

## **Le cadre de l'intervention étatique dans le paiement des créances environnementales**

**173. Substitution.** - Par application de la législation environnementale, la cessation d'activité d'un site industriel va faire naître à la charge de l'exploitant diverses obligations (§1). Toutefois, l'ouverture d'une procédure collective traduit d'importantes difficultés financières pour l'entreprise, source de règles strictes concernant la disposition des fonds du débiteur. Aussi, la réalisation de ces mesures peut être compromise. Dans un souci de protection de l'intérêt général, l'Etat peut aussi intervenir sous certaines conditions, pour prendre à sa charge les opérations de restauration écologique (§2).

### **§1. - L'existence d'obligations environnementales en cas de cessation d'activité**

**174. Obligations de l'exploitant lors de la cessation d'activité.** - Aux termes des articles L. 512-6-1, L. 512-7-6 et L. 512-12-1 du Code de l'environnement<sup>834</sup> relatifs aux ICPE, lorsque l'installation est mise à l'arrêt définitif, l'exploitant doit placer le site dans un état tel qu'il ne puisse plus porter atteinte aux intérêts protégés par la législation environnementale et qu'il permette un usage futur du site. L'usage futur pris en compte ici peut varier de l'usage qui en était fait jusque-là lorsqu'il s'agit d'une ICPE autorisée ou enregistrée, après concertation entre l'exploitant et les autorités compétentes. Dans le cas d'une ICPE déclarée, l'article L. 512-12-1 du Code de l'environnement dispose que la remise en état doit permettre « *un usage comparable à la dernière période d'activité de l'installation* ». Les mesures de mise en sécurité des sites doivent être prises en charge par l'exploitant en priorité. En effet, les articles R. 512-39-1, II, R. 512-46-25, II et R. 512-66-1, II disposent chacun pour le régime d'installation concerné que la notification de la mise à l'arrêt de l'exploitation doit être envoyée au préfet et indiquer les mesures prises ou prévues pour assurer la mise en sécurité du site. De même, « *le guide à destination des administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires et de l'inspection des installations classées* » indique que ces mesures doivent être mises en œuvre dans les meilleurs délais<sup>835</sup>, précisant qu'il s'agit de la première étape de la cessation de l'activité de ce type de structure<sup>836</sup>. Lorsque l'entreprise dispose des fonds suffisants pour répondre à ces obligations, il n'y a pas de difficulté. Mais dans certains cas, la

---

<sup>834</sup> Respectivement relatifs aux installations autorisées, enregistrées et déclarées.

<sup>835</sup> Ministère de l'écologie, CNAJMJ et AGS (dir.), *op. cit.*, p. 10.

<sup>836</sup> *Idem*, p. 28.

cessation d'activité est susceptible d'être provoquée par l'existence de difficultés financières. Certaines des mesures prescrites par la législation environnementale pourront alors être couvertes par l'appel des garanties financières<sup>837</sup>. Toutefois, comme le souligne le rapport de messieurs Ménoret, Dron et Steiner<sup>838</sup>, les coûts de dépollution les plus importants ne sont pas pris en charge dans ce cadre. Il s'agit notamment des frais liés à la remise en état du site. De même, ce dispositif montre encore des insuffisances, et notamment, un champ d'application trop restrictif. Dès lors, toutes les mesures prévues par le Code de l'environnement en cas de cessation d'activité d'une ICPE ne seront pas nécessairement mises en place.

**175. Obligations environnementales de l'exploitant et ouverture d'une procédure collective.** - La question de la conciliation de ces mesures avec l'ouverture d'une procédure collective va se poser. Ces mesures vont tout d'abord trouver à s'appliquer dans le cadre de l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire. Comme le dispose l'article L. 640-1 du Code de commerce, une telle procédure « *est destinée à mettre fin à l'activité de l'entreprise ou à réaliser le patrimoine du débiteur par une cession globale ou séparée de ses droits et de ses biens* ». En revanche, la cessation d'activité ne va pas concerner la procédure de sauvegarde. Aux termes de l'article L. 620-1, l'objectif de cette procédure est de « *faciliter la réorganisation de l'entreprise afin de permettre la poursuite de l'activité économique, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif* ». Si un objectif similaire est attribué au redressement judiciaire<sup>839</sup>, l'article L. 631-15, II prévoit tout de même la possibilité pour le tribunal de prononcer à tout moment de la période d'observation une cessation partielle d'activité. Ainsi, lorsqu'une entreprise a plusieurs branches d'activité, la cessation de l'une d'elles peut être prononcée et concerner une ICPE.

