

N° 23

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 octobre 1986.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi, autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg pour la réalisation et l'exploitation de certaines implantations industrielles sur la Moselle.

Par M. Paul ROBERT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Betten-court, Michel Caldaguès, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sénat : 434 (1985-1986).

Traités et conventions. — Grand-Duché de Luxembourg - Moselle.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : La convention franco-luxembourgeoise du 12 mars 1986 est relative à l'implantation d'une centrale nucléaire à Cattenom (Moselle), dans une région frontalière, et tend à assurer la sécurité des populations riveraines	3
A. — CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DU SITE NUCLÉAIRE DE CATTENOM	5
1. — Le choix du site de Cattenom	5
2. — Les équipements concernés	6
3. — L'échéancier de mise en service de la centrale	6
4. — Les dispositions prises en matière de sécurité	7
B. — LES RÉACTIONS DANS LES PAYS LIMITROPHES ET LA CONCERTATION ENTRE LES GOUVERNEMENTS FRANÇAIS, LUXEMBOURGEOIS ET OUEST-ALLEMANDS	9
1. — La position des autorités luxembourgeoises	9
2. — La position des autorités ouest-allemandes	11
3. — Une concertation active entre la France, le Luxembourg et l'Allemagne fédérale	12
a) La sûreté nucléaire	13
b) L'environnement et l'impact des rejets	13
c) L'information en cas d'accidents	14
d) La sécurité civile	14
C. — LA CONVENTION FRANCO-LUXEMBOURGEOISE DU 12 MARS 1986 ..	15
1. — Le contexte conventionnel et l'intérêt d'un accord bilatéral	15
a) Les règles internationales en vigueur	15
b) L'objet de l'instrument franco-luxembourgeois	16
2. — Analyse des dispositions de la convention franco-luxembourgeoise	17
a) La pollution thermique	17
b) Le débit de la Moselle et la navigation sur le cours d'eau	17
c) Les rejets radioactifs	17
d) L'assistance au gouvernement luxembourgeois	18
e) Les mesures prises en cas d'accident	18
f) L'application de la convention	18
LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR	19
1. — <i>Première observation</i> : La convention du 12 mars 1986 doit entrer en vigueur sans délai	19
2. — <i>Deuxième observation</i> : L'émotion suscitée par l'accident de Tchernobyl ne saurait occulter la valeur des mesures de sécurité prises au sujet du site de Cattenom	20
3. — <i>Troisième observation</i> : Quelques précisions sur trois points adjacents à la convention franco-luxembourgeoise	20
LES CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR DE LA COMMISSION	22
ANNEXES	24

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation d'une convention franco-luxembourgeoise signée le 12 mars 1986 et relative à « la réalisation et l'exploitation de certaines implantations industrielles sur la Moselle ». Il s'agit, en réalité, de tirer les conséquences, sur le plan des relations bilatérales entre la France et le Grand-Duché, de la décision prise par la France — il y a aujourd'hui plus de dix ans — d'implanter une centrale électrique nucléaire sur le site de Cattenom, en Moselle.

La centrale de Cattenom est en effet située sur la rive gauche de la Moselle, à huit kilomètres au nord-est de Thionville. Elle est ainsi installée — comme d'autres sites nucléaires, tels ceux de Fessenheim sur le Rhin et de Chooz sur la Meuse — dans une région frontalière, à neuf kilomètres de la frontière luxembourgeoise et à une douzaine de kilomètres de la frontière sarroise, en Allemagne fédérale. Le site industriel de Cattenom se trouve, en particulier, à une vingtaine de kilomètres de la ville de Luxembourg elle-même.

C'est pour tenir compte de cette localisation géographique, mais aussi — nous y reviendrons — de l'absence d'installations nucléaires, à ce jour, sur le territoire luxembourgeois, et du fait que le Luxembourg n'est pas partie contractante aux conventions multilatérales de Paris (1960) et Bruxelles (1963) sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, que les gouvernements français et luxembourgeois sont convenus des termes de la présente convention, en vue d'assurer la plus grande sécurité et la meilleure protection des populations et de l'environnement de part et d'autre de la frontière.

Il convient ainsi de marquer ici, afin de lever d'emblée toute ambiguïté, que la présente convention et le présent projet de loi, n'ont aucunement pour objet d'apprécier le bien-fondé ou l'opportunité de la construction ou de la mise en œuvre de la centrale de Cattenom. Il s'agit aujourd'hui, ces décisions ayant été prises selon les procédures et dans les formes requises, de tirer les conséquences de la concertation menée depuis des années avec le gouvernement luxembourgeois afin d'assurer, en permanence, la sécurité des populations riveraines. Cet

objectif devrait ainsi, aux yeux de votre rapporteur, rassembler tous ceux qui sont intéressés par le développement satisfaisant de cet ensemble industriel, qu'ils soient favorables ou préoccupés par le développement de l'industrie nucléaire civile en général, et par l'implantation de Cattenom en particulier.

*

* *

A. — CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DU SITE NUCLÉAIRE DE CATTENOM

Il a paru nécessaire à votre rapporteur, avant d'examiner les circonstances qui ont conduit à l'élaboration de la convention du 12 mars 1986 et d'analyser les termes du texte qui nous est soumis, de rappeler d'abord brièvement les caractéristiques générales du site nucléaire de Cattenom, qu'il s'agisse du choix du site, du type d'équipements concernés, de l'échéancier de mise en service, et des mesures de sécurité prévues.

1°) Le choix du site de Cattenom

La décision prise par la France, il y a maintenant une décennie, de construire une centrale électro-nucléaire à Cattenom répond au souci de rétablir l'équilibre de la production électrique en Lorraine.

