

## APPROCHE DE LA DIRECTIVE SEVESO III

Antoine MANIATIS\*

**ABSTRACT:** *The Seveso-directive constitutes a generic term to refer to a set of consecutive directives on the question of major-accident hazards. The catastrophic accident in the Italian town of Seveso prompted the adoption of the first directive on the matter. The so-called Seveso-Directive, namely directive 82/501/EEC, was later amended in view of the lessons learnt from later accidents, resulting into Seveso-II (directive 96/82/EC). In 2012 Seveso III (directive 2012/18/EU on the control of major-accident hazards involving dangerous substances, amending and subsequently repealing Directive 96/82/EC) was adopted, taking into account, inter alia, the changes in the European Union legislation on the classification of chemicals. The new text, already applicable, has increased rights for citizens to access information and justice and focuses on modern topics, such as coping with ‘near misses’. So, it results that is a particularly human rights – friendly text of major importance. The cases of acts of malware against Seveso-classified installations in France, in 2015, have highlighted the close relations between safety and security, which essentially constitute the same legal good, called by the term “asfaleia” in Greek.*

**KEYWORDS:** *Directive 2012/18/EU; fundamental rights; major-accident hazards; ‘near misses’; Seveso-directive; security.*

**JEL CODE:** *K 32*

### 1. INTRODUCTION : LES DROITS FONDAMENTAUX À LA SÛRETÉ ET À LA SÉCURITÉ

Le droit constitutionnel français fait l’approche de la sûreté en tant que garantie, regroupée avec la liberté, la propriété et la résistance à l’oppression. Il s’agit de quatre « droits naturels et imprescriptibles de l’homme », selon l’article 2 de la déclaration des droits de l’homme et du citoyen, du 26 août 1789. La sûreté face à des dangers tels qu’une arrestation arbitraire se dédouble par la sécurité, terme usité pour la protection de la vie et de la santé humaine à l’égard des dangers issus des œuvres et activités techniques. Le droit de l’énergie dicte des règles de sécurité d’installations de plus en plus dangereuses tout en prévoyant les mesures à mettre en œuvre en cas d’incident ou de catastrophe (Meilhaud, 2011).

Il conviendrait de signaler que la corrélation de la politique sécuritaire au droit de l’homme à la sûreté est très actuelle en France ; divers actes de malveillance ont été commis aux mois de juin et juillet 2015 contre des établissements classés Seveso. Suite de

---

\* Chargé des Conférences à la Faculté du Droit de l’Université St Clément d’Ohrid, BULGARIE.

ces actes, le gouvernement a engagé, avec l'instruction du Gouvernement du 30 juillet 2015 (Anonyme, 18 septembre 2015)<sup>1</sup>, un plan d'actions ambitieux visant à renforcer la sûreté de ces établissements<sup>2</sup>. L'ensemble des inspections conduites dans la période 2015-2016 a, d'une part, permis de constater, en règle générale, une réelle prise de conscience de la part des industriels sur les aspects sûreté, qui se matérialise par une augmentation des investissements sur les aspects humains (recrutement de personnels dédiés à la sûreté), organisationnels (modification de procédures) et matériels (ajout de caméras, herses...), et, d'autre part, était l'occasion de rappeler l'importance d'une bonne connaissance mutuelle entre les établissements et les forces de sécurité territorialement compétentes.

Dans cet ordre d'idées, il importe d'analyser la directive Seveso III, en mettant l'accent sur la question des droits de l'homme.

## 2. APPROCHE GÉNÉRALE DE LA DIRECTIVE SEVESO

La directive Seveso constitue le terme générique afin de désigner un corps de règles de l'Union européenne sur la question délicate de l'affrontement des accidents majeurs survenus dans le domaine industriel. Ces directives obligent les pays communautaires à identifier les sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs, appelés « sites Seveso », et à y assurer un haut niveau de prévention.

Si le premier accident majeur en cause date de 1966, consistant en la catastrophe de la raffinerie de Feyzin en France, c'est un d'un autre pays qui a donné son nom à cette chaîne de règles ; Seveso, une petite ville dans le nord-ouest de l'Italie. Le 10 juillet 1976, la cuve 101 engendre l'émission soudaine d'un nuage chimique rouge. L'incident était très sérieux mais l'exploitant n'avait pas de plan d'urgence et la catastrophe survenue a été classée parmi les plus mal gérées en Europe. Plus tard, un très grand nombre des animaux survivants a été abattu par précaution, pour les laisser en dehors de la chaîne alimentaire. Bien avant l'émergence graduelle d'un des outils juridiques les plus innovateurs du droit de l'environnement, le principe de précaution, ceci a été usité au service de la santé publique. D'ailleurs, ce droit constituait alors une très neuve branche de droit, émergée en 1972.

