

Le risque acceptable : opinion publique et idéologie

**Peut-il, d'après le principe
de précaution, exister
des responsables
non coupables ?**

par Pierre Lecomte

*Membre de l'Académie
nationale de l'air et de l'espace*

et Jean-Pierre Suety

*Substitut du procureur
de la République près
du Tribunal de grande
instance de Mâcon.*

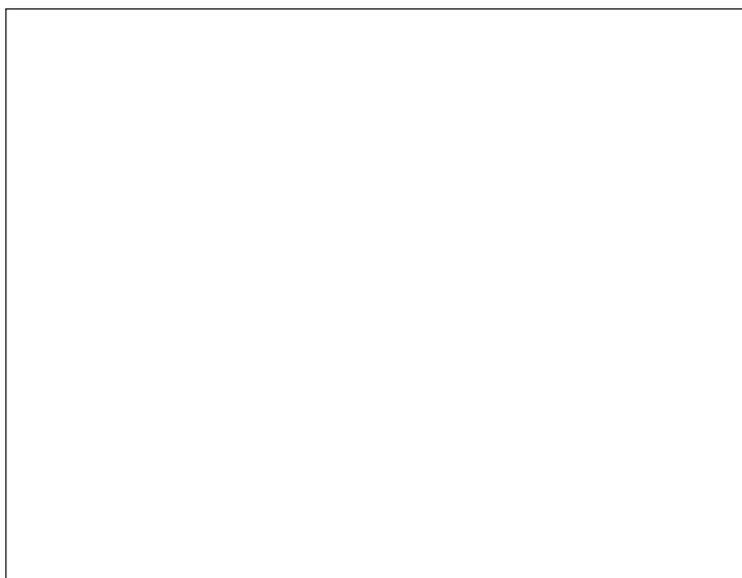
Les conférences de la matinée ont bien rappelé que le risque nul n'existe pas, quoiqu'on fasse ou qu'on ne fasse pas, car ne rien faire est aussi une décision. Il en résulte nécessairement, et c'est une conséquence inéluctable de la déclaration précédente, que certains risques sont admis, ou mieux tolérés par la société, volens, nolens, consciemment ou non, j'allais dire de gré ou de force. Mais quels sont donc ces risques acceptables, tolérables, admis de fait ou plus explicitement considérés comme admissibles ?

On se rappellera, et cela aussi a été dit ce matin, que le risque est la combinaison d'un danger (aléa) et de mesures prises pour en neutraliser ou réduire les effets.

Lors du colloque de 1997, une communication avait été pré-

sentée, tentant de définir les diverses approches possibles de ce concept de risque acceptable. Quatre approches avaient été identifiées :

✓ *Le risque acceptable est celui contre lequel je ne puis rien (notamment les risques naturels).*



Slarr/Saba-Roa

Veut-on réduire encore plus le risque ? Il faudrait alors supprimer tout habitat dans la zone de la faille de San Andreas et prendre des mesures analogues pour la ville de Nice. Ici, le tremblement de terre de Los Angeles en 1994.

En fait, si l'on ne peut rien sur l'aléa lui-même, on n'est pas sans possibilité d'action sur les mesures pouvant en réduire les effets. Par exemple, des normes de construction particulières peuvent être requises dans des zones sujettes aux tremblements de terre. Veut-on réduire encore plus le risque ? Il faudrait alors supprimer tout habitat dans la zone de la faille de San Andreas, et notamment dans la ville de San Francisco. Il faudrait prendre des mesures analogues pour la ville de Nice qui a toutes chances de s'abîmer dans la mer, à un moment inconnu, dans les futurs millénaires !

✓ *Les risques acceptables sont ceux qui ne sont pas prohibés par la loi ou les règlements.*

On ne ferait alors que déplacer le problème au niveau de l'établissement de ces règlements ou de cette loi. Quels critères seront appliqués ?

