean-Claude Wenger, avocat à Zurich, d'entrer en pourparlers avec Kaiseraugst SA en vue d'examiner à quelles conditions la société promotrice serait disposée à renoncer de son plein gré à la poursuite du projet. L'objectif était d'aboutir à une solution à l'amiable, qui soit équitable et qui tienne compte des circonstances.

Sur ces entrefaites, M<sup>e</sup> Wenger a eu avec les responsables de Kaiseraugst SA des entretiens préparatoires destinés à dégager les bases d'une convention. Ces pourparlers ont abouti le 14 septembre 1988.

Sur la base de ces pourparlers, les deux parties contractantes ont élaboré une convention, qui a été signée le 7 novembre 1988.

## **13 Principales prestations contractuelles**

La société promotrice de Kaiseraugst n'était disposée à abandonner le projet qu'à la condition que la Confédération lui verse une indemnité en contrepartie. Les principales prestations des parties contractantes constituent donc d'une part l'abandon du projet de centrale et d'autre part l'indemnité.

Kaiseraugst SA a obtenu une autorisation de site qui demeure valable. Le Conseil fédéral lui a en outre délivré une autorisation générale, que le Parlement a approuvée au printemps 1985. En vertu de notre ordre juridique, le titulaire de ces autorisations est en droit d'obtenir les autorisations de construire et d'exploiter si les conditions légales, eu égard en particulier à la sécurité des installations et à l'élimination des déchets, sont réunies (art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al., et 12, 2<sup>e</sup> al., de l'arrêté

fédéral du 6 oct. 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique; RS 732.01; art. 5 de la loi du 23 déc. 1959 sur l'énergie atomique; RS 732.0). La société de Kaiseraugst a donc juridiquement la possibilité de poursuivre le projet et d'obtenir les autorisations de construire et d'exploiter. Il est légitime de la part de la société promotrice de n'arrêter les travaux que contre indemnité. Elle y aurait d'ailleurs également droit si la réalisation du projet devait être empêchée par des moyens légaux et contre son gré. En vertu de la loi sur l'énergie atomique et de l'arrêt fédéral y afférent, le titulaire d'une autorisation générale a en effet droit à une indemnité si, pour des raisons indépendantes de sa volonté, l'autorisation est révoquée.

La société promotrice n'aurait au demeurant pas réalisé son projet contre la volonté des autorités fédérales. Le Conseil fédéral a soutenu le projet dès sa mise en route et se faisait d'ailleurs une idée bien précise du calendrier de la procédure d'autorisation. A la mi-juillet 1975, il laissait à entendre qu'il pourrait délivrer l'année suivante l'autorisation de construire les installations nucléaires. Le 25 octobre 1975, la Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires informait les promoteurs que les travaux pourraient commencer au début de juin 1977. Dans la planification des échéances interne à l'administration de 1977, l'octroi de l'autorisation de construire les installations nucléaires était prévu, selon la variante adoptée, pour la fin 1978 ou la mi-1979. Enfin, en janvier 1979, les membres de la délégation gouvernementale pour les questions d'énergie faisaient savoir à la société que le Conseil fédéral était entièrement favorable à la nouvelle centrale et que la demande d'autorisation générale serait traitée sans retard au lendemain de la votation relative aux dispositions complétant la loi sur l'énergie atomique. Toutefois, après que le Conseil des Etats eut adopté en décembre 1979 le postulat Egli, qui chargeait le Conseil fédéral d'ouvrir des pourparlers avec les intéressés sur l'abandon éventuel du projet, on savait que la Confédération était prête, le cas échéant, à s'accommoder d'un arrêt des travaux.

A la suite de la catastrophe de Tchernobyl, on voit mal en effet comment le projet pourrait être réalisé dans un proche avenir. Kaiseraugst SA n'est toutefois pour rien dans l'évolution intervenue ces dernières années, qui n'était au reste nullement prévisible. Pour cette raison aussi, il y a lieu que la Confédération prenne à sa charge une fraction du dommage résultant de l'abandon.

