

L'après Lubrizol

BDEI n° 2675

Le bureau d'enquêtes et analyses sur les risques industriels : le dernier né des BEA

Interview de Jérôme Goellner, Préfigurateur du BEA-RI et d'Henri Kaltembacher, son adjoint, par Jean-Pierre Boivin, Directeur scientifique du BDEI

Jean-Pierre Boivin, pour le BDEI : Merci Messieurs de vous prêter à cet exercice quelque peu prospectif. Afin de permettre à nos lecteurs de situer un peu mieux nos réflexions dans leur contexte, je voudrais en deux mots rappeler l'origine du processus. La question d'un bureau d'enquête spécialisé s'est posée de manière vive tout au long du procès AZF. Les magistrats, et en particulier le parquet, n'ont pas vraiment admis le groupe d'experts que Total avait constitué pour répondre à l'exigence du rapport accidents, dont l'objectif est de chercher, non pas les responsabilités, mais les causes de l'accident. L'enquête judiciaire cherche des responsabilités, le rapport accident/incident cherche les causes de l'accident et essaye de proposer des modifications de la réglementation. Ce sujet a donc été monté en épingle à tel point qu'un des membres de la commission dite « d'enquête », c'est-à-dire la commission d'experts, a été mis en cause, pour obstacle à la justice. Cela a fini par s'arranger, mais cet épisode a montré qu'il y avait deux mondes qui n'avaient pas les mêmes outils de dialogue. Le monde judiciaire et le monde industriel au sens large, c'est-à-dire des ingénieurs, de l'exploitant et de l'administration. Plusieurs fois a été rappelée l'absolue nécessité de sortir de cette impasse et d'instituer quelque chose qui ressemblerait au BEA aéronautique (*Bureau d'enquête et d'analyses pour la sécuri-*

té de l'aviation civile). C'est donc de là que sont parties les réflexions dont vous êtes porteurs aujourd'hui. Le ministère a repris l'idée et vous êtes chargés de la mettre en œuvre.

Ma toute première question est la suivante : comment voyez-vous les choses, sous l'angle de la méthodologie ? Avec qui constituerez-vous ce bureau ? Dans combien de temps ? Avec quel plan de vol ?

Jérôme Goellner : J'ai été nommé au mois de juin pour préfigurer la création de ce bureau. Mon historique est moins long que le vôtre. Pour moi ce sont surtout les rapports *post-Lubrizol* qui ont été l'élément déclencheur de la création de ce bureau, même si l'idée était dans l'air depuis plus longtemps. Il y a d'abord eu un rapport de l'administration, à savoir du CGEDD, qui a remis sur la table cette idée de la création d'un BEA. Elle a été reprise entre temps dans le rapport de la mission parlementaire initiée par l'Assemblée nationale, ainsi que par la commission d'enquête mise en place par le Sénat. Le CSPRT l'a également appelé de ses vœux. Il y avait vraiment convergence des positions sur ce sujet. Avant même de clarifier les relations entre une enquête technique et une enquête judiciaire comme vous l'évoquiez, pour moi ce bureau répond à deux enjeux, directs et immédiats.



Par
Jérôme Goellner



Henri
Kaltembacher



et Jean-Pierre
Boivin

Premièrement, il s'agit de la professionnalisation par l'administration de cette fonction d'enquête. L'expertise existe bien, mais au sein de l'administration et en particulier de l'inspection des installations classées (DREAL), qui est chargée de contrôler et de suivre l'enquête réalisée par l'exploitant. Mais, en pratique, l'inspection des installations classées n'a qu'un temps limité à consacrer à ce type d'exercice et l'on doit parfois se contenter d'une analyse qui n'est pas suffisamment approfondie, se limitant aux causes immédiates sans rechercher les causes profondes de l'accident. Lorsqu'elle a l'assurance que l'accident ne se reproduira plus dans l'installation qu'elle contrôle, l'inspection considère qu'elle n'a pas à aller plus loin. L'idée de base de la création du BEA est d'être capable d'aller plus loin, d'avoir une équipe spécialisée sur ce type de sujet pour rechercher les causes profondes, sur les questions d'organisation, sur les facteurs humains, sur l'organisation du contrôle par l'administration elle-même, ou sur la réglementation. Il s'agit de se demander si la réglementation et le contrôle ont été suffisamment efficaces pour prévenir les accidents. Donc l'idée de base dans la création de ce BEA est de permettre comme pour les autres BEA transports aériens, maritimes ou terrestres, de professionnaliser la recherche des causes profondes.