✓ *Les risques acceptables sont ceux que l'opinion publique tolère ou tolérera.*

Mais l'opinion publique est souvent versatile, influençable, incohérente... Ses réactions sont imprévisibles et la référence à l'opinion publique est difficilement un guide pour l'action.

✓ *Les risques acceptables sont ceux dont on aura pu établir avec confiance qu'ils ont une probabilité de se matérialiser inférieure à une certaine valeur.*

Cette valeur fait l'objet d'un certain consensus national ou, mieux, international tel que défini, par exemple, par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), consensus explicite ou, très souvent, implicite. C'est la seule approche qui permette l'action, aussi bien technique qu'opérationnelle et qui est utilisée dans la plupart des grands systèmes, tels que l'aéronautique, l'espace, le nucléaire, etc.

Paradoxes

Seulement... seulement, *in fine*, l'opinion publique aura toujours le dernier mot, si bien que le problème du risque admissible se décline sous forme de trois paradoxes.

Paradoxe n° 1 : c'est celui qu'on vient d'évoquer. L'approche probabiliste est la seule qui permette l'action et

les décisions, mais si, par malheur, une catastrophe se produit, les mouvements de l'opinion publique seront déterminants sur les appréciations qui seront portées et les décisions qui en découleront.

Paradoxe n° 2 : un certain niveau de risque résiduel est

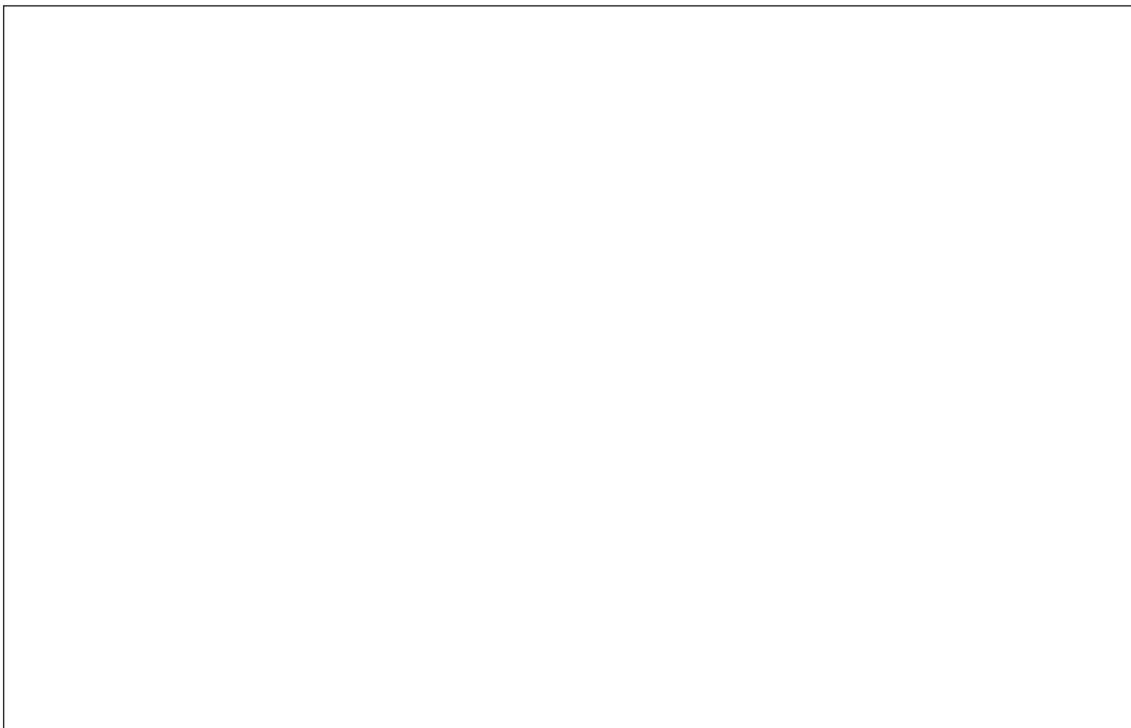
admis et inévitable ; cependant, sa matérialisation sera toujours intolérable pour les victimes ou leurs ayants-droits, qui réclameront, non seulement des dédommagements matériels mais, aussi, des sanctions et mesures pour que cela ne se reproduise plus.