Le versement d'une indemnité par la Confédération se justifie aussi par l'intérêt qu'a la collectivité à une décision définitive d'abandon. En abandonnant le projet, on élimine un obstacle de taille sur la voie d'une politique énergétique cohérente et on évite par la même occasion une controverse qui pourrait mettre notre Etat de droit à rude épreuve.

Lorsqu'a été connue l'intention du Conseil fédéral de passer avec la société promotrice une convention de renonciation, certains milieux ont désapprouvé le versement par la Confédération d'une indemnité. Ils ont notamment fait valoir que les travaux entrepris jusqu'alors étaient sans utilité aucune, du fait que pour diverses raisons le projet de centrale aurait dû appeler de nouvelles études.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé (ch. 111), la société de Kaiseraugst, soucieuse de participer à l'effort de standardisation dans le pays, a décidé en 1986 de

procéder à de nouvelles études sur les installations nucléaires et thermiques<sup>1)</sup>. Dès lors, une partie seulement des travaux réalisés jusque-là pourraient être utilisés pour le nouveau projet, ce qui toutefois ne fait nullement obstacle à une indemnisation de la part de la Confédération. Il n'est en effet pas question d'indemniser Kaiseraugst SA pour les seules dépenses effectuées en vue du projet définitif. Aussi bien les nouvelles études que les modifications apportées préalablement au projet sont imputables pour l'essentiel aux retards dus à l'opposition manifestée au projet et au nouveau régime institué en matière de procédure d'autorisation. Ces correctifs ont surtout été rendus nécessaires par l'évolution intervenue dans le domaine de la sécurité et ont été apportés en accord avec l'autorité fédérale compétente en la matière ou à sa demande.

Le Conseil fédéral estime qu'il convient de renoncer sans tarder à la poursuite du projet. La société promotrice n'est pas disposée à renoncer sans indemnisation au droit que lui confère la loi de réaliser une installation commercialement exploitable. Il faudra donc acquitter un juste prix pour l'abandon d'un projet qui, du fait des circonstances, n'apparaît pas réalisable dans un proche avenir.

La fixation de l'indemnité à verser par la Confédération est dès lors affaire d'appréciation. Le Conseil fédéral est d'avis qu'un montant de 350 millions de francs représente une solution acceptable. Il n'était pas question de prendre en charge l'ensemble des dépenses effectuées jusqu'ici ou imputables à l'abandon du projet (env. 1,3 mia. de fr.; cf. ch. 223). La décision de réaliser une centrale nucléaire implique un risque pour l'entreprise. Du moment que des circonstances indépendantes de la volonté des autorités fédérales militent en faveur d'un abandon du projet, il paraît logique que la majeure partie des charges financières soit supportée par Kaiseraugst SA et ses actionnaires. Dans ces conditions, la somme négociée de 350 millions de francs apparaît raisonnable.

## **14 Position du canton d'Argovie**

Le 3 octobre dernier, le Conseil d'Etat argovien transmettait au Conseil fédéral sa résolution du 19 septembre 1988 invitant la Confédération à fixer l'indemnité nettement au-dessus des 350 millions prévus. A l'appui de sa requête, il fait valoir qu'en sa qualité de canton d'accueil et de par sa participation à des sociétés détenant des actions de la société de Kaiseraugst, l'Argovie est particulièrement concernée par la convention réglant l'abandon du projet. Au vu de l'attitude claire et nette qu'il a adoptée jusqu'alors et eu égard à la solidarité confédérale, le Conseil d'Etat espère fermement que la réglementation qui sera choisie ne grèvera pas trop lourdement les usagers pas plus que les contribuables du canton d'Argovie.