Ce choix résulte de la situation énergétique dans cette région. Car si l'alimentation électrique de l'Est de la France a principalement reposé sur les centrales thermiques proches des houillères et sur les installations hydroélectriques au fil-de l'eau sur le cours du Rhin, ces dernières sont aujourd'hui insuffisantes pour couvrir l'ensemble de la demande, au moment où les centrales thermiques conventionnelles sont progressivement atteintes par la vétusté. C'est ainsi que la centrale EDF de Strasbourg a été arrêtée en 1985 ; il devrait en être de même pour deux autres vers 1995. Les centrales électriques de la sidérurgie ou des charbonnages ne peuvent suffire, elles non plus, à long terme.

Pour ces raisons, et en dehors de la centrale de Chooz, sur la Meuse, deux nouveaux sites nucléaires ont été implantés dans l'Est de la France : Fessenheim sur le Rhin et Cattenom sur la Moselle. La durée de vie des tranches nucléaires, aujourd'hui assurée pour 25 ans, mais qu'EDF envisage de porter jusqu'à 40 ans moyennant des travaux appropriés effectués le moment venu, doit assurer l'alimentation électrique de ces régions à long terme. Chacune des quatre tranches prévues à Cattenom permettrait ainsi d'économiser 1,7 million de tonnes de pétrole. Et il est inutile d'insister sur l'apport au renouveau économique de la Lorraine qu'une telle réalisation représente.

2°) Les équipements concernés

Le projet initial prévoyait l'implantation de deux tranches de 1 300 mégawatts et de deux tranches de 900 mégawatts. En fait, pour répondre au deuxième choc pétrolier de 1977, il a été décidé d'augmenter la puissance installée et d'équiper le site avec quatre tranches de 1 300 mégawatts. Le site comporte ainsi quatre tranches de 1 300 mégawatts, équipées de réacteurs à eau sous pression.

Il s'agit du modèle le plus perfectionné des centrales constituant le parc nucléaire français aujourd'hui composé de vingt-trois sites nucléaires, dont la liste est ci-jointe (cf annexes). Ses réacteurs comportent en particulier une double enceinte de confinement et des chaînes de traitement des effluents radioactifs très performantes. Le refroidissement est assuré en circuit fermé sur des tours de refroidissement. Pour assurer le fonctionnement des quatre tours, il faut prélever un débit de 8 m³/seconde dans la Moselle : 3 m³/seconde sont évaporés, le reste est restitué à la rivière. Il a fallu, pour assurer en toutes circonstances le refroidissement de la centrale, créer un petit lac sur le site, le lac du Mirgenbach, d'une capacité de 6 millions de m³. Outre la sécurité qu'il apporte, ce lac assure une fonction de refroidissement naturel des eaux avant leur rejet dans la Moselle, limitant par là l'impact thermique de la centrale sur la rivière.

De plus, compte tenu des étiages importants présentés par la Moselle et la charge thermique et chimique résultant déjà des industries à l'amont du site, il a été décidé d'aménager, dans le haut bassin de la Moselle, une retenue dont 35 millions de m³ sont affectés à la compensation du débit évaporé par la centrale durant les périodes d'étiage.

3°) L'échéancier de mise en service de la centrale

Décidée en 1976, après avis favorable du conseil régional de Lorraine le 27 janvier 1975, la construction de la centrale électronucléaire de Cattenom a fait l'objet d'une enquête d'utilité publique en mai-juin 1977 ; le décret, pris après avis du Conseil d'État, a été signé le 11 octobre 1978. Il convient en outre de signaler qu'à l'occasion du permis de construire des tranches 3 et 4, une étude d'impact a été réalisée pour l'ensemble des quatre tranches, et que les autorités allemandes et luxembourgeoises ont eu connaissance de ces études d'impact, avant qu'elles ne soient soumises à l'enquête publique.

L'état d'avancement des travaux est actuellement le suivant :

- tranche 1 : le chargement du combustible est intervenu à la mi-juillet 1986, la divergence du réacteur a eu lieu fin octobre, et le couplage au réseau national est imminent ;
- tranche 2 : le couplage est prévu pour avril 1987 ;
- tranche 3 : le couplage au réseau est prévu pour octobre 1988 ;
- tranche 4 : le couplage de cette tranche est envisagé au cours du 1^{er} trimestre 1990.

L'arrêté ministériel fixant les valeurs limites des rejets radioactifs dans l'eau en provenance de la centrale a été publié le 21 février 1986. La réglementation en vigueur fixe — nous y reviendrons —, pour toutes les centrales françaises, à 15 curies par réacteur et par an le maximum de rejets d'effluents liquides et gazeux. Le plan particulier d'intervention sera opérationnel lors de la mise en activité de la centrale. Ce plan particulier d'intervention a fait également l'objet d'une concertation avec les autorités fédérales allemandes et luxembourgeoises.

4°) Les dispositions prises en matière de sécurité.

En raison même de la politique française de standardisation des centrales nucléaires —facteur qui permet à la France de disposer de moyens d'étude, de comparaisons et d'expérience d'exploitation supérieurs à ceux dont disposent les autres pays—, la centrale de Cattenom fera l'objet des mêmes dispositions que toutes les autres centrales françaises.

Sans entrer dans le détail des mesures prises pour assurer une surveillance permanente de l'exposition des travailleurs et une protection rigoureuse du public et de l'environnement, qu'il s'agisse du contrôle des rejets ou de la gestion des déchets radio actifs, il a paru ici utile à votre rapporteur de rappeler brièvement le dispositif applicable en cas d'accident. Car, si l'amélioration constante des conditions de sûreté a considérablement réduit le nombre des incidents et les risques d'accidents nucléaires, il serait, là comme ailleurs, irresponsable d'exclure totalement l'éventualité d'un accident susceptible d'affecter la population et l'environnement voisins d'un site nucléaire.

Pour parer à ces éventualités, le dispositif prévu est articulé entre un échelon local et un échelon national.