Paradoxe n° 3 : les grands systèmes sont définis et exploités dans l'optique d'une approche probabiliste, mais, si un accident se produit qui ne met pas en cause l'approche retenue, on étudiera cependant les mesures susceptibles d'en éviter le renouvellement, bien que le niveau de probabilité ne soit pas mis en cause.

L'opinion publique jouera donc inévitablement un rôle. Celle-ci est, on l'a dit plus haut, influençable (modes, influence déterminante des médias, influence des décisions de la justice...), versatile (tel risque admis de fait « à froid » ne l'est plus « à chaud ») et, surtout, incohérente.

Le droit à l'information se traduit le plus souvent par la dissémination de mauvaises informations de nature à déséduquer l'opinion publique.

Les niveaux de risque tolérés pour la route (y compris pour les autocars de transport public) sont beaucoup plus élevés que pour les chemins de fer, les avions etc. De fortes résistances au port de la ceinture existent toujours chez cer-



Moschetti/Rea

Dans le monde actuel, règne le souci d'une efficacité qui est souvent comprise comme essentiellement économique. Ce primat regrettable de l'économie peut alors conduire à sacrifier en partie la sécurité. Les mesures de sécurité ont un prix économique et l'exacerbation de la concurrence peut conduire à chercher à réduire ce « fardeau ».

Ci-dessus, une plage fermée à La Turballe après le naufrage du navire Erika.

tains automobilistes. L'ABS n'est pas obligatoire en dépit du fait qu'il améliore notablement la sécurité et que, contrairement à ce que l'on dit souvent, il est économiquement acceptable etc. Le tabac demeure socialement accepté, alors que certaines drogues ou émanations chimiques sont rejetées. L'opinion se polarise sur le nucléaire : un accident du travail faisant une victime dans une centrale nucléaire créera plus d'émotion qu'une explosion due au gaz de ville et causant 10 victimes. Un accident responsable de 50 victimes sera plus inacceptable

que 10 accidents en provoquant 5 chacun, etc.

Il faut donc éclairer et éduquer l'opinion publique. Les médias y contribuent ou devraient y contribuer car, malheureusement, le « droit à l'information » se traduit le plus souvent par la dissémination de « mauvaises » informations de nature à dés-éduquer l'opinion publique. La justice y contribue dans la mesure où ses décisions apparaissent cohérentes à l'opinion publique et où ses attendus sont compris. La référence au principe de précaution met en défaut les

diverses approches du risque admissible. Face à un risque possible, mal identifié ou de probabilité non définissable, peut on répondre aux questions ouvertes :

Y peut-on quelque chose ? Oui, dans certains cas, mais est-ce justifié et ne court-on pas d'autres risques du fait des mesures prises ? Le règlement, sur quelles bases l'établir ? L'opinion publique, comment réagira t-elle ? L'approche probabiliste ? Comment faire pour un risque non ou mal identifié et de probabilité impossible à estimer ?

Jeu des synonymes

Aujourd'hui, il convient, à tout le moins, de constater que l'opinion publique n'accepte plus, n'accepte pas la fatalité, les faits du hasard. Dès lors, il n'est pas étonnant que cette opinion publique aille chercher des responsables, des auteurs et de voir naître ainsi la notion de responsables potentiels. En effet, cette potentialité, inhérente à la notion de risque, va permettre de rechercher les responsables parmi les élus ou autres institutionnels, parmi les techniciens ou autres spécialistes et parmi les gestionnaires ou autres exploitants.