Il est aussi à signaler que ce sont certains accidents postérieurs qui se trouvent à la base de l'ajout graduel des amendements à la directive initiale. Cette chose est comparable avec l'histoire du droit international maritime, dont quelques conventions emblématiques ont été conclues pour la première fois ou amendées sous la pression de l'opinion publique en vue de naufrages importants. Cela est le cas du naufrage du paquebot Titanic, qui s'est déroulé dans la nuit du 14 au 15 avril 1912 et a emmené à la création de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS). Il en résulte un lieu commun de la politique de sécurité et du souci écologique, en le droit terrestre et le maritime.

D'abord, la réponse communautaire à l'incident italien consiste en la directive Seveso 82/501/CEE concernant les accidents majeurs de certaines activités industrielles. Il est notable que l'Italie a été tragiquement liée au droit de la sécurité et au droit de

---

<sup>1</sup>(Anonyme, 18 septembre 2015)

<sup>2</sup> Sénat. Question n° 17248, du 09 juillet 2015. Mesures supplémentaires de protection à l'égard des sites industriels classés dans la catégorie « Seveso », JO Sénat 11 Mai 2017, p. 1799.

l'environnement, tout en faisant preuve d'un certain manque d'intérêt en la matière, du moins à l'égard d'autres pays de l'Union européenne ; pas seulement elle a transposé cette directive en retard mais elle a aussi transgressé par excellence le droit européen de l'environnement (au sens large, le droit des ressources naturelles y compris). Plus précisément, elle a occupé la première place quatre fois et la seconde trois fois dans la liste des pays qui n'accomplissent pas leurs obligations découlées de la normativité environnementale de l'Union européenne, au cours de la période 2007-2013 (Rodrigo, 2018). Le critère de classement des pays européens consiste en le nombre de cas ouverts à la fin de chaque année dans le cadre de la procédure du recours en manquement, définie aux articles 258, 259 et 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces cas couvrent tant la phase préalable au procès que celle qui est conduite devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Le texte suivant de la triade Seveso est la directive 96/82/CE, dite Seveso II, qui a remplacé l'initiale. Ayant pour ambition de maîtriser les risques et de réduire les vulnérabilités, la Turquie a tenté de moderniser sa législation via la transposition de cette directive communautaire (Aras, 2014). La seconde directive a été modifiée par la directive 2003/105/CE.

### 3. ASPECTS DE LA DIRECTIVE SEVESO III

La directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, dite Seveso III, constitue l'instrument amélioré pour la protection des personnes face à l'exploitation des installations industrielles. L'accident majeur est défini comme un événement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation d'un établissement couvert par la présente directive, entraînant pour la santé humaine ou pour l'environnement un danger grave, immédiat ou différé, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, et faisant intervenir une ou plusieurs substances dangereuses.

L'application de ce texte a une importance accrue, comme cela a été prouvé déjà dans la phase transitoire, à savoir avant son entrée en vigueur qui a eu lieu le 1<sup>er</sup> juin 2015. À titre d'exemple, quant au cas hellénique de production de l'électricité, cette production découle notamment des centrales thermiques qui se situent dans la Région de la Macédoine Occidentale (Fountoukis & Marhavalas, *ibid.*). Il est notable que dans le passé récent deux incendies ont eu lieu dans deux centrales sur les cinq centrales à vapeur qui étaient à l'époque en opération. Plus précisément, les incendies survenus à Florina en juillet 2013 et à Ptolémaïde en novembre 2014 avaient des répercussions sérieuses sur l'environnement et la fortune de l'entreprise publique de l'électricité. Il conviendrait de signaler sur ce point que selon les décisions 111/2014, 654/2014 et 405/2016, de l'Autorité Réglementaire de l'Énergie, toutes les quatre unités de production de la centrale à vapeur de Ptolémaïde ont été fermées dans la perspective d'être remplacées par une nouvelle, qui actuellement parcourt la phase de construction.