Deuxièmement, l'autre raison majeure de la création du BEA, largement mise en avant par les différents rapports, est celle de la nécessité d'une structure indépendante de l'administration, qui pour sa part, réglemente et contrôle. En clair, indépendante de la DGPR et des DREAL. C'est la raison pour laquelle nous sommes rattachés au vice-Président du CGEDD, Daniel Bursaux, et non à la DGPR. L'idée est bien de se poser toutes les questions nécessaires, y compris sur la façon dont la réglementation a été élaborée. En effet, quand il y a un accident industriel, se pose la question de la conformité à la réglementation, mais la question de l'adéquation de la réglementation et du contrôle est moins souvent posée. Or, l'idée est bien de se poser aussi cette question qui est un élément clé de la prévention et de la crédibilité de l'ensemble du système de contrôle.

Jean-Pierre Boivin : quant à la nature de l'indépendance du CGEDD et donc des organes qui lui sont rattachés, son vice-Président considérerait qu'il ne fallait pas que ce soit une autorité administrative indépendante, que l'indépendance ne se décrète pas mais se prouve « en avançant ». Avez-vous cette même lecture?

Jérôme Goellner : Oui tout à fait. Nos missions ne sont pas celles d'une autorité administrative indépendante, et nous ne serons en aucune manière amenés à prendre des décisions, mais seulement à formuler des recommandations. Nous sommes là pour faire des enquêtes, pour le faire en toute indépendance et le rattachement à la ministre qui est présidente du CGEDD ne me paraît pas poser de difficulté. Comme pour toutes les autres missions d'inspection et d'audit du CGEDD, nous serons libres des

propositions que nous serons amenés à faire. Nous ne recevons pas d'instruction dans la réalisation de nos enquêtes. Mais néanmoins, je ne cherche pas une indépendance avec un budget propre, des moyens qui me soient directement rattachés. L'idée est de rester sur une structure légère et non pas d'être complètement autonomes.

Jean-Pierre Boivin : peut-on parler, ou est-ce trop tôt, des ressources humaines et bien sûr des missions ?

Jérôme Goellner : je rappelle que mes deux « phares » sont vraiment une meilleure professionnalisation des enquêtes et la garantie d'indépendance. Les enjeux sont ceux-là pour les années à venir. Montrer que l'on est capable de faire mieux que ce qu'il se faisait jusqu'à présent techniquement et montrer qu'on le fait en toute autonomie vis-à-vis de nos maisons mères, et ce, bien que l'on vienne plutôt de l'inspection des installations classées, y compris moi-même.

Henri Kaltembacher : avec une touche plus personnelle, je dirais qu'il y a toujours une frustration chez les inspecteurs des installations classées, notamment en cas d'accident, de ne pas pouvoir aller au bout de la démarche de l'enquête technique. Le jeu administratif normal, le préfet, le monde économique, font que la priorité est toujours donnée à l'analyse des causes initiales et au redémarrage du site. Il est donc important de pouvoir aller au-delà de cette frustration. En matière d'indépendance, comme l'a rappelé Jérôme Goellner, nous ne serons ni plus ni moins indépendants que les autres BEA, et c'en est tout l'intérêt puisque le système fonctionne depuis fort longtemps en aéronautique notamment, à la satisfaction de l'ensemble des acteurs. Globalement on va reproduire ce qui marche.