Il faut donc, pour appréhender le domaine de la responsabilité, aller quérir ses sources dans les principes de précaution, de risque nul, mais aussi parmi les arcanes de la réglementation, de la responsabilité individuelle et de la responsabilité des personnes morales.

Paradoxalement, il est intéressant, pour planter le décor, de se référer à une approche des termes précédents par le biais de leur synonymes. On mesure alors le poids des mots.

✓ **Responsabilité** : on va dégager singulièrement, grâce

aux synonymes, une approche de la notion même de responsabilité par l'entremise de 4 groupes de ces synonymes.

• 1^{er} groupe : responsabilité = une mission, une tâche, un devoir, un engagement, une *fonction* !

• 2^e groupe : responsabilité = une obligation, une implication, une charge, une *conséquence* !

• 3^e groupe : responsabilité = une imputabilité, une compromission, une complicité, une faute, une *culpabilité* !

• 4^e groupe : responsabilité = une *accusation* !

De cette notion de responsabilité découle, de manière quasiment inéluctable, celle de risque.

✓ **Risque** : selon la même méthode.

• 1^{er} groupe : risque = une alerte, un danger, une imprudence, une détresse, une nuisance, une *menace* !

• 2^e groupe : risque = un aléa, une aventure, une chance, un enjeu, une expérimentation, le *hasard* !

• 3^e groupe : risque = une audace, une bravoure, *oser* !

• 4^e groupe : risque = engager, entreprendre, investir, *rendre possible* !

Le risque doit être acceptable et, pour ce faire, il faut prendre toute précaution.

✓ **Acceptable** : on poursuit la logique.

• 1^{er} groupe : acceptable = concevable, crédible, *raisonnable* !

• 2^e groupe : acceptable = défendable, approuvable, admissible, *soutenable* !

• 3^e groupe : acceptable = efficace, régulier, *sérieux* !

• 4^e groupe : acceptable = *valable* !

✓ **Précaution** :

• 1^{er} groupe : précaution = attention, circonspection, perspicacité, *réflexion* !

• 2^e groupe : précaution = clairvoyance, prévoyance, *prudence* !

• 3^e groupe : précaution = *garantie* !

Trois autres termes sont également importants : prévention, opinion publique et idéologie. Faisons leurs subir le même sort du jeu des synonymes.

✓ **Prévention** :

• 1^{er} groupe : prévention = aide, sauvegarde !

• 2^e groupe : prévention = garantie, protection !

• 3^e groupe : prévention = parade !

✓ **Opinion publique** :

Opinion publique = moral, mentalité, pensée, accepter, admis, connu, croire, souscrire !

✓ **Idéologie** :

Idéologie = doctrine, conception, croyance, opinion, certitude, conviction, système, thèse, dogme.

Ainsi pourrait-on, sous forme de boutade, imaginer une définition de la notion de responsabilité qui donnerait ceci :