**176. Mise en œuvre des mesures en cas de procédure collective.** - En principe, dans de telles hypothèses, *Le guide à destination des administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires et de l'inspection des installations classées* préconise que les mesures de mises en sécurité du site soient réalisées sur les fonds disponibles ou à défaut, sur les premières rentrées de fonds. Les mêmes préconisations sont formulées s'agissant du paiement des

---

<sup>837</sup> Voir *Infra* sur les cas de mises en œuvre de ces garanties.

<sup>838</sup> B. MENORET, D. DRON et R. STEINER (dir.), *op. cit.*, p.9.

<sup>839</sup> L'article L. 631-1, alinéa 2 du Code de commerce dispose en effet que « *la procédure de redressement judiciaire est destinée à permettre la poursuite de l'activité de l'entreprise, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif* ».

créances salariales<sup>840</sup>. Les deux peuvent se trouver en concurrence. De plus, le délai entre l'ouverture de la procédure et les rentrées de fonds peut s'avérer long. Malgré tout, ces éléments restent des préconisations. Si elles dépassent ou contredisent le droit positif, aucune valeur normative ne leur est réellement accordée<sup>841</sup>. En effet, si dans le cadre d'un redressement des fonds peuvent subsister, la prise en charge de ces mesures se trouvera confrontée aux règles restrictives du droit des entreprises en difficulté s'agissant du paiement des créances<sup>842</sup>. Lorsque la procédure en cause est une liquidation judiciaire, tout laisse à penser qu'il ne reste que très peu de trésoreries, alors même que ces mesures doivent pouvoir être réalisées au vu de leur objet résidant dans la protection de l'environnement. Dans de telles conditions, dépourvu de la possibilité d'engager la responsabilité de tiers à la procédure<sup>843</sup>, l'Etat peut être amené à intervenir par l'intermédiaire de l'ADEME.

## **§2. - Le cadre de l'intervention étatique sur les sites pollués**

**177. Fondement juridique de l'intervention étatique.** - En la matière, l'intervention étatique n'est que subsidiaire et suppose que l'administration n'ait pu trouver aucun débiteur solvable. Dans ce cas, l'Etat intervient par l'intermédiaire de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (*sigle ci-après ADEME*). L'ADEME tire ses prérogatives de l'article L. 132-1 du Code de l'environnement<sup>844</sup>. Ce dernier dispose que « *l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'Office national des forêts, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Agence française pour la biodiversité, les agences de l'eau, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le Centre des monuments nationaux et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts qu'ils ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, ainsi qu'aux textes pris pour leur application* ». Plus précisément, l'article L. 131-3 de ce

<sup>840</sup> Ministère de l'écologie, CNAJMJ et AGS (Dir.), *op. cit.*, p. 32.

<sup>841</sup> Sur la valeur normative du guide, voir : B. ROLLAND, *Environnement et procédures collectives : présentation du Guide 2012 à destination des administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires et de l'inspection des installations classées*, Rev. Proc. coll. 2013, n°3.

<sup>842</sup> Voir *Supra* : Partie I Titre I Chapitre II.

<sup>843</sup> Voir sur ce point Chapitre précédent.

<sup>844</sup> Source : <http://www.ademe.fr/expertises/sols-pollues/elements-contexte>

même Code prévoit que cet établissement public exerce des actions dans différents domaines parmi lesquels figurent la protection des sols et la remise en état des sites pollués. Ainsi, lorsque des mesures de mises en sécurité sont nécessaires en raison d'un risque d'atteinte aux personnes ou à l'environnement, l'agence pourra intervenir<sup>845</sup> selon un processus réglementé.