Le Conseil fédéral ne juge pas opportun d'augmenter, du fait de la situation particulière du canton d'Argovie, la contribution de la Confédération qu'il juge

<sup>1)</sup> Une telle modification du projet est parfaitement compatible avec les autorisations délivrées, puisque celles-ci définissent uniquement l'implantation ainsi que la puissance et le mode de refroidissement des installations. L'examen des modalités du projet est réservé à la procédure d'autorisation de construire, qui a lieu ultérieurement.

appropriée. Si les frais devaient être répartis entre les divers actionnaires de Kaiseraugst SA selon leur participation, le canton d'Argovie ne profiterait que dans une faible mesure du relèvement de l'indemnité car, par le biais des Forces motrices du nord-est de la Suisse SA et de l'Aargauisches Elektrizitätswerk, il ne participe qu'à raison de quelque 10 pour cent seulement à la société promotrice. Un paiement direct de la Confédération au canton d'Argovie n'apparaît pas non plus justifié. Seule la société de Kaiseraugst, en sa qualité de titulaire de l'autorisation générale, peut valablement renoncer à la réalisation du projet. Aussi est-il normal qu'elle soit le seul et unique partenaire de la Confédération et que ce soit elle qui touche une indemnité en contrepartie de sa renonciation. Il ne pourra ainsi être fait droit à la requête du canton d'Argovie que si les actionnaires de Kaiseraugst SA adoptent une solution privilégiant les entreprises dans lesquelles le canton a des participations. C'est là une solution à laquelle le Conseil fédéral souscrirait. Il n'entend toutefois pas intervenir à cet effet auprès des divers actionnaires car il s'agit là d'un problème de droit privé qu'il importe de régler sans l'ingérence des pouvoirs publics.

## 15      **Autres projets de centrales nucléaires**

Dans l'état actuel des choses, il n'est pas raisonnable de penser qu'une autre centrale – parmi celles qui sont à l'étude – pourra venir se substituer à celle de Kaiseraugst. Graben et Verbois sont les plus avancés sur le plan de la procédure d'autorisation. Ces centrales ont toutes deux obtenu l'autorisation de site prévue par le droit fédéral (d'octobre 1972 pour Graben et de mai 1974 pour Verbois). Pour le projet de Graben, la demande d'autorisation générale et d'autorisation de construire les installations nucléaires est en outre pendante. A la différence toutefois de Kaiseraugst, aucune autorisation générale ne leur a encore été délivrée.

Dans ces deux cas également et conformément aux motions Luder (M 88.342 Centrale nucléaire de Graben. Abandon du projet), du Groupe écologiste (M 88.345 Centrale nucléaire de Graben. Abandon du projet), Ruf (M 88.346 Centrale nucléaire de Graben. Abandon du projet), du Groupe socialiste (M 88.383 Centrale nucléaire de Graben. Abandon du projet) et du Groupe écologiste (M 88.347 Centrale nucléaire de Verbois. Abandon du projet) – adoptées sous forme de postulats par le Conseil national le 28 septembre 1988 –, le Conseil fédéral est disposé à engager des pourparlers avec les promoteurs. Mais du fait que la situation juridique et de fait diffère de celle de Kaiseraugst, il n'y a en l'état actuel des choses aucune raison de souscrire à des demandes d'indemnisation.

Pour d'autres projets, tels que celui d'Inwil dans le canton de Lucerne ou ceux qui ont trait à de nouvelles installations sur des emplacements déjà occupés par des centrales nucléaires, aucune autorisation prévue par le droit fédéral n'a été délivrée jusqu'ici. Il y aurait lieu ici d'ouvrir la procédure habituelle d'autorisation générale avec l'obligation pour les promoteurs d'apporter la preuve que les déchets nucléaires seront éliminés.

## **16 Financement de l'indemnité**

Les frais d'indemnisation peuvent être couverts soit par les ressources générales de la Confédération soit au moyen d'un financement spécifique par le biais d'une imposition de la production ou de la consommation d'énergie. Il semble bien que seule une taxe sur la consommation d'électricité puisse entrer en considération pour le financement spécifique. Si l'on assurait le financement au moyen d'une taxe sur l'électricité, ce serait là encore au premier chef les usagers des centrales régionales participant à Kaiseraugst SA qui seraient amenés à fournir la majeure partie des ressources. Une indemnité financée au moyen d'une taxe sur l'électricité ne différerait donc pas fondamentalement d'un abandon sans indemnité.