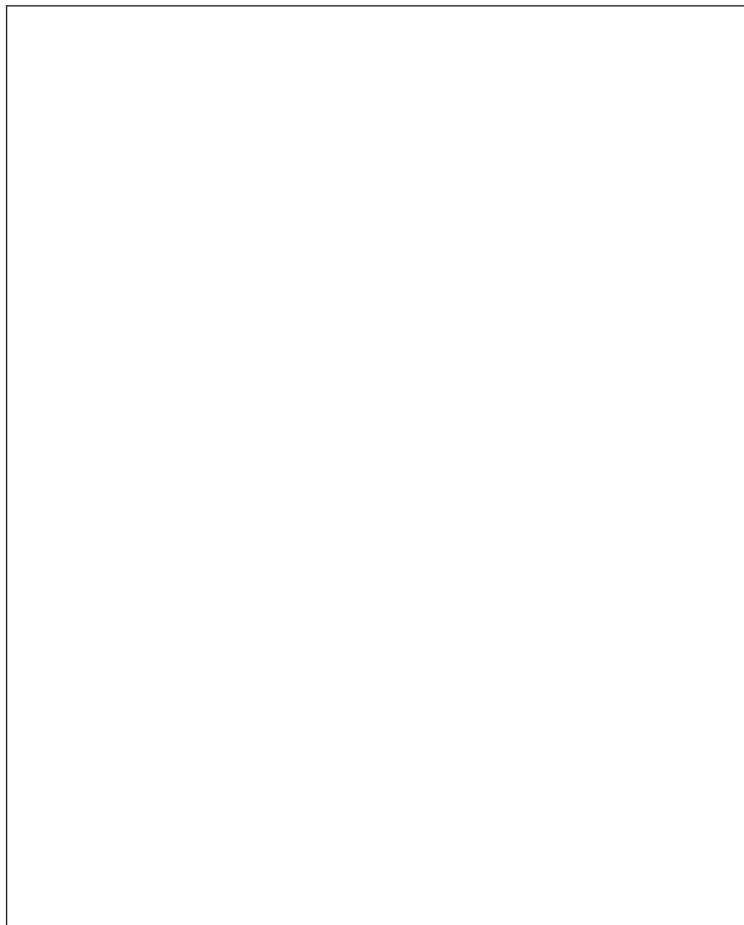
Lors de l'exercice d'une mission ou d'une fonction, la nécessité première, si l'on ose entreprendre cette activité que l'on estime possible raisonnablement, est de se garantir afin de parer à toute accusation, l'opinion publique souscrivant à cette certitude quasi dogmatique qu'il n'y a pas de responsable non coupable!

Qu'est ce que le normal ?

Il y a antinomie entre les mots risque acceptable et accidents majeurs. De cette antinomie ressort une nécessité : avant que d'entreprendre une activité il convient d'en évaluer les conséquences ; vaste programme ! Mais si ce principe se défend à peu près aisément lorsqu'il s'agit d'actions ou d'entreprises connues ou reconnues, qu'en est-il des activités plus spécifiques (le nucléaire) ou mal identifiées (hormones, OGM) ?

A titre subsidiaire, il est intéressant de se reporter au libellé des règles générales relatives à la prévention des risques telle que définie par le code du travail en son article L.230-2 :

- éviter les risques,
- évaluer les risques qui ne peuvent pas être évités,



Il faudra intégrer l'idée qu'une quelconque répression ne correspondra pas à une vengeance (loi du talion) mais bien à une recherche visant à éviter la répétition. Ici, une manifestation des familles des victimes de l'incendie du tunnel du Mont-Blanc devant l'Elysée, en mars dernier.

- combattre les risques à la source,
- tenir compte de l'évolution technique,
- remplacer ce qui est dangereux par ce qui ne l'est pas ou l'est moins,
- planifier la prévention en y intégrant la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants,
- prendre des mesures de protection collective en leur don-

nant la priorité sur les mesures de protection individuelles.

En l'état actuel des choses et du droit, le juge va retenir la nature des missions ou des fonctions des responsables mis en cause en intégrant les compétences, les pouvoirs, les moyens qui sont à la disposition de ces responsables. Pour l'aider dans sa tâche, le législateur, en matière de respon-

Ludovic/Rea

sabilité, va se référer aux diligences normales de l'auteur des faits pour permettre d'apprécier la faute. L'article 121-3 du code pénal, imprégné de la loi du 13 mai 1996, prévoit bien cette forme d'exonération que sont les « diligences normales ».

Dès lors, est-ce que la notion de risque acceptable sous-entend qu'il y a cause d'irresponsabilité lorsque ont été accomplies des diligences normales, donc adéquates et telles que la situation du responsable lui permettait de les concevoir et de les mettre en œuvre pour prévenir le dommage ? En fait, que signifie le terme « diligences normales » ?