— Au plan local, l'exploitant nucléaire est responsable de l'installation qu'il a créée et des conséquences qu'un accident pourrait éventuellement entraîner sur l'environnement. En cas de situation accidentelle, il appartient au chef d'établissement de déclencher le plan d'urgence interne (PUI) qui vise à replacer l'installation dans un état sûr et à limiter les conséquences de l'incident ou de l'accident. Bien entendu, en application de sa mission générale en matière de sécurité des personnes et des biens, le commissaire de la République est chargé de prendre toutes mesures pour assurer la sécurité publique et l'ordre public. S'il le jugeait nécessaire, il déclencherait le plan particulier d'intervention (PPI) propre à l'installation nucléaire concernée par un éventuel accident.

— Au plan national, ensuite, trois services principaux seraient appelés à intervenir :

— le service central de sûreté des installations nucléaires (SCSIN), assisté de l'institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) pour ce qui concerne l'appréciation technique de la situation et ses évolutions possibles, contrôlerait les dispositions prises par l'exploitant et donnerait les autorisations nécessaires ;

— le service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI) ferait connaître son avis sur les conséquences radiologiques de rejets immédiats ou prévisibles et conseillerait le commissaire de la République sur les mesures sanitaires à prendre ou à envisager ;

— et la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC), coordonnerait la mise à disposition des moyens nationaux éventuellement nécessaires et faciliterait l'acheminement de techniciens auprès du commissaire de la République.

Il va de soi, enfin, que plusieurs autres administrations — relevant notamment du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Environnement — auraient également à intervenir, en tant que de besoin, en pareille hypothèse et complètent ainsi ce dispositif qui, par bonheur, n'a jamais été mis jusqu'ici réellement à l'épreuve, mais témoigne de l'extrême vigilance des pouvoirs publics français pour assurer la protection des personnes et des biens, et la sécurité maximale.

*
* * *

B. — LES RÉACTIONS DANS LES PAYS LIMITROPHES ET LA CONCERTATION ENTRE LES GOUVERNEMENTS FRANÇAIS, LUXEMBOURGEOIS ET OUEST-ALLEMANDS

Si l'examen qui précède souligne que la centrale de Cattenom — qui s'inscrit dans le cadre d'un vaste parc nucléaire français comprenant seize sites nucléaires en activité et sept en construction ou en projet — présente, pour l'essentiel, et notamment sur le plan de la sécurité, des caractéristiques comparables, ou meilleures, à celles des autres centrales françaises, la sensibilité particulière de l'opinion publique des deux pays voisins pour tout ce qui touche au nucléaire explique sans doute que, dès l'origine, et plus encore à la suite de « l'effet Tchernobyl », la décision française concernant Cattenom ait suscité de vives réactions tant en Allemagne fédérale qu'au Luxembourg.

Il convient dès lors de s'arrêter ici sur ces réactions et d'examiner le déroulement de la concertation menée, pour y répondre, par le Gouvernement français.

1°) La position des autorités luxembourgeoises

La convention signée le 12 mars 1986 devrait constituer l'aboutissement des pourparlers engagés par la France compte tenu de l'évolution de la position des autorités luxembourgeoises au regard de la centrale de Cattenom depuis 1976.

— Le Gouvernement Grand-Ducal a, dans un premier temps, souhaité garantir une compatibilité entre le site nucléaire français de Cattenom et le site nucléaire luxembourgeois de Remerschem. Ce dernier, situé environ 15 km à l'aval de Cattenom sur la rive gauche de la Moselle, devait en effet être équipé de deux réacteurs de 1 300 mégawatts.

C'est la raison pour laquelle les deux pays avaient signé le 17 mai 1978 une première convention bilatérale « fixant les conditions à respecter pour la réalisation et l'exploitation de certaines implantations industrielles sur la Moselle » et permettant de s'assurer que la France ne saturerait pas à son profit les capacités d'absorption de la Moselle.

Cette convention n'a cependant jamais été ratifiée car, à l'automne 1978, sous la pression de son opinion publique, le Luxembourg a décidé un moratoire nucléaire toujours en vigueur et aban-

donné officiellement le projet de Remerschem, tandis qu'Électricité de France (EDF) modifiait au contraire le projet initial de Cattenom pour accroître la puissance de la centrale — quatre réacteurs de 1 300 mégawatts au lieu de deux de 900 et deux de 1 300.

— Par la suite, le Gouvernement luxembourgeois, tout en se déclarant hostile au principe de la centrale de Cattenom, a réclamé des garanties supplémentaires et demandé à la France la réouverture de négociations pour tenir compte de l'abandon du projet de Remerschem.

Entamées dès 1982, les négociations ont abouti au début de cette année, à la suite d'un rapprochement difficile des positions françaises et luxembourgeoises, à la signature de la convention du 12 mars 1986 qui nous est présentée aujourd'hui et qui tend à garantir en permanence la sécurité des populations riveraines.

— Il convient toutefois de relever ici, qu'en dépit de la signature de la convention, les événements du printemps et de l'été dernier ont incité le Luxembourg à prendre, à nouveau, des positions hostiles à la centrale de Cattenom.

L'origine doit assurément en être recherchée dans la catastrophe de Tchernobyl qui a réveillé dans de nombreux pays européens, et particulièrement au Luxembourg, la contestation écologiste par l'exacerbation de la crainte d'une grande partie de l'opinion publique à l'égard de l'énergie nucléaire civile.

C'est ainsi — rappelons-le — que des manifestations ont été notamment organisées les 17 mai et 15 juin dernier par les mouvements écologistes. Ces mouvements de protestation ont encore trouvé deux occasions de se manifester durant l'été dernier : le 14 juillet d'abord, à Cattenom et à Luxembourg même, au moment du chargement du premier réacteur de la centrale en combustible ; et, à nouveau, quelques semaines plus tard, à la suite de la malencontreuse inondation, le 24 août, des galeries souterraines situées sous les deux premiers réacteurs de Cattenom du fait d'un incident dans le système hydraulique, lequel — faut-il le préciser — n'a donné lieu à aucune émission radioactive.