**178. Mise en œuvre de la procédure de sanction administrative comme préalable à l'intervention de l'Etat.** - Lorsqu'un site requiert la mise en place de mesures urgentes et que l'exploitant ne se soumet pas à ces obligations, le préfet va faire usage de la procédure de sanction administrative prévue à l'article L. 171-8 du Code de l'environnement. Dans un premier temps, une mise en demeure de réaliser les travaux dans un certain délai est adressée à l'exploitant. Si à l'issue de ce délai les mesures n'ont pas été réalisées, la procédure de consignation est déclenchée. Il s'agit de consigner des sommes égales au montant des travaux en question. Ces fonds seront restitués au fur et à mesure de l'avancement de ceux-ci. Si les mesures ne sont pas réalisées, mais que des sommes ont pu être consignées pour un montant suffisant, une procédure d'exécution de travaux d'office sera mise en œuvre. Dans ce type de situation, bien souvent, l'entreprise n'a pas les fonds disponibles. Aussi, la consignation ne pourra pas aboutir. Lorsqu'une entreprise est soumise à une procédure collective, le principe d'interdiction ou de suspension des poursuites individuelles prévu à l'article L. 622-21 du Code de commerce semble s'opposer à ce que le préfet puisse déclencher cette procédure. Toutefois, dans une décision du 29 septembre 2003<sup>846</sup>, le Conseil d'Etat considère que l'ouverture d'une procédure collective « *ne fait pas obstacle à ce que l'administration fasse usage de ses pouvoirs, notamment de police administrative, qui peuvent la conduire, dans les cas où la loi le prévoit, à mettre à la charge de particuliers ou d'entreprises, par voie de décision unilatérale, des sommes dues aux collectivités publiques* ». Par conséquent, en dépit de l'ouverture d'une procédure collective, le préfet est en droit de déclencher des poursuites à l'encontre de l'exploitant. A l'instar de l'appel des garanties financières, le déclenchement de la procédure de l'article L. 178-1 constitue le préalable indispensable à l'intervention de l'Etat pour la mise en œuvre des mesures de sécurisation<sup>847</sup>.

---

<sup>845</sup> Circulaire NOR : DEVP1022286C du ministère en charge de l'Environnement relative à la cessation d'activité d'une installation classée – chaîne des responsabilités – défaillance des responsables, 26 mai 2011. Voir également : <http://www.ademe.fr/expertises/sols-pollues/elements-contexte>.

<sup>846</sup> CE 29 septembre 2003, n°240938. Publié au recueil Lebon. *RDI* 2004, p.427, F.-G.TREBULLE ; *D.*2003, p.2574 ; *JCP G* 2004, n°10, M. CABRILLAC, P. PETEL ; *JCP A* 2003, n°47, p.1534, R. NOGUELLOU ; *Gazette du palais*, avril 2004, n°92, P. GRAVELEAU ; *BDEI* 2004, n°1, M. GUYOMAR.

<sup>847</sup> J.-P. BOIVIN et F. DELFRADAS, *op. cit.*, p. 132.

En effet, comme le souligne la circulaire du 26 mai 2011<sup>848</sup>, la procédure de consignation va permettre de faire constater par le comptable public la défaillance et l'insolvabilité avérée de l'exploitant<sup>849</sup>.

**179. L'intervention effective de l'Etat sur les sites pollués.** - A l'issue de la procédure, le préfet doit prendre un arrêté de travaux d'office afin de donner une base légale à l'intervention d'organismes tiers pour la réalisation des travaux de sécurisation que l'exploitant n'aura pas exécutés<sup>850</sup>. Cet arrêté est pris au regard d'un dossier de demande d'autorisation qui comprend plusieurs documents au titre desquels peuvent être principalement cités le rapport technique qui dresse un état des lieux du site et le justificatif de l'insolvabilité du responsable<sup>851</sup>. Outre l'arrêté de travaux d'office, l'intervention effective de l'Agence nécessite également un arrêté d'occupation temporaire des sols afin de légaliser son action sur le terrain d'autrui. Une fois les travaux terminés, elle devra rédiger un compte-rendu des opérations. En principe, les travaux peuvent se limiter aux mesures de sécurisation. Il apparaît que l'intervention des pouvoirs publics peut aller au-delà et s'étendre à la remise en état du site. Pour décider de cette extension du champ d'intervention, seront pris en compte l'existence de « *problèmes sanitaires et environnementaux récurrents issus de sites déjà mis en sécurité, un environnement du site particulièrement sensible ou encore une faible pression foncière de la zone géographique concernée limitant les perspectives de valorisation foncière du site* »<sup>852</sup>. Dans ces circonstances, la charge financière de ces différentes opérations sera supportée par l'Etat. Cette solution qui revient à faire supporter le coût à l'ensemble de la collectivité semble contraire au principe à valeur constitutionnelle de « *pollueur-payeur* »<sup>853</sup>. Malgré tout, l'article L. 132-1 alinéa 2 du Code de l'environnement dispose que « *sans préjudice de l'indemnisation des autres dommages subis, les personnes morales de droit public mentionnées à l'alinéa précédent intervenues matériellement ou financièrement ont droit au remboursement, par le ou les responsables, des frais exposés par elles* ». En parallèle, l'article L. 171-8 prévoit que les travaux d'office sont réalisés aux frais de l'exploitant. Néanmoins, le remboursement des sommes suppose de trouver un responsable