Il est très difficile de faire preuve de diligence normale dans des secteurs novateurs et par conséquent non assis sur une expérience éprouvée. Comment concilier alors l'approche probabiliste avec le principe de précaution, compte tenu d'un certain degré d'ignorance ?

On peut se prémunir d'un risque potentiel identifié et estimer de façon prudente sa probabilité. Mais comment se

prémunir (et chiffrer) des risques mal ou non identifiés et comment prouver leur existence ? Qu'elle est la limite de la diligence normale ? Comment réagira l'opinion

Il est très difficile de faire preuve de diligence normale dans des secteurs novateurs et par conséquent non assis sur une expérience éprouvée. Comment concilier alors l'approche probabiliste avec le principe de précaution, compte tenu d'un certain degré d'ignorance ?

publique et comment juger de la culpabilité ou de la non culpabilité ?

Le normal, dès lors, doit-il être ce qui est la règle, la norme ? Quand une activité relève de disciplines bien connues, correc-

tement réglementées et assorties de savoir-faire, de règles de l'art, la mise en œuvre de ces diligences normales est une règle claire pour l'action. C'est le cas, par exemple, pour le transport aérien, l'industrie chimique etc. Quand le secteur d'action, quoique novateur, ressort des mêmes métiers et repose sur des connaissances scientifiques sérieuses, on peut encore matérialiser ces diligences normales. Concorde, par exemple, sortait largement du domaine connu et une partie des règlements applicables aux avions subsoniques n'était plus pertinente. Mais les données scientifiques étaient disponibles et l'approche probabiliste gardait tout son sens.

Mais que faire lorsque les risques potentiels sont mal identifiés - voire seulement supputés - et lorsqu'il n'est pas possible d'en estimer la gravité ou la probabilité ? Quelle est alors la limite de la diligence normale ? Si un tel risque se réalise, éventuellement 10 ou 20 ans après, comment réagira l'opinion publique et sur quelles bases la justice pourra-t-elle évaluer la culpabilité éventuelle de certains acteurs et apprécier si des diligences normales ont été appliquées ?

La chasse aux coupables

On peut constater, depuis quelques années, une évolution quasi exponentielle de mise en jeu de responsabilités. Certes, nombre d'affaires infiniment (voire indéfiniment) médiatisées (sang contaminé, hormones de croissance, EPO et dopage, amiante, incendie du tunnel du Mont-Blanc...) sont venues alerter, voire inquiéter l'opinion publique. Ainsi, et pour peu que la médiatisation ajoute au phénomène un zeste de « juridisme » à l'anglosaxonne, la « chasse au responsable » est ouverte. Or, cette chasse au coupable peut avoir un effet négatif sur la sécurité par son

influence sur les enquêtes après accident et le retour d'expérience.

Compatibilité ou antinomie des enquêtes technique et juridique après une catastrophe

L'enquête technique qui n'a aucune compétence pour rechercher des responsabilités, a pour but de comprendre, aussi vite que possible, ce qui s'est passé, de manière à prendre, s'il y a lieu, des mesures pour éviter le renouvellement de la catastrophe. Ces mesures peuvent viser le court terme ou le long terme. Par exemple, après un accident aérien, on peut procéder d'urgence à des vérifications sur la flotte en service et définir, à plus long terme, des modifications techniques ou opérationnelles. Pour y parvenir, des expertises techniques peuvent être nécessaires, telles que prélèvement d'éléments sur l'épave et examen en laboratoire, analyse d'enregistrements, etc.

L'enquête juridique vise à identifier des responsabilités et culpabilités éventuelles. Le « donné » (épave, enregistrements, documents...) est le même et le juge a le légitime souci d'éviter la disparition ou l'altération d'éléments de preuve.

Ces deux enquêtes peuvent donc se contrarier. Des difficultés ont été rencontrées dans le passé. De notables progrès ont été accomplis en France par une meilleure coordination entre les responsables des deux types d'expertise. Aux Etats-Unis, seul le NTSB a compétence pour conduire des enquêtes dans le domaine du transport et la justice devra utiliser les résultats des dites enquêtes.