Le Conseil fédéral propose dès lors que l'indemnité soit financée au moyen des ressources générales de la Confédération. Seule cette solution permet de régler rapidement l'abandon de Kaiseraugst. Le crédit de paiement y afférent a déjà été porté dans le projet de budget de 1989.

L'avantage de la solution envisagée est que les frais découlant de l'abandon seront supportés en dernière analyse aussi bien par le contribuable et que par le consommateur d'électricité.

## **17 Procédure préalable**

Les deux parties contractantes ont tout intérêt à ce que le problème soit réglé dans les plus brefs délais. Une procédure expéditive permettra d'éviter en particulier que les frais supplémentaires ne s'accumulent. Aussi le Conseil fédéral tient-il à ce que le projet soit déjà traité par le conseil prioritaire à la session d'hiver 1988.

Le texte définitif de la convention et les modalités du calcul des frais n'ayant été connus qu'au moment de la signature de l'acte le 7 novembre dernier, il n'a pas été possible, faute de temps, d'ouvrir sur le projet une procédure de consultation. On peut d'ailleurs parfaitement y renoncer puisque le Conseil fédéral a déjà informé l'opinion publique en date du 14 septembre 1988 de l'accord de principe intervenu avec Kaiseraugst SA sur un abandon du projet et le versement d'une indemnité. Au surplus, les Chambres fédérales en ont déjà discuté à la session d'automne 1988 dans le cadre des diverses interventions personnelles ayant trait à la politique énergétique.

## **2 Partie spéciale**

### **21 Teneur de l'arrêté fédéral**

La législation fédérale sur l'énergie atomique ne fournissant aucune base juridique à la convention<sup>1)</sup> signée avec Kaiseraugst SA, le chiffre 4 de ladite convention prévoit que celle-ci n'entrera en force qu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral y afférent. L'arrêté peut donc se borner à autoriser le Conseil fédéral à conclure la convention.

<sup>1)</sup> Publiée en annexe.

Dès que les obligations réciproques découlant de la convention auront été remplies, l'arrêté deviendra sans objet. Aussi sa validité a-t-elle été limitée dans le temps (art. 2).

## **22 Teneur de la convention**

### **221 Généralités**

La convention<sup>1)</sup> se compose de deux parties. La première partie présente les circonstances et les modalités qui ont amené les parties à signer un accord de renonciation. Cette partie ne confère aucun droit et n'entraîne non plus aucune obligation. Elle fait état des circonstances qui ont été exposées et commentées dans la partie générale du présent message.

La seconde partie de la convention traite des droits et obligations de la Confédération et de Kaiseraugst SA.

### **222 Arrêt des travaux relatifs au projet de centrale de Kaiseraugst**

La principale prestation de Kaiseraugst SA réside dans l'arrêt des travaux relatifs au projet de centrale nucléaire de Kaiseraugst (ch. 1 de la convention). La société promotrice ne fera en conséquence pas usage des autorisations qui lui ont été valablement délivrées (autorisation de site et autorisation générale) et ne sollicitera donc pas l'autorisation de construire une centrale nucléaire à Kaiseraugst, si bien que l'autorisation générale qui lui a été accordée deviendra sans objet à l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral qui est l'objet du présent message (ch. 4, 2<sup>e</sup> al., de la convention).