Jérôme Goellner : quant aux personnes, nous partons de l'idée qu'il y a déjà beaucoup de gens très compétents partout en matière de risque industriel : au sein de l'inspection, du BARPI (Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industriels), des experts publics de l'INERIS qui ont des compétences très pointues, ou d'autres bureaux d'études qu'ils soient publics ou privés et bien sûr chez les industriels eux-mêmes. Tous ont une forte compétence. L'idée est vraiment que l'on puisse travailler ensemble. Je conçois le BEA comme réunissant quelques personnes de compétence de haut niveau, très expérimentées, qui joueront un rôle de directeur d'enquête en y associant, en tant que de besoin, les experts précités, au moins dans l'examen technique des causes de l'accident. Le groupe de travail qui avait été mis en place par l'ICSI (Institut pour une culture de sécurité industrielle) qui regroupait tout un ensemble de personnes, vous y étiez Maître, a montré l'importance d'être capable de travailler ensemble au moins au début de l'enquête. Je trouve que c'est très important, pour se mettre d'accord sur ce qui a pu arriver. Peut-être faut-il aussi associer les experts judiciaires, nous verrons ultérieurement. L'idée est bien de faire un bout de chemin ensemble, le BEA étant positionné comme directeur d'enquête indépendant. Dans un second temps, le BEA

reprendra seul sa plume, pour formaliser des propositions sur tout ce qui peut améliorer la sécurité, propositions qui s'adresseront aussi bien aux exploitants qu'à l'administration elle-même.

L'objectif est d'élaborer des propositions de la manière la plus large et la plus concertée possible, même si nous serons *in fine* seuls maîtres de ce que nous proposerons. Pour ce faire, je recrute quatre personnes (en plus de moi-même). Nous fonctionnerons donc dans un premier temps à cinq agents techniques. Trois sont d'anciens inspecteurs des installations classées, très expérimentés, dont Henri Kaltembacher ici présent qui a accepté de travailler avec moi avant même sa nomination, le quatrième sera un sapeur-pompier. En effet, il m'a semblé intéressant de s'adjoindre une compétence particulière dans ce domaine de l'intervention. L'enquête accident doit aussi porter sur l'intervention d'urgence, aussi bien celle des industriels que celle des secours extérieurs des pompiers. Chacun sait que c'est la qualité de cette intervention qui fait qu'un incident reste un incident ou devient un accident et il est donc important d'examiner aussi ce sujet si l'on veut progresser.

Jean-Pierre Boivin : avez-vous réfléchi à l'opportunité ou non de vous entourer - le moment venu - de magistrats, judiciaires ou administratifs et éventuellement de représentants de la défense ? Car l'un des problèmes vient de l'absence de confiance des magistrats qui se nourrit de l'absence de connaissances techniques.

Jérôme Goellner : dans l'immédiat, non, car je cherche d'abord à positionner le BEA sur l'enquête technique et je ne veux pas donner de mauvais signal à la justice en m'adjoignant un magistrat. Cela pourrait presque être vu comme de la provocation !

Jean-Pierre Boivin : je me suis mal fait comprendre. Je n'imaginai pas une seconde que vous puissiez avoir un magistrat parmi vous ou un avocat. J'évoquais seulement des conseils dont vous pourriez vous inspirer ou vous entourer.

Henri Kaltembacher : premièrement, je répondrais qu'un inspecteur des installations classées à quelques notions de droit... Deuxièmement, la question qui va se poser est celle de la mise en parallèle des deux enquêtes, comme le font actuellement les autres BEA. La problématique est la même. Ceci étant, nos enquêtes sont positionnées sur deux plans qui sont différents. Je comprends bien votre désir de l'intervention d'une expertise qui serait issue de l'administration avec un certain positionnement indépendant. Dans les autres BEA, il y a un parallélisme entre la justice et leurs actions. Notamment, les autres BEA se gardent bien de se retrouver en situation d'expert auprès des tribunaux dans les affaires qui leur sont confiées. En revanche, tout se joue dans la bonne organisation de cette « parallélisation ». Les textes fondateurs des autres BEA organisent ce parallélisme. Les enquêteurs du BEA ont la capacité d'investigation pleine et entière si une enquête judiciaire n'est pas ouverte, ce qui est généralement le

cas. Si une enquête judiciaire est organisée, c'est le dialogue entre les experts de l'autorité judiciaire et les enquêteurs du BEA, qui fait progresser les deux enquêtes technique et judiciaire.