Retour d'expérience

Il est maintenant admis que le retour d'expérience peut contribuer notablement à la prévention d'accidents. Il s'agit de la faculté donnée aux opérateurs eux-mêmes de faire rapport, assez en détail, des incidents rencontrés en service, y compris de leurs propres erreurs. Si de tels rapports déclenchent des sanctions administratives ou des poursuites pénales, il est évident que la source d'information va être rapidement tarie.

Aux Etats-Unis, le problème a été résolu en rendant anonymes les rapports et en garantissant l'impunité à leurs auteurs, sauf dans des cas de volonté avérée de nuire. Le système ne fonctionne pas mal en dépit d'une certaine propension des opérateurs à utili-

ser ces rapports comme « parapluie ». En Grande-Bretagne, l'organisme chargé du recueil et du traitement de l'information est classé « institution charitable » ce qui le dispense légalement de révéler l'identité de ses « donateurs » ! Aucune protection d'un type ou de l'autre n'existe en France.

Nous avons vu que la notion de risque nul n'existe pas. Peut-on imaginer l'existence d'un risque admissible, celui qui pourrait être accepté, notamment par l'opinion publique ? Mais, cette opinion, comment la peindre autrement que par ce mot : incohérence ? Il faut l'informer, mais pas la gaver d'informations, en fait il faut l'éduquer tout en lui apportant la lumière. Là apparaît tout le rôle que doit jouer une information compréhensible, claire et qui ne se prête pas à une quelconque propagande.

Comme on l'a vu précédemment, l'opinion publique n'admet pas la fatalité et, dès qu'un événement se médiatise, il revêt *de facto* le caractère de catastrophe. Ainsi cette opinion publique, impressionnée par la nouvelle, va réclamer des boucs émissaires, des coupables donc des responsables. De leur côté, les victimes et leurs associations cherchent à comprendre mais aussi à punir. La voie pénale

leur apparaît comme celle qui les soulage en confiant à la justice le soin d'organiser des cérémonies véritablement expiatoires où les responsables répareront symboliquement la faute. On peut véritablement parler d'un attachement de l'opinion publique à cet aspect vindicatif de l'action pénale !

Ethique

Le juge doit-il se laisser emporter par cette tendance à la justice vengeresse ? Sûrement pas, car alors il se laisserait entraîner à une véritable identification aux victimes face à l'auteur. Or, la fonction pénale a pour rôle de punir, si nécessaire, l'auteur et seulement cela et il ne faut jamais oublier que la réparation du dommage subi par les victimes reste une procédure civile !

Par ailleurs, on constate aujourd'hui une forte demande de la part de la société pour la prise en compte et la mise en oeuvre de la responsabilité assumée, et donc acceptée, des titulaires de postes gérant un risque. Cette nouvelle exigence ouvre deux voies :

- l'une visant le respect des règles existantes car il n'est pas besoin d'en multiplier le nombre ;

- l'autre mettant en place une véritable déontologie de l'action.

Cette seconde voie repose notamment sur l'idée que l'efficacité n'excuse pas tout comportement. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter aux derniers et catastrophiques (car nonobstant certains discours lénifiants ou irresponsables il s'agit bien d'une catastrophe) événements de pollution de l'océan par le naufrage du navire Erika.

Or, dans le monde actuel, règne le souci d'une efficacité qui est souvent comprise comme essentiellement économique. Ce primat regrettable de l'économie peut alors conduire à sacrifier en partie la sécurité. Les mesures de sécurité, la « culture de sécurité », ont un prix économique et l'exacerbation de la concurrence peut conduire à chercher à réduire ce « fardeau ».