---

<sup>848</sup> *Ibid.*

<sup>849</sup> Voir également sur ce point : Ministère de l'écologie, CNAJMJ et AGS (Dir.), *op. cit.*, p. 34.

<sup>850</sup> Circulaire NOR : DEVP1022286C du ministère en charge de l'Environnement relative à la cessation d'activité d'une installation classée – chaîne des responsabilités – défaillance des responsables du 26 mai 2011.

<sup>851</sup> Sur la liste des documents qui figurent dans ce dossier, voir : J.-P. BOIVIN et F. DELFRADAS, *op. cit.*, p. 133.

<sup>852</sup> *Ibid.*

<sup>853</sup> Principe énoncé à l'article 4 de la Charte de l'environnement et repris par l'article L. 110-1II 3° du Code de l'environnement.

solvable à l'encontre duquel une action en responsabilité pourrait aboutir, ce qui n'est pas toujours simple<sup>854</sup>. L'intervention de l'Etat est donc subordonnée à la constatation préalable de la défaillance du débiteur et peut sembler contraire au principe « *pollueur-payeur* ». En sus, elle ne permet pas une remise en état de l'ensemble des sites et sols pollués.

**180. Limites.** - Reposant sur un objectif de prévention, la constitution de garanties financières par l'exploitant pourrait permettre de pallier l'absence de prise en charge de certaines créances environnementales par l'Etat. Et ce, d'autant plus que l'intervention étatique se limite au cas où l'entreprise est en cessation d'activité. Seules les créances environnementales qui s'inscrivent dans le cadre d'une procédure de liquidation judiciaire ou, dans des cas bien spécifiques, de redressement seront payées. Mais des créances environnementales peuvent naître également dans les procédures de sauvegarde et de redressement sans cessation d'activité. Dans cette hypothèse, elles seront soumises à la rigueur commercialiste laissant craindre ou subsister des atteintes à l'environnement. Ainsi, les critiques formulées à l'encontre du dispositif de garantie financière mériteraient d'être prises en compte de façon à assurer son efficacité optimale au regard des intérêts protégés par la législation environnementale. Au-delà d'une simple refonte de ce mécanisme, d'autres possibilités pourraient être mises en place afin de permettre le paiement des créances environnementales en cas de défaillance de l'exploitant. Dans le respect des principes de prévention et de responsabilisation des entreprises, le cas des installations nucléaires donne des pistes de réflexion intéressantes en la matière.

---

<sup>854</sup> Voir sur ce point : Partie I Titre II Chapitre I et Partie II Titre II Chapitre I.

### **Section III. - La prise en compte anticipée des créances environnementales : l'exemple des installations nucléaires**

Si la réglementation applicable en matière d'installations nucléaires prévoit la constitution de garanties financières par l'exploitant, les mesures qu'elles prennent en charge diffèrent de celles de l'article L. 516-1 du Code de l'environnement (§1). Néanmoins, les dispositions applicables à ce type d'installation présentent un intérêt particulier au regard de la manière dont sont anticipées et gérées les opérations de remise en état (§2).