Jérôme Goellner : je veux insister sur ce point : je n'ai personnellement jamais eu de grosses difficultés avec l'autorité judiciaire, même si, fort heureusement je n'ai pas eu à connaître d'expériences de l'ampleur d'AZF. Dans le système actuel, cela se passe bien et devrait se passer encore mieux. Je n'ai pas le sentiment que l'objectif est de régler une difficulté majeure de ce point de vue-là.

Jean-Pierre Boivin : l'expérience que j'ai eu de AZF est naturellement atypique.

Henri Kaltembacher : d'un point de vue pratique, nous touchons bien là le fond du problème et c'est d'ailleurs toute la différence entre le BEA et la justice. Le BEA peut se satisfaire par construction de causes probables, d'une certaine façon d'une « intime conviction », ce qui bien sûr n'est pas le cas du juge pénal. D'autre part, notre problématique est de trouver des causes et non pas des coupables et c'est vraiment là la différence entre les deux approches. Notre problématique est de trouver les causes, certaines ou probables.

Jérôme Goellner : oui, éventuellement même juste probables et à partir de cette probabilité, le BEA peut faire des propositions pour améliorer la sécurité. De ce point de vue, l'exemple de Lubrizol est très parlant. L'origine de l'incendie n'est pas encore connue. Mais, pour un BEA intervenant sur un tel sujet, le fait de ne pas avoir de réponse à cette question n'empêche pas de constater qu'il n'est pas normal de stocker des matières combustibles à côté de matières dangereuses. A la limite, le BEA peut se contenter de ce constat, là où la justice devra continuer à aller plus loin dans la recherche du responsable de l'incendie.

Pour en revenir à l'organisation du BEA, les techniciens commenceront à travailler avant même la création officielle du BEA. Les autres BEA ont été créés par voie législative. En septembre, le député Damien Adam a déposé une proposition de loi en ce sens, naturellement soutenue par le gouvernement. Une loi est notamment nécessaire pour définir les modalités d'articulation entre l'enquête technique et l'enquête judiciaire, par exemple pour permettre aux enquêteurs du BEA d'avoir accès au dossier d'enquête judiciaire. On ne sait pas encore quand cette proposition de loi sera discutée mais la démarche est lancée. En attendant la création du BEA sous forme législative, nous pouvons commencer à travailler sous la forme d'un service d'inspection à compétence nationale, institué par arrêté (Arr. 9 déc. 2020, NOR : TREK2030993A, JO 10 déc. ; *Ndlr : arrêté publié postérieurement à la présente interview*). Nous fonctionnerons simplement en tant qu'enquêteur ayant les droits et les obligations des inspecteurs des installations classées, mais au niveau national, ce qui permettra d'avoir accès aux sites des accidents ou des incidents.

Jean-Pierre Boivin : Quel sera votre champ d'intervention ? Vous n'allez pas pouvoir vous saisir des milliers de déclarations d'incidents...

Jérôme Goellner : nous serons nécessairement limités ! À cinq, on ne pourra pas expertiser tous les événements déclarés, à savoir près de 2 000 qui selon le BARPI sont intégrés dans la base Aria. L'idée est d'aller systématiquement sur des accidents suffisamment graves pour relever de l'annexe 6 de la directive Seveso (obligation de notification à la Commission des accidents répondant à des critères fixés à l'annexe VI). Il y en a une demi-douzaine par an environ en France. Mais l'idée est d'intervenir également sur des accidents moins graves ou des incidents significatifs en termes de sécurité, si l'on estime pouvoir en retirer un retour d'expérience intéressant. Nous pourrions intervenir sur 15 à 20 événements par an. Le champ d'investigation n'est pas seulement celui des Seveso, mais bien sûr celui des installations classées en général, du transport par canalisation, y compris le réseau de distribution de gaz naturel sur lequel il y a parfois des accidents importants, et, en liaison avec les autres BEA, les questions relatives aux matières dangereuses. Il couvre aussi les équipements à risque de manière générale tels qu'ils figurent dans le code de l'environnement, notamment les équipements sous pression même s'ils ne sont pas dans des installations classées, les explosifs ou encore les mines.

