



CONTROLE PAR LES AGENTS DES DOUANES DES SUBSTANCES RADIOACTIVES

Communication de Mme BEATRICE CAUSSE,
Administrateur civil, chef du bureau de l'organisation générale des services
à la direction générale des douanes et droits indirects

Résumé :

La douane intervient dans le cadre de la lutte contre les trafics illicites de substances radioactives en fonction de réglementations différentes selon qu'il s'agit de matières nucléaires, de radioéléments artificiels ou de déchets radioactifs. Faute d'uniformisation des bases d'intervention, les pouvoirs des agents des douanes sont souvent incomplets et difficiles à mettre en oeuvre. Dans le cas des produits contaminés par la radioactivité, il apparaît même que la douane n'est pas investie de pouvoirs directs et ne peut réaliser que des contrôles incidents.

Pour remplir au mieux sa mission de lutte contre les trafics illicites de substances radioactives, la douane a établi un partenariat avec le CEA qui compte notamment un volet de formation pratique et théorique destiné à renforcer les capacités de contrôle de ses agents.

Mots-clefs

formation - collaboration - matières nucléaires - substances radioactives - radioéléments artificiels - déchets radioactifs - pouvoirs des agents - contrôles - autorisation.

Ainsi que vous le savez, les problèmes relatifs aux contrôles des flux de substances radioactives ont beaucoup évolué depuis le début des années 1980. Avec l'accroissement des utilisations de la radioactivité et les enjeux économiques qui en découlent, en marge du simple contrôle des trafics licites, la douane a été amenée à prendre en compte l'existence de trafics illicites. Dans le même temps, la mise en place du GMI a considérablement bouleversé le contexte de ses interventions.

Compte tenu des risques connus, la France n'est pas un point d'entrée direct pour les trafics de substances radioactives, un premier rideau étant constitué par les contrôles effectués dans les pays de l'est, mais elle peut être une zone de transit.

Comme toutes les administrations communautaires, la douane a donc dû réfléchir à un renforcement de son action face aux risques accrus découlant des trafics de substances radioactives et notamment les risques d'introduction de déchets ou de produits contaminés.

Dans un contexte de pouvoirs limités, ce renforcement s'est concrétisé par la signature par le directeur général des douanes et l'administrateur général du CEA d'un protocole d'accord de collaboration qui a mis en place un véritable partenariat sur un certain nombre de domaines et notamment, en matière d'équipement et de formation aux contrôles mobiles. Désormais, il existe en la matière, une véritable expertise française.

1. Les pouvoirs des agents des douanes

1.1 Les pouvoirs des agents des douanes résultent :

- de la loi n° 80-572 du 25 juillet 1980, modifiée par la loi n° 89-454 du 30 juin 1989 relative à l'importation, l'exportation, la détention, le transfert, l'utilisation et le transport des matières nucléaires fusibles, fissiles ou fertiles ainsi que de toute matière, à l'exception des minerais, comportant une ou plusieurs de ces matières.

La disparition des formalités douanières pour les échanges réalisés entre les pays de l'Union, que les marchandises en soient originaires ou qu'elles aient été mises en libre pratique, réduit de fait la portée de ce texte aux seuls échanges en provenance ou à destination des pays tiers n'appartenant pas à l'Union européenne.

- de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 qui attribue aux agents des douanes des pouvoirs de contrôle spécifique sur les flux de déchets radioactifs. Le dispositif a été adapté au Grand Marché Intérieur par la loi n°92-1477 du 31 décembre 1992 qui soumet à formalités particulières des marchandises sensibles de statut communautaire (originaires de la Communauté ou mises en libre pratique) lors de leur introduction ou de leur expédition en provenance ou vers un autre état membre. Cette loi s'applique par ailleurs aux radioéléments.

Le dispositif a été renforcé par le décret n° 94-853 du 22 septembre 1994 qui transcrit la directive 92/3 EURATOM du 3 février 1992 relative aux déchets radioactifs et qui instaure un régime homogène pour tous les flux : import/export, introduction/expédition, transit.