### **223 Contribution de la Confédération**

En guise de contre-prestation pour l'arrêt des travaux, la Confédération versera à Kaiseraugst SA une contribution forfaitaire de 350 millions de francs au titre des dépenses que la société promotrice a faites et des engagements qu'elle a pris de bonne foi en vue d'obtenir les autorisations requises et de réaliser le projet de centrale (ch. 2 de la convention). Ces dépenses et obligations seront contrôlées selon des modalités convenues entre les parties. S'il apparaît qu'elles n'atteignent pas le milliard de francs, la Confédération réduira sa contribution en proportion (ch. 3 de la convention).

La convention contient un élément qui demande encore à être précisé puisque les dépenses encourues et les engagements contractés de bonne foi doivent être déterminés et vérifiés.

<sup>1)</sup> Publiée en annexe.

Notre ordre juridique autorise la construction de centrales nucléaires et reconnaît, lorsque les conditions sont réunies, le droit à l'obtention des autorisations requises. Aussi toutes les dépenses et tous les engagements qui peuvent raisonnablement être considérés comme étant de nature à assurer la construction d'une centrale nucléaire sont-ils réputés avoir été faits de bonne foi. Il est évident à cet égard que dans un projet de grande envergure, en particulier lorsque la phase des études s'étend comme à Kaiseraugst sur plus de vingt ans, ces dépenses et engagements englobent également ceux qui ont trait aux correctifs apportés au projet et aux nouvelles études. Aux termes de la convention, les dépenses étrangères au projet et les dépenses engagées pour des biens encore réalisables (immeubles, combustibles, etc.), notamment, ne seront toutefois pas prises en compte.

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 1986, l'Aar et Tessin SA d'Electricité à Olten assume la direction de Kaiseraugst SA (y compris la gestion financière et la comptabilité). De la fondation de Kaiseraugst SA, le 29 janvier 1974, jusqu'à la fin avril 1986, cette responsabilité incombait à Motor-Columbus SA à Baden. Dans le cadre de l'élaboration de la convention, la direction de Kaiseraugst SA a procédé à une estimation des dommages résultant d'un abandon du projet qui a abouti aux résultats ci-après:

Articles comptables	Dépenses et recettes		
	jusqu'au 31 déc. 1987 mio. fr.	du 1 <sup>er</sup> janv. 1988 au 30 sept. 1988 mio. fr.	Total mio. fr.
<i>Groupes de dépenses</i>			
Outillage et études .....	482,1	27,4	509,5
Immeubles .....	32,7	—	32,7
Combustible nucléaire .....	136,5	0,8	137,3
Intérêts et frais de financement .....	538,0	39,6	577,6
Frais administratifs et frais généraux ...	33,9	3,8	37,7
Impôts, taxes et émoluments .....	11,5	1,1	12,6
<b>Total I .....</b>	<b>1234,7</b>	<b>72,7</b>	<b>1307,4</b>
<i>Rectifications</i>			
Intérêts délaissés par les actionnaires à certaines conditions (y compris intérêts composés) .....	113,3	10,9	124,2
Renonciation à diverses dépenses (intérêts compris) .....	- 50,5	- 3,1	- 53,6
<b>Total II .....</b>	<b>1297,5</b>	<b>80,5</b>	<b>1378,0</b>

Articles comptables	Dépenses et recettes		
	jusqu'au 31 déc. 1987 mio. fr.	du 1 <sup>er</sup> janv. 1988 au 30 sept. 1988 mio. fr.	Total mio. fr.
<i>Engagements du 1<sup>er</sup> octobre 1988 au 30 juin 1989</i>			
Frais courants . . . . .			51,4
Intérêts délaissés par les actionnaires à certaines conditions (y compris intérêts composés) . . . . .			11,2
Créances des fournisseurs (non évaluables pour l'instant) . . . . .			<u>p.m.</u>
<b>Total III</b> . . . . .			<b>1440,6</b>
<i>Recettes présumées</i>			
Immeubles . . . . .			- 67,4
Combustible nucléaire . . . . .			- 70,0
Divers . . . . .			<u>- 1,0</u>
<b>Total IV</b> . . . . .			<b>1302,2</b>

Cette estimation se fonde sur la comptabilité dûment gérée et contrôlée chaque année par les experts-comptables indépendants (REVISUISSE) et l'organe de contrôle attitré de Kaiseraugst SA. Elle englobe également (dans le total I) les frais afférents à la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 1988.