Jean-Pierre Boivin : quelles seront les modalités de votre saisine ? Quels actes imaginez-vous concrètement pour pouvoir être saisis ? Comment votre intervention s'articule-t-elle avec les obligations de l'industriel de déclarer les accidents ou incidents qui surviennent ?

Jérôme Goellner : la proposition de loi prévoit une possibilité de saisine ministérielle et une possibilité d'auto saisine comme cela est le cas pour les autres BEA. L'idée est que cela se fasse assez librement sur la base de discussion entre le BEA et l'administration, notamment avec les DREAL. L'industriel gardera son obligation de déclaration et de rapport d'accident en parallèle. L'objectif est que l'on puisse intervenir relativement vite, dans les jours qui suivent l'incident, et qu'il puisse y avoir rapidement des échanges y compris avec l'industriel pour comprendre les causes de l'incident ou accident.

Jean-Pierre Boivin : un point me semble très important. Pour que ce travail entre vous et l'industriel soit fructueux, il faut que le temps de remise du rapport de l'industriel soit cohérent avec votre temps d'intervention. Il y aurait un intérêt à ce que personne ne se précipite mais, qu'au contraire, les deux réflexions soient conduites de manière assez proche dans le temps.

Henri Kaltembacher : je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous Maître. D'un point de vue pratique, il faut que l'on se précipite pour discuter avec l'industriel. Ce qui va être important dans les premiers temps, c'est d'établir le maximum de constats, qu'ils soient partagés par l'en-

semble des acteurs. Et de ce point de vue, on rejoint la problématique de l'enquête judiciaire. Ces premières constatations doivent être faites à quatre : l'exploitant, l'administration représentée par l'inspection des installations classées, le BEA et l'expert judiciaire, de façon à disposer rapidement d'un matériau commun. Ensuite chacun va récupérer son propre temps : le temps de la justice, le temps de l'exploitant, le temps de l'administration. De toutes façons, à un moment ou à un autre nous serons décalés. Ce qui est important, c'est que l'on puisse dès le départ être en situation d'effectuer des constats avec l'ensemble des acteurs.

Jérôme Goellner : après une phase commune de constat, chacun reprend son temps. Il peut y avoir différentes étapes et on peut imaginer un premier rapport préliminaire rapide sur les causes premières de l'accident, notamment en appui à l'inspection des installations classées, pour qu'elle puisse faire des propositions au préfet, par exemple pour le redémarrage de l'installation. L'industriel lui-même sera sous pression de la part du préfet. Il y aura donc une certaine urgence dans un premier temps à laquelle on souhaite que tout le monde puisse participer. Ensuite, chacun prendra le temps qu'il lui faut pour aller plus en profondeur. Prenons l'exemple un incident lié à une soupape mal réglée. Dans un premier temps on peut demander à l'industriel de vérifier toutes les soupapes et de faire en sorte qu'elles soient toutes bien réglées : c'est le temps de l'urgence. Dans un second temps, il faudra se demander pourquoi cette soupape était mal réglée. Il faut séquencer l'enquête pour apporter les réponses adéquates. Tout cela va se construire progressivement, en avançant.

Jean-Pierre Boivin : quelle communication envisagez-vous vis à vis des tiers ? de la justice ? Et à quel moment ? Quels seront vos échanges avec vos homologues à l'étranger ? C'est un point très important.

