

LES LIMITES DU DOMAINE JURIDIQUE DES AGREMENTS UNILATERAUX

M. GRENIER

Commissariat à l'énergie atomique,
Fontenay-aux-Roses, France

Abstract-Résumé

THE LIMITS OF THE LEGAL SCOPE OF UNILATERAL APPROVAL.

Unilateral approval is simple in theory. However, its practical application raises one or two problems not only with regard to international transport, where its interpretation differs somewhat between countries, but also with regard to domestic transport, where certain countries would like to see it applied. An attempt is made here to identify the aspects which give rise to misunderstandings in this area and to propose a way of overcoming those misunderstandings, which create difficulties for the transport of radioactive materials.

LES LIMITES DU DOMAINE JURIDIQUE DES AGREMENTS UNILATERAUX.

L'agrément unilatéral est simple dans son principe. Son application dans la pratique pose cependant quelques problèmes, non seulement en transport international, où son interprétation diffère quelque peu entre les pays, mais aussi en transport domestique, où certains pays veulent le faire intervenir. On essaie ici, d'une part, de bien déterminer quels sont les points qui donnent jour à des malentendus dans ce domaine et, d'autre part, de proposer une voie pour essayer de résoudre ces malentendus, qui ne facilitent pas le transport des matières radioactives.

INTRODUCTION

Lorsque, dans l'édition de 1973 du n° 6 de la Collection Sécurité, l'AIEA a introduit explicitement la notion d'agrément unilatéral, un grand pas a été fait pour institutionnaliser une facilité importante donnée au transport international des matières radioactives.

Rappelons que ceci veut dire que l'agrément d'un modèle de colis de matières radioactives, ou de matière radioactive sous forme spéciale, donné par l'autorité compétente du pays dit «d'origine» est valable dans un autre pays.

En ce qui concerne les colis, cet agrément unilatéral couvrait les modèles dits B(U) et une partie des colis de matières fissiles.

En 1985, l'agrément unilatéral des colis de matières fissiles, dont le domaine était d'ailleurs très limité, a été abandonné.

Cependant, la pratique de ces dernières années, qui a succédé à cette introduction, a montré que l'application de cette notion posait quelques problèmes, en particulier dans la définition de ses limites.

1. LES PRINCIPES

1.1. Au plan international

On sait que les recommandations de l'AIEA donnent leur substance technique aux textes normatifs, ce qui permet d'avoir une uniformité à l'intérieur des modes de transport et entre ces modes, au moins pour l'essentiel.

Ces textes sont:

A) Les réglementations et recommandations établies dans le cadre de conventions mondiales, telles les Instructions techniques de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour le transport aérien de matières dangereuses et le Code maritime international de transport des matières dangereuses de l'Organisation maritime internationale (OMI).

B) Les règles établies dans le cadre de conventions régionales telles que, par exemple, l'ADR, le RID et l'ADNR pour l'Europe et les pays voisins.

Le principe est donc que tout pays partie à ces conventions se doit d'admettre les agréments unilatéraux des autres pays parties, dans le domaine couvert par ces conventions, c'est-à-dire les agréments unilatéraux émis par l'autorité compétente du pays d'origine se référant explicitement à ces conventions internationales, dans le cadre du transport couvert, c'est-à-dire le transport international entre les pays concernés, suivant le mode concerné.

Une exception est constituée par les transports pour le compte de l'AIEA, pour lesquels le texte de la Collection Sécurité n° 6, une fois édité par l'Agence, est la règle applicable à la sûreté de ces transports.

1.2. Au plan national

La question n'a d'intérêt que dans le cas d'un agrément unilatéral, émis par une autorité compétente étrangère, d'un modèle de colis qui pourrait être utilisé lors d'un transport domestique. Dans la mesure où les recommandations de l'AIEA ne font l'objet d'aucune convention qui en prévoit l'application directe, et où les conventions existantes ne couvrent que le transport international, il est bien évident, en principe, que tout transport interne à un pays est exclu de l'application directe de l'agrément unilatéral étranger.

Nous allons voir cependant que la pratique est assez loin de s'aligner de manière parfaite sur les principes implicites que nous venons d'exposer.

2. LA PRATIQUE ACTUELLE

2.1. Dans le transport international

Certains pays comme les Etats-Unis appliquent directement les recommandations de l'AIEA au transport international à destination de leur pays. Il faut

cependant valider formellement un certificat étranger et en émettre une version américaine.

D'autres comme le Royaume-Uni appliquent la notion d'agrément unilatéral (B(U) sans réserve.

La France étend depuis le 1er janvier 1985 les règles de l'OACI et de l'OMI, qui concernent l'emballage et l'étiquetage, aux parcours terrestres initiaux et terminaux.

Cette dernière règle revient à appliquer les recommandations de l'AIEA aux transports internationaux quels qu'ils soient, mais par l'intermédiaire de conventions modales. Il en est de même en République fédérale d'Allemagne.

Même pour les pays qui reconnaissent l'agrément unilatéral B(U), on voit déjà dans la considération de ces exemples que la pratique varie; elle va de l'application directe des règles de l'AIEA, sans validation formelle, à une application stricte des principes exposés plus haut. Ces variations peuvent, entre autres, paraître liées aux problèmes de langue; en effet, comment, dans un pays, prendre en compte un certificat rédigé dans une langue étrangère, pas forcément familière aux organismes de contrôle?