- s'agissant des *produits contaminés* (par exemple les ferrailles dont on a beaucoup parlé ces deux dernières années) et des radioéléments naturels, il existe un vide juridique. En effet, ces produits ne font pas l'objet d'une réglementation particulière en matière d'importation ou d'exportation. Ils ne peuvent donc être considérés comme prohibés. Dès lors, seule une infraction douanière ne concernant en aucune façon le caractère contaminé des produits, pourrait être constatée (fausse déclaration d'espèce, d'origine, de valeur, contrebande, importation ou exportation sans déclaration). Mais une telle infraction ne pourrait être constatée que dans le cas d'un échange avec les pays tiers, les agents des douanes ne disposant pas d'un pouvoir de contrôle général dans les échanges intracommunautaires.

De plus, leur saisie est conditionnée par l'existence d'une infraction douanière pouvant entraîner la confiscation par un juge. Un tel cas ne se présente que lorsqu'une importation ou exportation sans déclaration de marchandise prohibée ou une contrebande sont constatées.

De plus, les produits contaminés par la radioactivité n'entrent pas dans le champ d'application des lois de 1975 et 1980 précitées, ni dans le champ d'application de la loi n° 75-1335 du 31 décembre 1975 relative à la constatation et à la répression des infractions en matière de transports publics et privés. La seule possibilité pour les agents des douanes est la constatation d'une infraction à cette loi, uniquement lorsque la marchandise est contaminée par le moyen de transport lui-même, donc de manière incidente.

En outre, dans le cas où le vide juridique serait comblé, la douane aurait besoin, pour intervenir, d'indications précises quant aux seuils au-delà desquels elle pourrait et devrait agir. La transposition de la directive EURATOM n°96/29 du 13 mai 1996 pourrait offrir une

occasion de combler ce vide, à la condition qu'elle ne concerne pas seulement les radioéléments et qu'elle comporte des clauses pratiques, applicables au contrôle douanier. En effet, le douanier, lors de son contrôle va mesurer un rayonnement. Il est nécessaire que soient définis des seuils de radioactivité au delà desquels il va immobiliser le chargement et prévenir l'autorité compétente. Le douanier, en situation de contrôle physique, ne peut pas apprécier l'intentionnalité de l'addition de substances radioactives, sauf à ce qu'un texte d'application définisse de manière objective comment distinguer des produits contaminés involontairement ou intentionnellement.

1.2 Dans ce cadre, coexistent deux types de contrôle :

- des contrôles de régularité fondés sur la présence des documents prévus par les textes.

En effet, les textes précités sont destinés à assurer la traçabilité et le contrôle de flux réguliers : ils reposent donc sur des mécanismes d'autorisation préalable et/ou de dépôt de déclarations auprès des autorités douanières. Dans ce cadre, les seules fraudes détectables portent sur :

- l'utilisation de faux documents
 - l'utilisation de documents authentiques dans le cadre d'échanges illicites (fraude sur la nature du produit ou sa destination).

Dans ce dernier cas, c'est la comparaison des documents divers qui accompagnent la marchandise, l'origine du moyen de transport qui peuvent faire naître la suspicion des services douaniers et la saisine d'autres instances pour contrôles complémentaires.

- des contrôles destinés à détecter des flux illicites, circulant de manière totalement clandestine.

Ces contrôles ne font pas intervenir les mêmes services : plus que les bureaux de douane, ce sont les unités de surveillance qui sont le mieux à même d'identifier ces flux lors de leurs contrôles à la circulation, notamment lorsqu'il s'agit de marchandises ayant le statut communautaire.

Il est clair que, tant pour des raisons juridiques (principe de libre circulation au sein de l'Union) que pour des raisons pratiques (suppression des points fixes de contrôle), ces contrôles peuvent être systématiques. Dès lors, le renseignement (son acquisition, son traitement) joue un rôle fondamental dans le ciblage des moyens de transport à contrôler.

Le déroulement du contrôle lui même s'effectue selon une méthodologie spécifique dont la définition s'est effectuée en grande partie, grâce au partenariat conclu entre la Douane française et le CEA. La formation des agents est donc primordiale : elle constitue l'un des volets importants de la collaboration Douane/CEA.

2. La formation des agents

Conformément au protocole d'accord de collaboration signé le 3 juillet 1997 entre la DGDDI et le CEA, les experts du CEA participent à la formation des agents des douanes au contrôle des matières radioactives.