#### **§1. - L'obligation de constituer des garanties financières pour les installations nucléaires : un objet différent**

**181. Définition.** - Le Code de l'environnement définit et régit les installations nucléaires de base (*sigle ci-après INB*), et ce en raison des risques ou inconvénients qu'elles peuvent présenter « *pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement* »<sup>855</sup>. L'article L. 593-2 du Code de l'environnement dispose que « *Les installations nucléaires de base sont :*

*1° Les réacteurs nucléaires ;*

*2° Les installations, répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'Etat, de préparation, d'enrichissement, de fabrication, de traitement ou d'entreposage de combustibles nucléaires ou de traitement, d'entreposage ou de stockage de déchets radioactifs ;*

*3° Les installations contenant des substances radioactives ou fissiles et répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'Etat ;*

*4° Les accélérateurs de particules répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'Etat ;*

*5° Les centres de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs mentionnés à l'article L. 542-10-1 ».*

Comme le précise l'article L. 593-7, I du Code de l'environnement, la création de ces installations est soumise à une autorisation. La notion de capacités techniques et financières présente également une grande importance dans ce domaine puisque, comme pour les ICPE traditionnelles, l'autorisation va prendre en compte les capacités techniques et financières de

---

<sup>855</sup>C. env., art. L. 593-1.

l'exploitant.<sup>856</sup> Celles-ci doivent lui permettre de « *couvrir les dépenses de démantèlement de l'installation et de remise en état, de surveillance et d'entretien de son lieu d'implantation ou, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, les dépenses de fermeture, d'entretien et de surveillance* »<sup>857</sup>. A l'image des ICPE, la fin de vie de l'installation est envisagée dès la procédure d'autorisation. Cette dernière ne sera délivrée que si l'exploitant démontre qu'il respectera différentes dispositions techniques, dont celles relatives au démantèlement de l'installation<sup>858</sup>. La constitution de garanties financières est également obligatoire pour les exploitants d'installations nucléaires de base. Toutefois, elles n'auront pas le même objet que celles constituées en application de l'article L. 516-1 du Code de l'environnement.

**182. Obligation de constituer des garanties financières pour les INB.** - Dans le cadre de l'article L. 516-1 du Code de l'environnement, les garanties financières ont vocation à couvrir « *suivant la nature des dangers ou inconvénients de chaque catégorie d'installations, la surveillance du site et le maintien en sécurité de l'installation, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture, et la remise en état après fermeture* », à l'exclusion des « *indemnités dues par l'exploitant aux tiers qui pourraient subir un préjudice par fait de pollution ou d'accident causé par l'installation* ». Les choses sont différentes s'agissant d'une INB. Alors qu'elles doivent effectivement constituer des garanties financières, celles-ci visent à couvrir la responsabilité civile de l'exploitant en cas d'accident<sup>859</sup>. Il s'agit d'un régime de responsabilité dérogatoire au droit commun qui a vocation à évoluer dans un cadre international, régit par la Convention de Paris du 29 juillet 1960<sup>860</sup>. Ainsi, l'article L. 597-7 du Code de l'environnement relatif aux dispositions applicables à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire dispose que « *chaque exploitant est tenu d'avoir et de maintenir une assurance ou une autre garantie financière à concurrence, par accident, du montant de sa responsabilité* ». Ces garanties tendent donc à assurer la prise en charge des dommages nucléaires et à permettre l'indemnisation des victimes d'un tel dommage. Il ne s'agit pas ici de payer les frais relatifs

---

<sup>856</sup> Voir sur ce point : G. DE RUBERCY, *Le cadre juridique du démantèlement des installations nucléaires : application complexe en France*, BDEI 2010, n°30.

<sup>857</sup> C. env., art. L. 593-7, III.

<sup>858</sup> C. env., art. L. 593-7, I, al. 2. Sur la procédure d'autorisation, voir : M. PRIEUR, *op. cit.*, n°1066.

<sup>859</sup> P. BRUN, L. CLERC-RENAUD, *Energie nucléaire*, in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, juin 2009 ; H. BRUNET-LECOMTE, *Les récentes évolutions législatives en matière de responsabilité civile nucléaire*, BDEI 2015, n°60 ; J. DEPRIMOZ, *Les innovations apportées par la loi n°90-488 du 16 juin 1990 à la mise en jeu de la responsabilité civile des exploitants nucléaires*, JCP G 1990, n°43.