C'est dans ce contexte que doivent être appréciés les propos de membres du Gouvernement luxembourgeois lui-même qui, en écho à l'émotion d'une partie de son opinion publique, a continué à demander la suspension de la mise en service de la centrale et, à défaut, de nouvelles assurances en matière de sécurité et l'abandon des tranches 3 et 4 de la centrale.

2°) La position des autorités ouest-allemandes

Les mêmes causes ayant, en l'occurrence, produit les mêmes effets, écologistes ouest-allemands et luxembourgeois se sont trouvés côte à côte dans diverses manifestations hostiles à l'implantation de la centrale de Cattenom. Il a donc paru nécessaire à votre rapporteur, à seule fin d'assurer l'information complète de la commission et de la Haute Assemblée, de rapporter également ici la position des autorités ouest-allemandes.

Il convient toutefois de distinguer à cet égard, compte tenu de la structure fédérale de l'Allemagne de l'Ouest, les sensibles différences d'appréciation qui sont apparues entre Bonn et les Länder directement concernés.

— A l'échelon régional, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat ont, depuis 1975, manifesté une certaine hostilité à Cattenom. L'accession à la Présidence du Land de Sarre de M. Lafontaine en 1985 a entraîné un durcissement de l'attitude sarroise mais déjà, en 1983, la Sarre avait protesté à l'annonce de l'engagement des tranches 3 et 4 de Cattenom par la France.

L'accident de Tchernobyl a — là encore — fourni de nouveaux prétextes et le Gouvernement sarrois a déposé un recours contre les autorisations de Cattenom devant le Tribunal administratif de Strasbourg. Selon les requérants, la centrale française présenterait un danger tel que sa mise en service devrait être interdite et des démarches en ce sens ont été tentées jusqu'auprès de la Commission de Bruxelles, laquelle ne possède aucun pouvoir en la matière dès lors que les directives européennes en la matière sont respectées, ce qui est bien le cas en l'occurrence.

— Au plan fédéral, en revanche, Bonn a toujours manifesté un souci de réserve et de prudence, ce qui a permis de préserver le développement du programme nucléaire allemand ainsi que la qualité des rapports franco-allemands. C'est pourquoi les relations Paris-Bonn, notamment à partir de la création, en 1976, de la commission franco-allemande de sûreté (DFK), ont pu rester plus sereines. La sûreté nucléaire était, comme d'autres questions touchant par exemple à l'environnement, traitée au sein du ministère fédéral de l'intérieur. Jusqu'à l'accident de Tchernobyl, le gouvernement fédéral a paru se satisfaire des travaux menés au sein de la DFK et des résultats obtenus.

Le choc de Tchernobyl a toutefois amené une réaction comportant la création d'un Ministère de l'environnement reprenant la responsabilité de la sûreté nucléaire.

Il reste qu'à plusieurs reprises — et notamment dans un rapport de 1985 relatif à la sûreté des centrales de Cattenom et de Philippsburg 2 — les autorités allemandes ont estimé que « les mesures de sûreté, de radioprotection et de protection de l'environnement, ainsi que les plans d'urgence déjà mis en place ou prévus, sont comparables, notamment pour les conséquences au-delà des frontières, et que la population frontalière bénéficiera dans chaque cas, par rapport à la centrale étrangère, d'une protection analogue à celle prévue dans le voisinage des centrales nationales ».

Il n'est enfin peut être pas sans intérêt de rappeler ici l'attitude très ferme adoptée par le Gouvernement ouest-allemand dans ses relations avec l'Autriche au sujet de l'usine de retraitement de combustible irradié située à Wackersdorf, en Bavière.

3°) Une concertation active entre la France, le Luxembourg et l'Allemagne fédérale

Mais, pour répondre aux préoccupations manifestées par une partie des populations intéressées, les autorités françaises ont tenu à mener une concertation particulièrement active — et, sans aucun doute, inhabituelle dans son ampleur — avec les gouvernements luxembourgeois et ouest-allemand. Les experts des deux pays ont ainsi pu suivre et analyser régulièrement l'évolution de la construction de la centrale de Cattenom.

Tous les sujets en discussion ont fait l'objet de nombreux pourparlers entre les trois gouvernements, pourparlers qui ont débouché, non seulement sur la présente convention franco-luxembourgeoise, mais aussi sur plusieurs avis de la commission franco-allemande de sûreté et de la commission internationale de protection de la Moselle, et sur des échanges de lettres entre les ministères de la santé des trois pays.

Quatre thèmes principaux ont été traités au cours de ces échanges ou de ces négociations : la sûreté nucléaire ; les rejets liquides ou thermiques ; l'information en cas d'accident ; et la sécurité civile.

a) En matière de **sûreté nucléaire**, et malgré les difficultés dues aux différences de normes entre les pays, les autorités allemandes, à l'issue notamment des analyses de la commission de sûreté (DFK), ont indiqué qu'elles considéraient que les populations allemandes étaient protégées vis-à-vis de la centrale de Cattenom comme si cette centrale avait été autorisée par les autorités allemandes.

Il faut en outre relever que la centrale de Cattenom, comme toutes les centrales françaises, sera équipée d'un dispositif permettant de décompresser l'enceinte de confinement en cas de besoin, pour éviter la fissuration de l'enceinte et lui garder toute sa fonction de confinement, sans émettre à l'extérieur une radioactivité importante.

b) Dans le domaine de l'environnement, plusieurs commissions se sont penché sur l'**impact des rejets** devant résulter du fonctionnement de la centrale de Cattenom.