Dans un second temps, on a tenu compte aussi bien des intérêts délaissés par les actionnaires à certaines conditions que de la libre renonciation à la prise en compte de certaines dépenses effectuées. Les taux des intérêts correspondent aux rendements, publiés par la Banque nationale, des obligations des centrales et sociétés d'électricité à plus de cinq ans d'échéance résiduelle augmentés de ¼ pour cent de frais de financement. Les dépenses auxquelles les promoteurs renoncent de leur plein gré comprennent avant tout quelque 25 millions de francs de frais de recherche et d'étude présentant un intérêt général pour l'industrie électrique, environ 21,5 millions de francs de prestations ayant trait à l'information dans le domaine de l'énergie nucléaire et 7,1 millions de francs de frais généraux.

Un troisième article comptable comporte les engagements présumés de Kaiseraugst SA du 1<sup>er</sup> octobre 1988 au 30 juin 1989 (date à laquelle le délai référendaire de l'arrêté fédéral expirera vraisemblablement). Les créances des fournisseurs ne peuvent être évaluées pour l'instant.

Du total III de 1,44 milliard de francs ont été déduites les recettes présumées, qui se montent à 138 millions en tout. Les immeubles, soit environ 22,5 ha, ont été évalués à 300 francs le m<sup>2</sup>. Ce prix rejoint l'estimation que Kaiseraugst SA a confiée à des experts indépendants agréés par les tribunaux argoviens. On notera toutefois que le Grand Conseil argovien a invité, le 20 octobre 1987, la commune

de Kaiseraugst à réduire sa zone industrielle de 20 ha au cas où la centrale de Kaiseraugst ne pourrait être réalisée. Il importe peu de savoir dans quelle mesure cette décision entraînera en dernière analyse une dépréciation des immeubles de Kaiseraugst SA car les éventuelles moins-values devront être indemnisées – si indemnisation il y a – non pas par la Confédération dans le cadre de la présente procédure, mais par le canton et la commune pour expropriation matérielle. Les recettes provenant de la vente du combustible nucléaire ont été évaluées avec un certain optimisme. Elles pourront connaître des variations sensibles selon l'évolution du prix de l'uranium et du cours du dollar.

La somme totale des dommages établis selon le total IV s'élève ainsi à environ 1,3 milliard de francs.

En vertu du chiffre 3 de la convention, les dépenses et engagements de Kaiseraugst SA seront examinés selon des modalités convenues entre les parties. Le Conseil fédéral a confié cette révision au Contrôle fédéral des finances. Pour Kaiseraugst SA, c'est REVISUISSE qui vérifiera l'estimation des dommages. Bien que le Contrôle fédéral des finances ne puisse remettre son rapport avant la mi-novembre 1988, tout porte à penser que le montant des frais indiqué au chiffre 3 de la convention dépassera le milliard de francs.

## **224      Entrée en vigueur, versement de la contribution fédérale, litiges**

L'entrée en vigueur de la convention, qui est régie par son chiffre 4, est subordonnée à celle de l'arrêté fédéral y afférent. Si l'arrêté devait être rejeté soit par l'Assemblée fédérale soit par le peuple, au cas où le référendum serait demandé, la convention deviendrait caduque sans même avoir sorti d'effets (ch. 5 de la convention). Si l'arrêté était accepté, la convention entrerait en force de plein droit.

La contribution de la Confédération sera exigible à l'entrée en vigueur de la convention (ch. 4, 3<sup>e</sup> al., de la convention).

Conformément à l'article 116, lettre b, de la loi d'organisation judiciaire (RS 173.110), il appartiendra au Tribunal fédéral de statuer sur les litiges découlant de la convention (ch. 8 de la convention).