Dans le cadre de cet investissement très important dans le domaine de production de l'énergie en Grèce, l'unité V va assurer *inter alia* le chauffage urbain à distance de Ptolémaïde. Cette prestation est en pleine conformité aux exigences de la nouvelle ère du droit à l'efficacité énergétique, particulièrement des bâtiments. Le droit à l'énergie

constitue un droit de la troisième génération des droits fondamentaux, comme cela est le cas du droit à l'environnement, qui est né simultanément à la branche précitée du droit de l'environnement. Il conviendrait de signaler que l'Union européenne a donné emphase à la politique énergétique de façon qu'elle a beaucoup contribué à la naissance d'un droit nouveau. Plus précisément, le droit à l'énergie a acquis une version spécifique, celle du droit à l'efficacité, au cours de l'ère courante de la quatrième génération.

Quant aux quatre centrales thermiques de la même région, elles sont soumises aux exigences de la directive Seveso III, qui a été transposée à travers la décision interministérielle 172058, publiée dans le journal du gouvernement le 17 février 2016. Comme cela est une constante en droit de l'environnement, sinon en droit de l'énergie aussi, de la Grèce, cet État n'a accompli qu'en retard son obligation de transposition. Chacune des centrales a été classée dans la catégorie relativement peu requérante des « établissements seuil bas » en vue de sa quantité de diesel. Donc, ces établissements échappent au statut des obligations accrues, qui est réservé aux « établissements seuil haut ». Aussi les exploitants des établissements sont soumis aux obligations suivantes :

I. De notifier à l'autorité compétente une série d'informations, prévues à l'article 7 de la directive. Cela est notamment le cas des informations permettant d'identifier les substances dangereuses et la catégorie de substances en cause ou susceptibles d'être présentes. Il est notable que la législation grecque de transposition oblige les exploitants à déposer une déclaration de responsabilité (avec le dossier de la notification) sur la quantité des substances dangereuses ainsi que sur l'appartenance de leur établissement aux établissements seuil bas ou seuil haut. Le dossier de notification inclut aussi des informations sur l'environnement immédiat de l'établissement tandis qu'une mention explicite aux effets domino est faite par la directive.

II. De produire un document par écrit définissant leur politique de prévention des accidents majeurs et de veiller à sa bonne application. Il s'agit d'une mesure organisationnelle qui est conçue, selon l'article 8 de la directive, pour assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement. Le principe de la prévention, qui est le central dans le système plus ample de l'Union européenne pour la protection de l'environnement, va de pair avec celui de l'actualité de la mesure organisationnelle ; l'exploitant réexamine périodiquement la politique de prévention des accidents majeurs et, le cas échéant, le met à jour, au moins tous les cinq ans.

En outre, les établissements seuil haut sont tenus de présenter un rapport de sécurité notamment afin de démontrer qu'une politique de prévention des accidents majeurs et un système de gestion de la sécurité pour son application sont mis en œuvre conformément aux éléments figurant à l'annexe III de la directive. D'une façon pareille, les États membres veillent, pour tous les établissements seuil haut, à ce que l'exploitant élabore un plan d'urgence interne pour ce qui est des mesures à prendre à l'intérieur de l'établissement. Les plans d'urgence prévus par la directive doivent être élaborés en consultation avec le personnel travaillant dans l'établissement, y compris le personnel sous-traitant concerné travaillant sur le site à long terme, d'où des éléments de la démocratie au milieu du travail. Il conviendrait de signaler que sous l'influence *inter alia* de la Doctrine Sociale de l'Église, un droit au vote consultatif peut-être devrait être donné aux travailleurs dans les entreprises, selon la doctrine (Maniatis, 2017).

De même, le public concerné, en temps voulu, a la « possibilité » de donner son avis lors de l'établissement ou de la modification substantielles des plans d'urgences externes.

Il est aussi notable que le public est doté du droit à l'accès aux informations visées à l'annexe V de la directive et du droit de donner son avis et de participer à la prise de décisions, quant aux questions prévues à l'article 15, dont la planification de nouveaux établissements. Il conviendrait de signaler que garantir la « justice environnementale » est une notion née aux États-Unis dans les années 1980 (Maître, 2012). Cette notion trouve surtout écho dans la Convention Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière de l'environnement, signée le 25 juin 1998 et approuvée au nom de l'Union européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005. Conformément aux dispositions de la convention d'Aarhus, l'information, la participation du public et l'accès à la justice environnementale sont renforcés ou précisés dans la directive Seveso III. Il conviendrait se signaler que la doctrine fait mention du « principe d'information » (Hagège-Raduta, 2013). Qui plus est, elle associe cette garantie, dans l'ordre juridique français, aux droits fondamentaux proclamés à l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>3</sup>. Ce texte ayant une valeur constitutionnelle constitue une originalité très réussite (Maniatis, 2015).