— S'agissant des **rejets radioactifs liquides**, les différences de réglementation entre les pays ont, ici encore, provoqué certaines difficultés. C'est ainsi que la réglementation allemande limite les rejets autorisés à 3 curies par tranche et par an, soit cinq fois moins que la réglementation française. Cette différence a fait l'objet d'une inquiétude profonde en Allemagne et au Luxembourg.

Mais la centrale de Cattenom est équipée de chaînes de traitement des effluents qui aboutissent à des rejets liquides dont l'activité doit être inférieure à 3 curies par tranche et par an. Pour apaiser les inquiétudes des pays voisins, la France a donc indiqué qu'elle prendrait des dispositions telles que « activité annuelle effectivement rejetée dans le milieu aquatique ne devrait pas atteindre 12 curies par an en fonctionnement normal pour l'ensemble de la centrale de Cattenom, c'est-à-dire au maximum 3 curies par an et par tranche (tritium exclu) ».

Cette affirmation apparaît à la fois dans la convention franco-luxembourgeoise du 12 mars 1986, dans l'avis de la commission de la Moselle et dans les échanges de lettres entre les ministres de la Santé de France, d'Allemagne et du Luxembourg.

— En ce qui concerne les **rejets thermiques et chimiques**, la France s'est engagée (convention franco-luxembourgeoise, commission de la Moselle) à compenser le débit évaporé par la centrale dès que le débit de la Moselle tombe en-dessous de 26 m³/s et à faire en sorte que la température de la Moselle ne dépasse pas 28° C du fait de la centrale, et que l'élévation de la température de la Moselle ne dépasse

jamais 1,5° C entre l'aval et l'amont de la centrale. Ces dispositions assurent la comptabilité entre Cattenom et les installations industrielles existantes (usine chimique de Besch en Allemagne) ou potentielles (centrale nucléaire de Remerschem au Luxembourg).

Compte tenu de ces diverses dispositions, la commission pour la protection de la Moselle contre la pollution a estimé satisfaisantes les explications fournies par la France en ce qui concerne l'impact des rejets thermiques et chimiques de la centrale de Cattenom sur la Moselle.

c) Pour ce qui est de l'**information réciproque en cas d'accident**, la France a signé avec l'Allemagne (28 janvier 1981) et le Luxembourg (11 avril 1983) des accords relatifs à l'échange d'information en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques. Pour ce qui concerne l'Allemagne, cet accord sera complété par un accord local entre Metz et Sarrebrück, comme il en existe un entre Colmar et Freiburg au sujet de Fessenheim.

d) Dans le domaine de la **sécurité civile**, enfin, il existe depuis des années une active coopération franco-germano-luxembourgeoise.

Une convention a été signée avec la R.F.A. dès 1977 sur l'assistance mutuelle en cas d'accidents graves ou de catastrophes. La convention du 12 mars 1986 avec le Luxembourg prévoit notamment, dans ce domaine de la sécurité civile et compte tenu du fait que le Luxembourg n'est pas exploitant nucléaire, une assistance de la part de la France en cas d'accident, qui s'est matérialisé notamment par le versement d'une contribution financière forfaitaire.

Votre rapporteur rappellera enfin ici d'un mot, car cette question ponctuelle a souvent été évoquée, que la centrale est conçue pour résister aux « agressions extérieures », telles que les chutes d'avion. Ce risque est notamment pris en compte en fonction de son importance pour la sûreté de l'installation et de sa probabilité, et peut concerner aussi bien un avion militaire qu'un appareil commercial ou de tourisme.

Mais la convention franco-luxembourgeoise du 12 mars 1986 aborde bien d'autres sujets que la sécurité civile. Il convient donc, à ce stade de notre examen, d'analyser précisément les résultats de la concertation active menée entre Paris et Luxembourg, contenus dans le texte qui nous est aujourd'hui soumis.

*

* *

C. — LA CONVENTION FRANCO-LUXEMBOURGEOISE DU 12 MARS 1986

La convention bilatérale du 12 mars 1986 regroupe en effet les différents sujets ayant fait l'objet de négociations. Il est toutefois nécessaire, avant d'en analyser les dispositions, d'en rappeler brièvement le contexte conventionnel.

1°) Le contexte conventionnel et l'intérêt d'un accord bilatéral

La motivation directe de la convention signée entre la France et le Grand-duché réside dans l'absence d'installations nucléaires sur le territoire luxembourgeois, du fait notamment du moratoire nucléaire décidé en 1978. Le Luxembourg n'est donc pas partie aux conventions internationales qui règlent, dans un cadre multilatéral, les problèmes de responsabilité et d'indemnisation dans le domaine nucléaire.

a) *Les règles internationales en vigueur.* La France a, en effet, pour sa part ratifié :

— la convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, signée à Paris le 29 juillet 1960 (et son protocole additionnel du 28 janvier 1964),

— et la convention complémentaire à la convention de Paris signée à Bruxelles le 31 janvier 1963 (et son protocole additionnel du 28 janvier 1964).

Ces conventions ont pour caractéristiques principales :

— de faire peser sur l'exploitant une responsabilité « objective » fondée sur le « risque », qui dispense les victimes de la charge de la preuve et leur donne droit à indemnisation, dès lors qu'il est établi que le dommage a été causé par un accident nucléaire ;

— d'obliger l'exploitant à souscrire une assurance ;

— et d'instituer une prescription décennale.

De plus, deux nouveaux protocoles aux conventions de 1960 et 1963 ont été adoptés à Paris, le 16 novembre 1982. Non encore entrés en vigueur, ces textes de 1982 mettent en place le dispositif suivant :

— jusqu'à 15 millions de DTS (droits de tirages spéciaux), l'indemnisation des victimes est assurée par l'exploitant ;

— de 15 millions de DTS jusqu'à 175 millions de DTS, l'indemnisation est assurée par l'État sur le territoire duquel est située l'installation ;

— et, de 175 à 300 millions de DTS, l'indemnisation est assurée par l'ensemble des États parties à la convention de Bruxelles au prorata de leur PNB et de leur puissance nucléaire installée.