## **3            Conséquences**

### **31          Conséquences financières**

La convention oblige la Confédération à verser à Kaiseraugst SA une indemnité de 350 millions de francs au plus. Le crédit de paiement nécessaire sera porté au budget de 1989. La Confédération effectuera le paiement dès que la convention sera entrée en vigueur.

## **32      Autres conséquences**

Du fait de l'abandon du projet, les actionnaires de Kaiseraugst SA seront amenés à supporter une lourde charge d'amortissements d'environ 1,3 milliard de francs (cf. ci-devant ch. 223). La contribution fédérale réduira les frais à la charge des actionnaires, mais ceux-ci auront tout de même à supporter encore un solde d'environ 950 millions de francs.

## **4            Programme de la législature**

Le projet que nous vous soumettons ne figure pas au programme de la législature 1987-1991 du fait qu'il ne pouvait être prévu lorsque celui-ci a été arrêté. A la suite de l'adoption des trois postulats sur l'abandon du projet de Kaiseraugst (Stucky, Groupe écologiste et Schönenberger) et compte tenu de l'importance de la décision à prendre, il y a toutefois lieu de le présenter maintenant à l'Assemblée fédérale.

## **5            Bases juridiques**

### **51          Constitutionnalité**

Le projet se fonde sur l'article 24<sup>quinquies</sup> de la constitution qui précise que la législation sur l'énergie atomique relève de la Confédération.

### **52          Forme de l'acte normatif**

Les dispositions légales actuelles ne permettent pas de verser une indemnité aux promoteurs de Kaiseraugst, sauf si des décisions ont été révoquées. Aussi la convention réglant l'indemnisation appelle-t-elle l'instauration d'une nouvelle base légale relevant de la législation spéciale. Eu égard au caractère très particulier et même exceptionnel du dossier de Kaiseraugst, le Conseil fédéral propose un arrêté fédéral de portée générale ayant pour seul et unique objet la convention passée avec la société promotrice.

Du point de vue de la doctrine et au vu de l'article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), la solution envisagée peut paraître inhabituelle dans la mesure où les lois ne doivent pas se rapporter à des cas particuliers. Un régime général d'indemnisation pour l'abandon de projets de centrales nucléaires créerait toutefois un précédent qu'il y a lieu d'éviter, d'autant que les circonstances afférentes aux autres projets en cours diffèrent totalement de celles de Kaiseraugst.

Le référendum en matière financière n'existant pas sur le plan fédéral, le montant de l'indemnité n'a pas été indiqué dans l'arrêté fédéral de portée générale. Le plafond de 350 millions de francs découle de la convention signée par les parties; le crédit de paiement y relatif devra être voté au budget de 1989.

## Convention

entre

la *Confédération suisse*, ci-après «Confédération»,

et

*Energie nucléaire de Kaiseraugst SA*, ci-après «ENK».

Au vu des circonstances et des modalités ci-après:

- ENK s'est vue délivrer pour son projet de centrale nucléaire à Kaiseraugst le 15 décembre 1969 une autorisation de site et le 20 mars 1985 (approbation par les Chambres fédérales) une autorisation générale au sens de la loi sur l'énergie atomique. ENK est en droit d'obtenir l'autorisation de construire une installation nucléaire, pour autant qu'elle présente un projet satisfaisant aux conditions légales.
- Cependant, le projet d'ENK ne peut, au vu des circonstances, être réalisé à l'heure actuelle ou dans un proche avenir. ENK n'a toutefois pas à répondre de ce contretemps. Le Conseil fédéral estime qu'il convient de renoncer sans tarder à la poursuite du projet.
- En vue d'obtenir les autorisations requises et en prévision de la construction de la centrale, ENK a été amenée à engager des dépenses substantielles, qui sont essentiellement imputables aux retards intervenus et aux correctifs apportés par les autorités aux exigences requises pour le projet.
- Aucun motif d'ordre juridique ne justifie la révocation des autorisations délivrées. De l'avis du Conseil fédéral, une centrale nucléaire de puissance comparable est aujourd'hui encore nécessaire et les obligations de sécurité sont à même d'être satisfaites.
- Sauf révocation de l'autorisation générale, la Confédération n'a aucune base légale l'habilitant à indemniser ENK. Au cas où le projet ne serait pas poursuivi, il serait toutefois inéquitable de sa part de ne pas participer aux dépenses encourues en versant une contribution appropriée. Faire supporter à la seule ENK (et donc à ses actionnaires) les conséquences d'un abandon du projet ne saurait non plus se justifier sur le plan politique.
- Le projet de Kaiseraugst représentant à cet égard un cas exceptionnel, il y a lieu de soumettre la convention à un arrêté fédéral de portée générale.
- Le Conseil fédéral entend, conjointement avec ENK, ménager une solution politique tout en maintenant expressément l'option nucléaire en Suisse.