Jérôme Goellner : les rapports seront publics, c'est le principe de base. S'il y a besoin de rapports intermédiaires, ils seront publics également. On verra aussi à l'usage si on peut aller plus loin : les autres pays et autres BEA sont prudents quant à la communication avant la sortie du rapport. Il faut que les hypothèses aient pu être vérifiées ; nous serons également prudents dans la communication. Sur la question des échanges d'information avec la justice, elle est importante mais nous avons besoin que la loi soit votée pour la formaliser. Quant à l'approche internationale, on pourra travailler de manière transfrontalière quand l'accident aura eu des conséquences transfrontalières, mais c'est assez rare. Nous discuterons avec nos homologues étrangers quand ils existent. Mais sur le sujet complexe de l'articulation entre une enquête technique et l'enquête judiciaire, le cadre juridique est très différent d'un État à l'autre. D'autant plus que le principe d'une enquête technique est défini dans les textes internationaux relatifs au transport alors que ce n'est pas le cas pour les accidents industriels.

Jean-Pierre Boivin : vous faisiez tout à l'heure référence à l'annexe VI de la directive Seveso. On peut penser que, dans la foulée, la Commission sera intéressée par vos rapports quand il s'agira d'une Seveso dans laquelle il y a eu un accident relativement majeur. Comment imaginez-vous les choses ?

Jérôme Goellner : il existe un dispositif européen que soutient la Commission, avec le réseau IMPEL rassemblant les services d'inspection européens (*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*) au sein duquel traditionnellement la France organise tous les 2 ans pour l'Union européenne un sous-groupe sur le retour d'expérience sur les accidents. Le BEA y participera bien entendu avec le BARPI qui organise cet évènement et tout cela est soutenu par la Commission. Un autre groupe de travail sur les enquêtes techniques de l'association multipartite européenne ESReDA (*European Safety Reliability and Data Association*) a été encouragé par la Commission. L'ICSI y a ensuite travaillé. Donc en effet, tout cela s'inscrit dans une mouvance européenne et internationale. Même s'il n'y a pas d'obligation actuellement, tout cela est encouragé par la Commission et par plusieurs structures intermédiaires.

Henri Kaltembacher : nous avons des aînés. La Hollande s'est dotée d'une structure qui a en charge l'ensemble des enquêtes accident. Ils ont opté pour une approche intégrée qui s'occupe à la fois d'aéronautique, de transport terrestre, d'accidents industriels. Quand on aura eu le temps de grandir un peu, il sera intéressant d'aller voir comment ils fonctionnent avec la Commission.

Jean-Pierre Boivin : une dernière question, si vous voulez bien. Vous avez rappelé les trois autres BEA. Celui de l'aviation est bien connu, les deux autres me semblent plus discrets. Comment, selon vous, les quatre branches vont-elles fonctionner ensemble ? Comment voyez-vous les choses ? Allez-vous avoir des méthodologies communes ?

Jérôme Goellner : les deux autres BEA, respectivement sur les transports terrestres (route, fer, fleuve et transports guidés) et sur les évènements de mer ont également des rôles importants. J'ai bien entendu rencontré mes collègues, qui se voient déjà très régulièrement. Tous ont le même dispositif législatif, dans le code des transports et nous nous en sommes fortement inspirés. Nous allons notamment être attentifs à ce qui a été fait en aéronautique en ce qui concerne la convention passée avec la justice. Relancer une démarche plus collective vis-à-vis de la justice, peut être un sujet de collaboration entre BEA. Un autre sujet pourrait être celui par exemple du transport des marchandises dangereuses. Il faudra nécessairement que l'on collabore. Il y a donc des sujets techniques qu'il faut que l'on évoque ensemble. Mais c'est peut-être un peu tôt pour imaginer très concrètement les relations que nous aurons.

Jean-Pierre Boivin : il nous reste à vous remercier très chaleureusement pour ces échanges. Ce sont les premiers sur le sujet. Nous vous donnons rendez-vous quand vous voulez pour que vous nous disiez où vous en êtes. Le nouveau BEA est naturellement une institution que le BDEI souhaite suivre. ■