Dans les textes antérieurs, encore en vigueur, les seuils de responsabilité sont les suivants :

— pour la 1^{re} tranche : 15 millions d'unités de compte de l'Accord monétaire européen ;

— pour la 2^e tranche : 70 millions d'unités de compte de l'Accord monétaire européen ;

— pour la 3^e tranche : 120 millions d'unités de compte de l'Accord monétaire européen.

b) L'objet de l'instrument franco-luxembourgeois

Le Luxembourg n'étant pas partie aux conventions de Paris et Bruxelles, la signature d'un accord bilatéral franco-luxembourgeois vise donc d'abord à faire bénéficier le Luxembourg des dispositions de ces conventions internationales dans le domaine de la responsabilité civile en matière nucléaire.

Par ailleurs, le Luxembourg, n'étant pas exploitant nucléaire, s'estime démuné de moyens de mesure et d'intervention en cas d'accident nucléaire. L'objet de la convention bilatérale est donc également, dans ce domaine de la sécurité civile, de prévoir une assistance de la France dans ce domaine.

Enfin, la convention du 12 mars 1986, couvrant un domaine plus important que l'accord précédent — devenu caduc — de 1978, traite l'ensemble des sujets relatifs à la sécurité des populations riveraines, en particulier la question essentielle des rejets radio actifs et celle des incidences du fonctionnement de la centrale sur la température et le débit de la Moselle.

Pour ce qui concerne la France, l'intérêt de la convention franco-luxembourgeoise est double :

— permettre le fonctionnement de la centrale de Cattenom dans le respect des normes nationales, plus sévères que les règles internationales existantes ;

— et définir, en matière de responsabilité et de sécurité civile, les conditions et les modalités d'indemnisation des éventuels dommages.

2°) Analyse des dispositions de la convention franco-luxembourgeoise

Les dispositions précises de la convention du 12 mars 1986, aujourd'hui soumise à notre examen, peuvent être présentées comme suit :

a) Dans le domaine de la **pollution thermique**, l'article 2 tire les conséquences des expertises conduites en commun par la France, le Luxembourg et l'Allemagne fédérale, qui ont conclu à un impact limité sur l'eau de la Moselle, grâce notamment à l'utilisation d'un lac artificiel. Les rejets de chaleur ne doivent pas entraîner une température dans la Moselle supérieure à 28 degrés, et l'élévation de température entre l'amont et l'aval de la centrale ne doit pas dépasser 1,5 degré.

b) Les articles 3 et 4 précisent que le **débit de la Moselle et la navigation sur le cours d'eau** ne devront naturellement pas être affectés par l'exploitation de la centrale. Les quantités d'eau évaporée seront intégralement compensées dès que le débit de la Moselle sera inférieur à 26 mètres cubes par seconde à la frontière franco-luxembourgeoise.

c) Les articles 5 et 6 traitent pour leur part des **rejets radioactifs** afin d'assurer la protection sanitaire des populations riveraines. Les voisins d'aval luxembourgeois bénéficieront ainsi d'un traitement comparable à celui de la population française.

Compte tenu des résultats des études d'experts, l'impact réel sur l'eau n'atteindra pas le seuil de 3 curies par tranche et par an. L'article 5 de la convention dispose ainsi que « l'activité annuelle effectivement rejetée ne devrait pas atteindre 12 curies par an en fonctionnement normal pour l'ensemble de la centrale de Cattenom, c'est-à-dire au maximum trois curies par an et par tranche ».

La France ne donne pas à ce chiffre une valeur d'objectif contraignant, dans la mesure où la réglementation nationale fixe la limite supérieure autorisée à 15 curies par an et par tranche, mais elle accepte l'idée qu'un dépassement de 3 curies entraînerait une consultation des deux parties.

Bien qu'elle soit le résultat d'un compromis nécessaire, votre rapporteur regrette ici l'ambiguïté qui résulte de l'emploi, dans le texte de l'article 5, du conditionnel (« devrait »), dont l'interprétation risque

de se révéler génératrice de malentendus. Le même article 5 prévoit toutefois la mise en place d'un comité d'experts chargé de suivre la mise en œuvre de ces dispositions afin de prendre, le cas échéant, les mesures appropriées.

d) L'article 8 de la convention comporte l'engagement du Gouvernement français d'apporter son **assistance au gouvernement luxembourgeois pour le renforcement de son réseau de surveillance et de son infrastructure d'alerte et de secours** : la France a ainsi accepté de verser au Luxembourg une contribution financière forfaitaire pour la mise en place des moyens techniques.

e) En cas d'**accident** survenu à Cattenom, l'article 9 tire les conséquences du fait que le Luxembourg n'est pas, à ce jour, exploitant nucléaire. Il prévoit que les préjudices éventuels subis par la population luxembourgeoise seront réparés dans les conditions identiques à ceux subis par la population française, conformément aux dispositions des conventions de Paris et de Bruxelles sur la responsabilité civile, bien que le Luxembourg n'y soit pas partie.

Il convient, par ailleurs, de rappeler ici que, parallèlement à la convention générale du 12 mars 1986, la France et le Luxembourg ont conclu en avril 1983 un accord relatif aux échanges d'informations en cas d'incident pouvant avoir des conséquences radiologiques ; en vertu de cet accord et en conformité avec les dispositions prévues avec l'Allemagne, une liaison directe entre la Préfecture de Metz et le réseau luxembourgeois de surveillance doit être mis en place, dont EDF assurera la charge financière.

f) Enfin, s'agissant des conditions d'**application de la convention**, le texte proposé prévoit les dispositions suivantes :

— une commission intergouvernementale franco-luxembourgeoise est chargée de suivre, aux termes de l'article 10, l'application de l'ensemble des mesures contenues dans l'accord ;

— les différends éventuels relatifs à son interprétation ou à son application seront réglés, comme c'est l'usage, par voie de négociation entre les deux gouvernements et, à défaut d'accord, éventuellement soumis à un tribunal d'arbitrage (article 11) ;

— l'article 12 précise enfin que chaque partie peut demander la renégociation de la convention, laquelle prendra effet après accomplissement des procédures de ratification et ne pourra être dénoncée avant la fin de la durée de fonctionnement des installations industrielles concernées.