Ceci n'est en rien une vue théorique. L'accident aérien de Valuejet en est une illustration. De nombreux incidents montrent que la pression économique et la recherche du rendement conduisent assez souvent à des pressions sur les équipages, les personnels de maintenance, etc. Le transport aérien n'a pas le monopole de ces dérives. Inutile d'insister à

ce jour sur le transport maritime. Les accidents du travail font souvent apparaître des pressions analogues.

Certes, ces pratiques sont condamnables si elles sont relevées et portées à la connaissance de la justice, mais la crainte de sanctions administratives, de licenciements, etc. renforcent une certaine loi du silence. Dans certains cas, des responsables peuvent se débrouiller pour « surfer » à la limite du « juste non condamnable ».

Il est alors souhaitable qu'une véritable éthique de l'action et de la direction s'applique. Qui dit éthique dit naturellement, étymologiquement, moralité. Sur quoi doit être basée cette éthique de la responsabilité ? Essentiellement, sur la réflexion que doit mener le responsable quant à la prévention ou, à tout le moins, quant aux conséquences possibles inhérentes à sa décision et à son action.

Pour une déontologie de l'action

On est alors conduit à la notion plus « sociale » de

Dès lors ces analyses, ces préventions, devront tenir compte de ce que l'on peut appeler le retour d'expérience. Celui-ci ne devra donc pas être tari par la crainte de la sanction.

règles déontologiques, à savoir que l'auteur ou l'initiateur d'une action susceptible de conséquences graves (on retrouve ici la notion de responsable potentiel) doit connaître et appliquer les règles reconnues liées précisément à son activité ainsi que celles qui reposent sur des références communes.

Donc l'action suppose un responsable imprégné de valeurs et de règles reconnues et qui va, préalablement à son engagement, prendre toutes mesures quant au risque que sa décision va faire courir. Pour cela, il devra jauger les conséquences possibles, inévitables et acceptables, grâce aux analyses prospectives et de prévention.

Dès lors, ces analyses, ces préventions devront tenir compte de ce que l'on peut appeler le retour d'expérience. Celui-ci ne devra donc pas être tari par la crainte de la sanction. Il faudra intégrer l'idée qu'une quelconque répression ne correspondra pas à une vengeance (loi du talion) mais bien à une recherche visant à éviter la répétition, ce qui est, convenez-en, tout-à-fait différent. En fait, c'est là l'élément moral qui intervient. Il faut donc aussi

préciser que l'infraction pénale va révéler le non respect d'une obligation déontologique car, en soi, le non respect d'une de ces obligations ne constitue pas systématiquement une infraction pénale.

On peut dire qu'aujourd'hui, la notion même de responsabilité a valeur de moralité. Or la responsabilité revêt souvent l'habit de préjudices et donc de dommages subis par les victimes et on appréhende cette notion sous l'angle juridique, voire judiciaire.

On est donc inéluctablement conduit à cette induction fatidique : responsabilité = accusation !

Mais, paradoxalement, la prise en compte de cette notion de responsabilité juridique ou judiciaire amène à la notion de morale : en effet, l'action, qu'elle soit économique, ludique ou politique, s'entend aujourd'hui d'un comportement, d'une activité où les notions de devoir, d'équité, de moralité, de déontologie professionnelles interviennent le plus souvent. Ainsi, la responsabilité active, que l'on peut alors qualifier de risque, devient une garantie de l'activité !

Le nouveau paradoxe est donc bien le suivant : ma responsa-

bilité juridique retient l'action que ma responsabilité morale me pousse à conduire. Donc pour rendre adéquates mon action, mon activité, aux règles morales, communes et professionnelles, je dois analyser préalablement les conséquences que ma responsabilité implique dans mes actes.

Voilà donc bien une analyse théorique, voire philosophique, de la responsabilité et donc du risque. Une analyse et des termes qui déterminent cette éthique de l'action dont nous avons parlé, mais une éthique commune acceptable parce qu'acceptée par tout intéressé, y compris le réseau des médias.