En outre, c'est sur la scène internationale qu'a été formalisée la nécessité d'établir un cadre mondial de classification et d'étiquetage permettant d'évaluer et de déterminer avec précision les dangers générés par l'utilisations des produits chimiques (Hagège-Raduta & Jouini, 2014). Prérequis nécessaire à la mise en place d'une politique sécuritaire efficace, le Systèmes général harmonisé, adopté par l'ONU en 2003, uniformise les critères techniques et les symboles destinés à qualifier les dangers d'une substance ou d'un mélange. Il vise à remédier aux distorsions observées entre les législations nationales, tant sur la qualification du danger et que sur l'application des mesures de prévention pour une même substance chimique. La directive Seveso III modifie l'annexe I de la directive 96/82/CE afin de l'aligner sur celle du règlement (CE) 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges (dit CLP), qui met en œuvre, au sein de l'Union européenne, le Système précité.

Enfin, la Commission a une mission de quasi « super-régulateur » face aux autorités nationales compétentes vu qu'elle peut élaborer des orientations sur la distance de sécurité et les effets domino<sup>4</sup>. Outre le champ d'application de la directive, elle joue un rôle véritable de « super-régulateur ». En effet, elle agit comme « super-régulateur » dans certains domaines, lorsque sont en cause les règles de la concurrence ou celles qui encadrent l'ouverture à la concurrence de certains secteurs, comme celui des communications électroniques (Ph. Colson & Idoux, 2016). Quant au champ d'application de la directive, elle est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 26 afin d'adapter les annexes II à VI au progrès technique, qui ne peuvent entraîner de changements substantiels dans les obligations des États membres et des exploitants prévues par la directive<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

<sup>4</sup> Article 24.

<sup>5</sup> Article 25.

#### 4. LA NOUVEAUTÉ DES QUASI-ACCIDENTS

Selon l'article 20, les États membres veillent à ce que tous les établissements soient couverts par un plan d'inspection au niveau national, régional ou local et à ce que ce plan soit régulièrement révisé et, le cas échéant, mis à jour. Il est notable que la directive est assez détaillée, par exemple en faisant mention du phénomène des « quasi-accidents » mais il est problématique qu'elle ne donne aucune définition ou précision concrète. Plus précisément, selon le Considérant 24, afin de faciliter l'échange d'informations et de prévenir des accidents ultérieurs analogues, il convient que les États membres envoient à la Commission des informations concernant les accidents majeurs se produisant sur leur territoire, de façon que la Commission puisse analyser les dangers qui y sont liés et faire fonctionner un système de diffusion de l'information concernant, en particulier, les accidents majeurs et les enseignements que l'on en a tirés. Il importe que cet échange couvre également les « quasi-accidents » dont les États membres estiment qu'ils présentent un intérêt technique particulier pour la prévention des accidents majeurs et la limitation de leurs conséquences.

Quant à la normativité elle-même de la directive, c'est l'article 20, intitulé « Inspections », qui fait une mention explicite des « quasi-accidents ». Plus précisément, les inspections non programmées sont effectuées afin d'examiner dans le meilleurs délais les plaintes sérieuses, les accidents graves survenus ou les « quasi-accidents » ainsi que les incidents et les cas de non-respect. Cette énumération de la casuistique est indicative de l'importance de divers phénomènes, à partir de la notion des accidents graves survenus vers des notions moins sérieuses. Donc, la notion du « quasi-accident », qui essentiellement est située dans une zone grise, assimile des incidents dépassant le simple fait de non-respect de la législation en la matière, aux accidents véritables, tout en assurant l'observation du principe de la prévention des accidents majeurs. Donc, la notion des quasi-accidents est à un sens comparable avec la précaution tandis qu'elle est classée parmi les nouveautés de la législation préventive. En tout cas, il conviendrait de signaler qu'il y a beaucoup plus de chances d'avoir un « quasi-accident », soit un accident sans blessure ni dommage matériel, qu'un accident avec blessures<sup>6</sup>.

Enfin, il importe de signaler que l'article 21, intitulé « Échanges et système d'information », omet de faire une mention, du moins explicite, aux données portant sur les « quasi-accidents ». Néanmoins, il les sous-entend puisqu'il prévoit que les États membres et la Commission échangent des informations sur les expériences acquises en matière de prévention d'accidents majeurs et de limitation de leurs conséquences, notamment sur le fonctionnement des dispositions prévues par la directive, donc inter alia l'article 20 par.6. Dans cet ordre d'idées, les quasi-accidents peuvent être incorporés aux rapports que les États membres présentent à la Commission tous les quatre ans, et voire à partir au plus tard le 30 septembre 2019, sur la mise en œuvre de la directive.