*

* * *

LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR

Au terme de cette présentation, votre rapporteur voudrait, en guise de conclusion, apporter quelques ultimes précisions et tenter de dépasser l'aspect passionnel qu'ont, trop souvent, revêtu les conditions d'implantation de cette centrale de Cattenom en formulant trois observations :

1°) Première observation : la convention du 12 mars 1986, fruit de longues et difficiles négociations, doit contribuer à apaiser les craintes de nos voisins luxembourgeois. Elle doit entrer en vigueur sans délai.

S'il va de soi qu'aucun dispositif, et a fortiori aucun instrument juridique, ne pourra permettre d'exclure totalement tout risque d'accident, pas plus dans le secteur nucléaire que dans tout autre branche industrielle, la convention franco-luxembourgeoise apporte des garanties de sécurité très importantes aux populations riveraines. Beaucoup a été fait. Un luxe de précautions exceptionnel a été pris, dont la présente convention est une illustration, même si votre commission souhaite qu'à l'avenir le ministère des Affaires étrangères ait davantage la maîtrise de telles négociations, pour lesquelles l'on ne saurait s'en remettre aux seuls techniciens.

Il apparaît donc à votre commission particulièrement souhaitable que la convention du 12 mars 1986 entre en vigueur aussi rapidement que possible. Les autorités françaises et luxembourgeoises ne sauraient renouveler, une seconde fois sur le même sujet, la malheureuse et inutile expérience de la convention de 1978, devenue caduque avant même d'être en vigueur. Il convient donc aujourd'hui que les deux gouvernements respectent l'engagement qu'ils ont pris, dans une déclaration commune signée le même jour que la convention, d'« engager, dans les meilleurs délais, chacune en ce qui le concerne, les procédures constitutionnelles nécessaires à la ratification aussi rapide que possible de l'accord ».

Ainsi mise en œuvre, la convention deviendra la loi des parties et devrait éviter à l'avenir — espérons-le — les regrettables frictions qui se sont produites entre Paris et Luxembourg, au sujet de la centrale de Cattenom.

2°) Deuxième observation : L'émotion suscitée par l'accident de Tchernobyl ne saurait occulter la valeur des mesures de sécurité prises au sujet du site de Cattenom.

Il est vraisemblable que la catastrophe de Tchernobyl marquera une date charnière dans l'histoire du nucléaire civil. La contestation anti-nucléaire s'est amplifiée dans les pays où elle est traditionnellement puissante. Il n'est dès lors pas étonnant que la centrale de Cattenom, proche des frontières allemandes et luxembourgeoises et située à l'amont de ces pays, sur la Moselle, ait fait l'objet de nouvelles critiques de la part des opposants au nucléaire.

Cette circonstance nouvelle ne doit pas, cependant, laisser la passion l'emporter sur la raison. Elle ne doit pas faire oublier les efforts de concertation et les mesures prises par la France — depuis des années — pour prendre en considération les préoccupations de ses voisins luxembourgeois et ouest-allemands, même si notre pays ne saurait accepter qu'un site industriel situé sur le territoire français soit régi par des règles fixées par une réglementation étrangère. Tous les arguments scientifiques sur les différences de technologie — entre l'U.R.S.S. et la France notamment —, la redondance des dispositifs de sécurité, tout le travail d'information et de concertation entrepris depuis une décennie auprès des populations et des autorités locales ne sauraient être, d'un coup, réduits à néant.

L'intérêt tout particulier de la présente convention franco-luxembourgeoise est même a posteriori encore souligné par l'une des conséquences internationales de l'accident de Tchernobyl, à savoir les deux accords internationaux en cours d'élaboration à Vienne, sous l'égide de l'agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.). Les mesures retenues par ces deux instruments internationaux auront en effet un caractère général restant très en deçà des dispositions de la convention relative à Cattenom.

3°) La troisième observation de votre rapporteur sera pour apporter quelques ultimes précisions sur trois points adjacents à la convention franco-luxembourgeoise mais qui permettent d'en compléter l'éclairage.

— Premier point : le Tribunal administratif de Strasbourg a été saisi de multiples recours déposés à l'initiative de collectivités allemandes et luxembourgeoises, tendant à voir annuler deux arrêtés en date du 21 février 1986 par lesquels ont été autorisés les rejets radioactifs liquides et gazeux des quatre tranches de la centrale de Cattenom.

Toutefois, le gouvernement luxembourgeois ne s'est pas associé à ces recours émanant de communes. Et, par ailleurs, sans préjuger des décisions qui seront prises définitivement, après la décision du tribunal administratif qui a refusé, le 8 septembre 1986, le sursis à exécution, il est clair que le délai nécessaire à l'achèvement de la procédure juridictionnelle ainsi engagée durera plusieurs mois, voire plusieurs années. C'est dire que la convention franco-luxembourgeoise du 12 mars 1986 conserve toute son actualité et toute sa valeur au moment du démarrage et de la mise en marche effectifs de la première tranche de Cattenom.

— Second point : il convient encore de préciser les raisons pour lesquelles un accord bilatéral comparable à la convention franco-luxembourgeoise n'a pas été conclu avec la R.F.A.