<sup>860</sup> H. BRUNET-LECOMTE, *op. cit.*

aux mesures de remise en état de l'environnement. Un autre mécanisme a été préféré dans ce domaine, mécanisme qui prend en compte ce type de passif le plus en amont possible.

## **§2. - Une prise en charge anticipée des obligations de démantèlement dans le cadre des installations nucléaires**

**183. Anticipation comptable des charges environnementales en fin d'activité.** – Lorsqu'une INB ou une partie de l'installation est mise définitivement à l'arrêt, il appartient à l'exploitant de procéder à son démantèlement dans un délai le plus court possible<sup>861</sup>. Or, le démantèlement de ce type d'installation représente des coûts colossaux. A titre d'exemple, EDF a récemment chiffré à 75 milliards d'euros le démantèlement de la centrale nucléaire Chooz A située dans les Ardennes<sup>862</sup>, soit 350 à 500 millions d'euros par réacteur<sup>863</sup>. Il est donc indispensable d'anticiper ces opérations.

La loi n°2006-739 du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs fait peser plusieurs obligations à l'encontre des exploitants, destinées à la prise en compte des charges de démantèlement et de gestion des déchets<sup>864</sup>. L'article L. 594-1 du Code de l'environnement impose aux exploitants d'évaluer « *de manière prudente, les charges de démantèlement de leurs installations ou, pour leurs installations de stockage de déchets radioactifs, leurs charges de fermeture, d'entretien et de surveillance. Ils évaluent, de la même manière, en prenant notamment en compte l'évaluation fixée en application de l'article L. 542-12, les charges de gestion de leurs combustibles usés et déchets radioactifs, et les charges de transport hors site* ». L'article 2 du décret n°2007-243 du 23 février 2007 relatif à la sécurisation du financement des charges nucléaires vient préciser que cette évaluation doit être répartie en cinq catégories. Il s'agit de prendre en compte « *1° Les charges de démantèlement des installations nucléaires de base, hors gestion à long terme des colis de déchets radioactifs ; 2° Les charges de gestion de leurs combustibles usés, hors gestion à long terme des colis de déchets radioactifs ; 3° Les charges de reprise et de conditionnement*

<sup>861</sup> C. env., art. L. 593-25. Ce délai est fixé par décret après étude d'un dossier adressé par l'exploitant au ministre chargé de la sûreté nucléaire. Voir : C. env., art. L. 593-27 et L. 593-28.

<sup>862</sup> J.-C. FERAUD, *Coût du démantèlement du parc nucléaire : EDF se fait démonter*, Libération, 1<sup>er</sup> février 2017.

<sup>863</sup> A. BARBAUX, *Le coût du démantèlement d'un réacteur nucléaire selon EDF*, L'usine nouvelle, 11 mai 2017.

<sup>864</sup> P. BILLET, *Sécurisation du financement des charges nucléaires*, REEI n°5, mai 2015 ; G. DE RUBERCY, *Sécurisation des actifs dédiés au financement du démantèlement des installations nucléaires : questions nouvelles et propositions*, REDD n°3, mars 2010.