La formation accompagne la dotation des unités en matériels de détection et de radioprotection. Ces matériels qui ont été conçus pour la majeure partie d'entre eux par le CEA ont été choisis en raison de leur adaptation à des contrôles douaniers mobiles. Des radiamètres portables (DG5) sont destinés au contrôle rapproché et aux investigations, et permettent de localiser avec précision une source de rayonnement. Afin que la protection en temps réel des agents à l'égard des risques d'exposition qu'ils pourraient encourir soit assurée, ils sont équipés de dosimètres individuels électroniques (DMC100). Ces dosimètres possèdent des seuils d'alarme sonores réglables qui, fixés suffisamment bas, permettent d'assurer la sécurité du personnel.

Cette formation revêt un double aspect théorique et pratique. Elle est assurée par des équipes mixtes de douaniers et d'experts du CEA.

2.1 Aspects théoriques

La partie théorique porte tout d'abord sur la réglementation applicable, elle permet aux stagiaires de se faire préciser les points les plus complexes. Elle aborde ensuite les notions fondamentales sur la radioactivité (radioactivité naturelle, radioactivité artificielle), la mesure de la radioactivité (les différentes unités de mesure et leur signification), la protection contre les rayonnements, les notions d'irradiation et de contamination, puis la réglementation en vigueur sur la protection du public, ainsi que celle sur les matières radioactives et nucléaires, au vu des notions précédemment expliquées.

Cette séquence est l'occasion de présenter aux agents le danger nucléaire en faisant la part des risques véritables et des idées fausses, parfois reprises par les médias. La radioactivité naturelle fait également l'objet d'un exposé dans la mesure où sa connaissance permet d'éviter de fausses alertes. Enfin, le module s'achève par la présentation du fonctionnement du dispositif national d'alerte que les agents seront appelés à activer, en cas de constatation anormale.

2.2 Aspects pratiques

La partie pratique débute par la prise en main des équipements et par l'explication du maniement des appareils : installation des piles sur le DG5, mise en marche et mesure du bruit de fond, présentation des sonneries d'alarme et de la mesure de la radioactivité en coups par seconde. L'utilisation simultanée des DMC 100 et la démonstration concrète qu'une mesure de la radioactivité peut être effectuée au-dessous d'un certain seuil sans danger pour l'utilisateur du DG 5 est ensuite effectuée en présence de sources radioactives mises à disposition par le CEA.

Après la prise en main des équipements, débute une série d'exercices pratiques destinés à permettre aux agents d'acquérir la technique de radiodétection. Les exercices consistent en la localisation de sources radioactives en appartement, sur un tapis roulant, dans un garage, en extérieur sur un parking. La sensibilité des appareils de mesure a été montrée par le biais d'un exercice de contrôle embarqué (détection à partir d'une voiture roulant à faible allure dans un parking). La simulation d'un contrôle routier (contrôle documentaire, puis détection) permet de remémorer certains aspects de la réglementation des transports de matières dangereuses présentée le premier jour de stage.

Les différents exercices ont aussi offert aux agents la possibilité de comprendre, en pratique, les phénomènes de bruit de fond avec des alarmes se déclenchant dans certains contextes (près d'un mur, de sacs d'engrais ou d'objets en faïence) sans que cela témoigne pour autant d'un taux de radioactivité anormal. De la même manière, les différences de taux de radioactivité liés à l'environnement (par exemple, un sol granitique provoque un bruit de fond plus important) ont été expliqués.

Ces exercices sont pour les agents l'occasion de traduire en pratique l'instruction cadre mise au point par la DGDDI en collaboration avec le CEA. Les étapes des contrôles, à savoir, la localisation de l'origine de l'alarme, l'identification du véhicule ou de la marchandise, le contrôle documentaire sont présentées. Les agents apprennent à se positionner par rapport à la source du rayonnement radioactif et, en fonction du retentissement des alarmes, à respecter une distance suffisante pour ne pas prendre de risques inutiles et à établir un périmètre de sécurité.

A l'issue de la session, les agents sont en mesure de répercuter en cascade, dans les unités, le contenu de cette formation.

Conclusion

Depuis plusieurs années la douane fait d'importants efforts afin de lutter au mieux contre les trafics illicites de substances radioactives : équipement en matériels de contrôle, formation des agents. Dans un marché largement ouvert, la lutte contre la fraude menée sur la base d'un ciblage préalable et permanent des flux contrôlés ne peut aboutir sans un système d'information et de renseignement particulièrement performant.

C'est pourquoi, au delà du partenariat actif et fécond avec le CEA, la DGDDI est attachée à la mise en place de circuits efficaces d'échanges d'informations et de renseignements.