Au contraire du Luxembourg, la R.F.A. dispose d'installations nucléaires sur son territoire et est partie aux conventions de Paris et de Bruxelles, dont la convention du 12 mars 1986 a pour objet de faire bénéficier le Luxembourg. L'Allemagne fédérale n'est donc pas à ce titre fondée à demander à la France de nouvelles garanties unilatérales. Par ailleurs, une concertation franco-allemande existe en permanence au sein de la commission de sûreté créée en 1976, en particulier sur les problèmes de radioprotection.

Il n'y avait dès lors pas matière, aux yeux du gouvernement français, à une convention bilatérale avec l'Allemagne fédérale.

— Troisième point, enfin : les normes fixées par la réglementation française en matière de déchets, qui sont très supérieures aux seuils estimatifs prévus par la convention franco-luxembourgeoise, sont en parfaite conformité avec les normes européennes en la matière. Il convient de noter, à cet égard, que les récentes critiques de la Commission européenne à l'encontre des États, dont le Luxembourg et l'Allemagne, qui n'ont pas encore mis leur réglementation en accord avec les règles européennes, ont épargné la France qui respecte scrupuleusement ces obligations.

*
* * *

LES CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION

Ainsi, pour tenir compte des inquiétudes des uns et des autres, tout en continuant à aller de l'avant, pour contribuer à éviter que la centrale de Cattenom ne demeure une pomme de discorde dans les relations franco-luxembourgeoises, la constatation menée et les mesures prises font que ces installations électriques nucléaires sont dotées d'un système d'ensemble encore plus fiable que celui qui prévaut d'ordinaire dans les centrales françaises et que leurs rejets seront soumis à des contrôles particulièrement stricts.

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a délibéré du présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 22 octobre 1986. A l'issue d'un échange de vues auquel ont notamment participé, outre le rapporteur et le Président Jean Lecanuet, MM. Albert Voilquin, Xavier de Villepin et Maurice Faure, elle a décidé d'émettre un **avis favorable** à l'approbation de la convention franco-luxembourgeoise du 12 mars 1986 et a approuvé le présent projet de loi.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg pour la réalisation et l'exploitation de certaines implantations industrielles sur la Moselle, signée à Paris le 12 mars 1986 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 434 (1985-1986).

ANNEXE

CENTRALES ELECTRONUCLÉAIRES FRANÇAISES EN SERVICE AU 01.07.84

Filière	Centrale	Date	Puissance nette nominale (MW)
I — Parc E.D.F. en service			
Gaz graphite	Chinon A3	08.66	360
	Saint-Laurent A1	03.69	390
	Saint-Laurent A2	08.71	450
	Bugey 1	04.72	540
Eau ordinaire sous pression PWR	Fessenheim 1	04.77	880
	Fessenheim 2	10.77	880
	Bugey 2	05.78	920
	Bugey 3	09.78	920
	Bugey 4	03.79	900
	Bugey 5	07.79	900
	Gravelines 1	03.80	910
	Dampierre 1	03.80	890
	Tricastin 1	05.80	915
	Tricastin 2	08.80	915
	Gravelines 2	08.80	910
	Dampierre 2	12.80	890
	Gravelines 3	12.80	910
	Saint-Laurent B1	01.81	880
	Dampierre 3	01.81	890
	Tricastin 3	02.81	915
	Saint-Laurent B2	06.81	880
	Le Blayais 1	06.81	910
	Tricastin 4	06.81	915
	Gravelines 4	08.81	910
	Dampierre 4	08.81	890
	Le Blayais 2	07.82	910
	Chinon B1	11.82	870
	Cruas 1	04.83	880
	Le Blayais 4	05.83	910
	Le Blayais 3	08.83	910
	Chinon B2	11.83	870
	Cruas 3	05.84	880
	Paluel 1	06.84	1 290
	Gravelines CS	08.84	910
	Paluel 2	09.84	1 290
	Cruas 2	09.84	880
	Cruas 4	10.84	880
Gravelines C6	08.85	910	
Saint-Alban 1	08.85	1 300	
Paluel 3	09.85	1 290	
Flamanville 1	12.85	1 290	
Paluel 4	04.86	1 290	
Rapide	Creys-Malville	01.86	1 200
II — Équipement français en participation et tiers producteurs			
PWR	Chooz (50 %) (Sena)	04.67	305
Rapide	Phenix (EDF-CEA)	12.73	233
Disponibilité du parc EDF en 1985.....			81,0 %
Disponibilité du parc EDF du 01.01 au 30.06.86			81,7 %

PROGRAMME ÉLECTRONUCLÉAIRE FRANÇAIS AU 01.07.86

E N C O N S T R U C T I O N	Centrales	Année de programme	Puissance Électrique nette (MWe)	Ordre d'exécution chaudière	Objectif de couplage actuel	Objectif de mise en service industriel
	Cattenom 1	1979	1 265	12.79	09.86	12.86
	Saint-Alban 2 Flamanville 2 Cattenom 2	1980	1 300 1 290 1 265	04.80 06.80 09.80	04.86 06.86 02.87	07.86 09.86 05.87
	Chinon B3 Belleville 1 Nogent s/Seine 1 Belleville 2	1981	870 1 275 1 275 1 275	06.81 02.81 09.81 12.81	11.86 05.87 12.87 04.88	02.87 09.87 04.88 08.88
	Chinon B4 Nogent s/Seine 2 Cattenom 3	1982	870 1 275 1 265	02.82 07.82 11.82	08.87 09.88 12.88	11.87 01.89 04.89
	Penly 1 Golfech 1	1983	1 290 1 275	08.83 11.83	07.89 10.89	10.89 01.90
	Cattenom 4 Chooz B1	1984	1 265 1 390	05.84 07.84	04.90 01.91	07.90 05.91
	Penly 2	1985	1 290	04.85	03.91	06.91
	Golfech 2	1986	1 275	03.86	02.92	11.92