de leurs déchets anciens, hors gestion à long terme des colis de déchets radioactifs ; 4° Les charges de gestion à long terme des colis de déchets radioactifs ; 5° Les charges de surveillance après fermeture des stockages ». Ce texte fixe également une méthode d'évaluation. L'article L. 594-2 du Code de l'environnement dispose que les exploitants doivent constituer des provisions correspondant à ces charges et affecter à ces provisions les actifs nécessaires, dont la valeur doit être au moins égale aux provisions. L'objectif de cette méthode est de permettre de s'assurer que l'exploitant aura les fonds suffisants pour financer ces mesures à long terme<sup>865</sup>. En effet, les éléments du patrimoine ainsi affectés deviennent indisponibles pour les créanciers, « à l'exception de l'Etat dans l'exercice des pouvoirs dont il dispose pour faire respecter par les exploitants leurs obligations de démantèlement de leurs installations et de gestion de leurs combustibles usés et déchets radioactifs »<sup>866</sup>. Par conséquent, la survenance d'une procédure collective est sans incidence. Les actifs constitués ne peuvent pas être appréhendés. Si l'exploitant d'une INB ne respecte pas les obligations qui lui incombent, l'Etat est le seul à disposer d'un droit sur les biens en cause afin de le contraindre à s'exécuter. Ces dispositions permettent de passer outre les faiblesses du mécanisme de garanties financières applicable aux ICPE<sup>867</sup>. En effet, les sommes destinées à couvrir les opérations de remise en état restent dans le patrimoine de l'exploitant et l'existence de difficultés financières ne justifie pas qu'il puisse se soustraire à ses obligations environnementales. De plus, aux termes de l'article L. 594-4 du Code de l'environnement, « les exploitants transmettent tous les trois ans à l'autorité administrative un rapport décrivant l'évaluation des charges mentionnées à l'article L. 594-1, les méthodes appliquées pour le calcul des provisions correspondant à ces charges et les choix retenus en ce qui concerne la composition et la gestion des actifs affectés à la couverture de ces provisions. Ils transmettent tous les ans à l'autorité administrative une note d'actualisation de ce rapport et l'informent sans délai de tout événement de nature à en modifier le contenu ». L'évaluation de la créance environnementale qui prendra naissance au moment de la mise à l'arrêt de l'exploitation se fait tout au long du cycle d'exploitation, ce qui semble permettre une meilleure gestion du risque. Compte tenu de ces avantages, cette méthode mériterait de voir son champ d'application étendu. Le fait que ce régime ne soit appliqué que dans le domaine

---

<sup>865</sup>P. BILLET, *op. cit.*

<sup>866</sup>C'est ce qui ressort de la lecture de l'article L. 594-3 du Code de l'environnement lequel dispose qu' « à l'exception de l'Etat dans l'exercice des pouvoirs dont il dispose pour faire respecter par les exploitants leurs obligations de démantèlement de leurs installations et de gestion de leurs combustibles usés et déchets radioactifs, nul ne peut se prévaloir d'un droit sur les actifs définis au premier alinéa de l'article L. 594-2, y compris sur le fondement du livre VI du code de commerce ».

<sup>867</sup>Voir *Supra* : n°155-172.

nucléaire peut se justifier par la nature particulière de ce type d'activité et la conscience des risques qui peuvent en découler<sup>868</sup>.

**184. Une méthode à appliquer à l'ensemble des activités réglementées par le Code de l'environnement ?** - De façon à permettre une réhabilitation des sites industriels la plus optimale possible, il conviendrait que les entreprises prennent en compte ce futur passif le plus tôt possible<sup>869</sup>. Comme le souligne le rapport de messieurs Lubek et Hugon, la dépollution n'est pas intégrée au cycle d'exploitation, alors même que c'est l'exploitation qui entraîne cette pollution<sup>870</sup>. Les auteurs constatent que si rien n'empêche de constituer des provisions afférentes aux travaux futurs de dépollution, les conditions nécessaires pour pouvoir le faire ne sont que rarement réunies. Pour pouvoir procéder à cette constitution, le risque doit être certain et chiffrable, le terme proche et la valeur doit reposer sur des éléments précis<sup>871</sup>. Aux termes de l'article 39, 5° du Code Général des Impôts, une provision est constituée en vue de faire face à des pertes ou charges nettement précisées et que des événements en cours rendent probables. Il est vrai que les coûts de dépollution en fin d'exploitation peuvent difficilement répondre à ces critères. En l'absence d'évaluation précise de l'état de pollution du site, le montant susceptible d'être mis à la charge de l'entreprise n'est pas connu. De même, il est difficile de prévoir la date de fin d'exploitation. Pour la Cour des comptes, en matière de démantèlement des installations nucléaires, « *une provision pour charges est la constatation comptable d'une charge future, précise quant à son objet, mais dont le montant ou l'échéance ne peuvent être fixés de façon précise* »<sup>872</sup>. Le rapport de 2004 préconisait déjà des modifications du cadre légal afin de permettre la constitution de provisions en matière de réhabilitation des sites pollués<sup>873</sup>. Il conviendrait de réaliser des audits des sols réguliers qui permettraient une évaluation précise et sérieuse des coûts de remise en état future<sup>874</sup> ainsi que de l'objet des mesures à prendre. C'est sur une telle évaluation que repose la constitution des provisions dans le domaine nucléaire. Si l'incertitude quant au terme demeure, un délai peut être fixé au-delà duquel si les travaux

---

<sup>868</sup>Cour des comptes, *Le démantèlement et la gestion des déchets radioactifs*, Rapport public particulier, 26 janvier 2005, p.68.