Par ailleurs, qu'appelle-t-on pays d'origine? Est-ce celui du modèle d'emballage, du modèle du colis (emballage + contenu) qui peut être différent, de l'expédition qui peut être encore différente? Le Radioactive Transport Study Group (RTSG) a déjà eu l'occasion de se pencher sur ces questions. La réponse n'est pas toujours évidente et mène presque inévitablement à l'intervention, dans l'agrément, des pays concernés pour le modèle de colis ou pour le contenu, c'est-à-dire à un caractère multilatéral partiel, comme cela avait déjà été souligné aux réunions antérieures du PATRAM. Mais ces différences d'appréciation sont finalement résolues dans la pratique du transport international, bien qu'elles occasionnent souvent des retards dans la réalisation de ce transport.

Par contre, c'est dans le domaine du transport domestique que l'agrément B(U) mène aux difficultés les plus grandes dans son application.

2.2. Dans le transport national

La plupart des pays appliquent avec rigueur les principes que nous avons exposés plus haut et limitent l'application du B(U) d'origine étrangère au transport international; ils gardent donc leur totale souveraineté sur la sûreté d'un transport strictement intérieur.

Ceci n'exclut pas que les textes réglementaires ou légaux appliqués puissent être analogues ou même strictement identiques en transport international et en transport national. Dans ce dernier cas, il est évident que ne se pose un problème que dans les cas où l'intervention d'une autorité compétente est nécessaire (agrément, approbation des modalités).

Mais l'identité technique des critères réglementaires ne retire rien à l'existence de domaines de souveraineté distincts pour les autorités compétentes nationales.

Dans le cas du transport domestique, n'intervient pas l'abandon de souveraineté en faveur de l'autorité du pays d'origine que suppose l'agrément unilatéral B(U) en transport international.

Certains pays au contraire semblent estimer que l'application de règles techniquement identiques par une autorité compétente étrangère conduit à un agrément automatique, même dans un transport domestique. C'est là un des points qui conduisent à certains malentendus.

L'une des questions est de savoir si la notion d'agrément unilatéral s'applique à toute l'existence d'un modèle de colis ou bien si elle est destinée à couvrir une expédition particulière. L'AIEA, en 1985, dans son paragraphe 114 a tranché semble-t-il dans la première direction: «Par agrément unilatéral, on entend l'agrément d'un *modèle* qui doit être donné seulement par l'autorité compétente du pays d'origine du *modèle*».

L'ancien paragraphe 142 de l'édition de 1973 («Par approbation unilatérale, on entend l'approbation donnée seulement par l'autorité compétente du pays d'origine») ne disait rien de la nature de cette origine et pouvait paraître ambigu. On a pu penser qu'une solution possible était de définir l'autorité compétente d'origine, apte à donner l'agrément unilatéral, comme celle de l'expédition. Comme il s'agit de l'agrément d'un modèle, c'est alors limiter l'agrément unilatéral au cas où il y a identité entre le pays d'expédition et le pays de conception du colis, ce qui a l'avantage d'éliminer automatiquement le cas de l'utilisation d'un agrément unilatéral étranger en transport domestique, mais aussi l'inconvénient de restreindre considérablement son utilisation en transport international.

Une autre solution consisterait à bien spécifier que l'agrément unilatéral, dans la mesure où son but est de faciliter le transport international, est limité à ce dernier domaine. Toute autre interprétation pourrait être considérée comme une facilité accordée, bien plus au commerce international des emballages, qu'au transport international des colis de matières radioactives.

3. CONCLUSIONS

Il est certain que l'application des règles de l'AIEA dans un contexte très internationalisé, non seulement au niveau du transport proprement dit, mais aussi dans les domaines de la conception, de la fabrication, de l'utilisation, et même dans certains cas de la maintenance, oblige à des échanges à tous les niveaux. Plusieurs exemples en ont été donnés au cours des dernières années.

Le concept de B(U) facilite considérablement le transport international dans les cas simples. Il doit dans ce cas être appliqué avec rigueur, afin de ne pas être vidé de son sens et, surtout, garder un caractère de réciprocité qui est la condition même de son existence.

Cependant, le caractère international de certains des aspects que nous avons cités s'étend aussi aux transports intérieurs, la conception et la fabrication des emballages étant souvent effectués à l'étranger.

L'agrément unilatéral, en limitant l'intervention des autorités compétentes à une seule, celle du pays d'origine, vise implicitement le transport international. Dans le contexte généralisé dont nous avons parlé, elle nécessite davantage de précisions.

Est-il du ressort de l'AIEA elle-même d'apporter cette précision?

Il s'agit en effet de problèmes visant à la souveraineté des Etats, et qui sortent du domaine technique des recommandations.

Cependant, la solution de ces ambiguïtés est une des conditions de la survie effective de l'agrément unilatéral et il convient, à notre avis, que son application dans le domaine du transport international, dans le cadre des conventions existantes, soit aussi stricte que possible. Par ailleurs, il faut trouver des solutions dans les autres domaines d'application des règles de l'AIEA, qui permettent de sauvegarder l'unité de la sûreté et d'éviter des divergences paradoxales, par une vision claire des limites de l'agrément unilatéral. L'AIEA pourrait en tous cas, à une prochaine occasion, aborder ce problème, par exemple en enquêtant sur la manière dont il est considéré dans chacun des Etats Membres, et l'attitude de chacun de ces pays à propos des problèmes pratiques apparus à ce sujet. On pourrait ensuite confronter les différentes positions. La question est difficile mais son importance nous paraît la rendre digne d'être éclaircie.