---

<sup>6</sup>Anonyme, *Enquêter et analyser les quasi-accidents, c'est prévenir ... le pire!*, février 2015, <http://www.centrepatronalsst.qc.ca/infos-sst/le-point-sur/accident-du-travail/enqueter-et-analyser-les-quasi-accidents.html>.

## 5. CONCLUSION : UNE NÉCESSAIRE MODERNISATION PROMOUVANT LES DROITS FONDAMENTAUX

La directive Seveso III s'est basée sur le concept de la normativité précédente. À titre d'exemple, la directive abrogée impliquait la rédaction de documents permettant la sécurité et l'information du public sur l'activité de l'exploitant. Certes, la nouvelle vague de la directive Seveso a renforcé cette obligation et a apporté une nécessaire modernisation, particulièrement compte tenu du Règlement 1272/2008. Le public dans l'ère courante de la quatrième génération des droits fondamentaux, tels que le droit à l'efficacité énergétique, gagne du terrain même en ce qui concerne des droits plus vieux, tels que ceux à la sécurité et à l'environnement. Donc, la directive Seveso III s'avère particulièrement favorable aux droits fondamentaux.

Qui plus est, les cas de divers actes de malveillance contre des établissements classés Seveso en France, en 2015, a désigné les relations étroites entre sûreté et sécurité, qui constituent essentiellement le même bien juridique, appelé par le terme commun « asphaleia »<sup>7</sup> en grec...

Quant à la région de la Macédoine occidentale, il serait opportun d'entamer une enquête sur l'impact de l'opération de toutes les centrales de production de l'électricité sur la santé des habitants et l'environnement, d'autant plus que les plaintes en la matière qui ont été formulées dans le passé étaient sérieuses (Fountoukis, 2017).

\*\*\*

La directive Seveso a mis en valeur le principe de proportionnalité tout en désignant l'importance du droit de l'homme à la sécurité, malgré le fait que ce droit n'est pas pleinement consacré, du moins explicitement...

## RÉFÉRENCES

Anonyme, *Enquêter et analyser les quasi-accidents, c'est prévenir ... le pire !*, février 2015, <http://www.centrepatronalsst.qc.ca/infos-sst/le-point-sur/accident-du-travail/enqueter-et-analyser-les-quasi-accidents.html>.

Anonyme, « Les actions à mener pour un renforcement de la sécurité des sites Seveso contre les actes de malveillance », *La Lettre Lamy de l'Environnement*, N° 510, 18 septembre 2015.

M. Aras, *Transposition de la directive Seveso II en droit turc*, Éditions Universitaires Européennes, 2014.

J. - Ph. Colson, P. Idoux, *Droit public économique*, LGDJ 2016.

D. Fountoukis, *L'application de la Directive Européenne SEVESO II dans les centrales de production d'électricité du Groupe EPE dans la Région de la Macédoine Occidentale*, Université Ouverte Hellénique, 2017 (Travail de diplôme pour le DEA Gestion des travaux publics, en grec).

D. Fountoukis, P. Marhavalas, *L'application de la Directive Européenne SEVESO II dans les centrales de production d'électricité du Groupe EPE dans la Région de la Macédoine Occidentale*, Résumé de travail pour le DEA Gestion des travaux publics, Université Ouverte Hellénique, texte de quatre pages non-numérotées (en grec).

---

<sup>7</sup> « Ασφάλεια ».

S. Galera Rodrigo, «En el día del medio ambiente: España, ¿Hasta cuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas ?», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 80, 5 de junio de 2018, págs. 1-6.

B. Hagège-Raduta, «La transposition de la directive Seveso III en droit français : Quelles réponses aux exigences européennes ?», *Droit de l'environnement* n° 216 – Octobre 2013, pp. 351-357.

B. Hagège-Raduta, N. Jouini, «L'adaptation réglementaire du Code de l'environnement aux dispositions tirées de la directive Seveso III», *Droit de l'environnement* n° 224 – Juin 2014, pp. 235-239.

M. - P.Maître, «La directive Seveso III : quelle transposition en droit français ?», *Environnement* n° 10, Octobre 2012, étude 12, pp. 1-10.

A.Maniatis, «Droits sociaux et travail», *RRJ* 2017-3, pp.975-984.

A.Maniatis, «PPP and the Constitutional Right to the Environment», *Constitutionalism.gr*, 20.11.2015.

J. Meilhaud, *Guide juridique des énergies*, Éditions Technip, Paris, 2011.