Il est convenu entre la Confédération et ENK ce qui suit:

<sup>1)</sup> Traduction du texte original allemand.

1. ENK arrête, compte tenu des circonstances, les travaux relatifs au projet de centrale nucléaire de Kaiseraugst.
2. La Confédération verse à ENK une contribution forfaitaire de 350 millions de francs suisses au titre des dépenses que celle-ci a faites et des engagements qu'elle a contractés de bonne foi en vue d'obtenir les autorisations requises et de réaliser le projet de Kaiseraugst.
3. Les dépenses et engagements au sens du chiffre 2 s'élevaient, selon les indications d'ENK, à plus d'un milliard de francs à la fin septembre 1988.  
Les frais déterminants seront contrôlés selon des modalités convenues entre les parties. S'il apparaît qu'ils sont inférieurs à un milliard de francs, la contribution fédérale sera réduite en proportion.
4. L'entrée en vigueur de la présente convention est subordonnée à celle de l'arrêté fédéral de portée générale y afférent.  
L'autorisation générale délivrée à ENK sera dès lors sans objet.  
La contribution de la Confédération sera exigible à la même date.
5. Si le Parlement refuse de donner son accord ou que le peuple rejette le projet dans le cadre d'une votation sur une demande de référendum, la convention deviendra sans objet et ne sortira pas d'effets. En pareil cas, les deux parties seront déliées.
6. Par la présente convention, ENK renonce à tous ses autres droits ou créances envers la Confédération.
7. La présente convention est rédigée en deux exemplaires originaux numérotés; l'exemplaire n° 1 est destiné à la Confédération, l'exemplaire n° 2 à ENK.
8. Les litiges découlant de la présente convention seront portés devant le Tribunal fédéral de Lausanne.

Berne, le 7 novembre 1988

Confédération suisse:  
O. Stich,  
président de la Confédération

Energie nucléaire de Kaiseraugst SA:  
E. Tappy,  
président du conseil d'administration  
F. J. Harder,  
vice-président du conseil d'administration

# Arrêté fédéral relatif à une convention réglant l'abandon du projet de centrale nucléaire de Kaiseraugst

Projet

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 24<sup>quinquies</sup> de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 9 novembre 1988<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

## **Article premier** Autorisation conférée au Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est autorisé à conclure avec Energie nucléaire de Kaiseraugst SA une convention réglant l'abandon du projet de centrale nucléaire et à lui verser une indemnité appropriée.

## **Art. 2** Référendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le présent arrêté entre en vigueur le lendemain de l'expiration du délai référendaire ou, le cas échéant, de l'acceptation dudit arrêté en votation populaire.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral abrogera le présent arrêté lorsque toutes les obligations découlant de la convention auront été remplies.

32465

<sup>1)</sup> FF 1988 III 1197

## **Message à l'appui de l'arrêté fédéral relatif à une convention réglant l'abandon du projet de centrale nucléaire de Kaiseraugst du 9 novembre 1988**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.065
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1988
Date	
Data	
Seite	1197-1214
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 620

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.