<sup>869</sup>V. VIDALENS, *La réhabilitation des sites pollués : une contrainte omniprésente dans la vie de l'entreprise*, Revue Lamy droit des affaires 2011, n°66.

<sup>870</sup>P. LUBEK et J.-P. HUGON (dir.), *op. cit.*, p.18.

<sup>871</sup>*Ibid.*

<sup>872</sup>Cour des comptes, *op. cit.*, p.158.

<sup>873</sup>Voir également : F.-G. TREBULLE, *Détermination de la date de naissance de la créance de remise en état*, RDI 2002, p. 523. Dès 2002, l'auteur évoquait la possibilité de consigner progressivement les sommes nécessaires à la remise en état des sites et de les placer en dehors du concours des créanciers de la procédure.

<sup>874</sup>J.-P. HUGON et P. LUBEK (dir.), *op. cit.*, p. 102.

n'ont pas été réalisés, la provision sera réintégrée<sup>875</sup>. L'avantage est de permettre une prise en compte du passif environnemental tout au long du cycle d'exploitation et d'assurer ainsi financièrement le paiement des sommes en cause.

**185. Conclusion du chapitre II.** - En tant que garant de l'intérêt général environnemental, l'Etat peut être amené à pallier les carences des exploitants dans l'exécution de leurs obligations environnementales. C'est notamment le cas lorsque des mesures urgentes doivent être réalisées sur le site endommagé et que le débiteur n'a pas les fonds nécessaires pour y pourvoir. Dans la mesure où le coût des opérations sera supporté par la collectivité, cette solution n'est pas pleinement satisfaisante.

De façon à s'assurer de la prise en charge effective de certaines créances environnementales par l'exploitant, le droit de l'environnement a mis en place un mécanisme de garanties financières. S'il présente l'avantage de diminuer les charges étatiques en la matière et de responsabiliser les exploitants, ce dispositif présente des faiblesses trop importantes pour remplir véritablement son objectif. En effet, il reste des installations susceptibles de générer des risques pour l'environnement qui ne sont pas soumises à l'obligation de constituer de telles garanties. Dès lors, rien n'est prévu en cas de défaillance de celles-ci. De même, les modalités de constitution des garanties sont complexes et peuvent mal se concilier avec la situation financière d'une exploitation. Enfin, les modalités d'appel des garanties doivent répondre à un processus qui peut s'avérer long, là où des mesures doivent être prises dans l'urgence. Néanmoins, le législateur environnemental a su prendre en compte l'importance des risques qui peuvent être générés par les installations nucléaires. Les obligations comptables imposées aux INB ont de nombreux avantages et mériteraient d'être étendues à un plus grand nombre d'activités réglementées. Les charges de remise en état sont anticipées tout au long du cycle d'exploitation. Cette solution permet alors de s'assurer que les sommes nécessaires pour couvrir les coûts des différentes mesures devant être réalisées seront dans le patrimoine de l'exploitant.

---

<sup>875</sup>*Ibid.*

**186. Conclusion Titre II.** - L'ouverture d'une procédure collective va avoir des incidences sur le patrimoine de tiers au débiteur. Ils vont donc se trouver confrontés à la sévérité d'un traitement judiciaire des difficultés. Toutefois, ces répercussions imposées par le droit des entreprises en difficulté peuvent permettre de pallier les faiblesses du paiement des créances environnementales sur les actifs du débiteur.

Le droit commercial connaît ainsi des règles qui permettent d'appréhender la réalité économique au sein de laquelle s'inscrit le débiteur en difficulté. Le patrimoine de ce dernier sera alors protégé par l'instauration de mécanismes particuliers. Cette protection va passer par l'appréhension des partenaires d'affaires de l'entreprise sous le coup d'une procédure collective. Dès lors qu'un tiers a eu une influence quelconque sur les difficultés financières rencontrées, son patrimoine sera également affecté par la procédure. En voyant leur gage augmenté, les créanciers pourront en bénéficier. Le paiement de la créance environnementale est alors facilité. Le droit de l'environnement connaît également des dispositions qui vont permettre de se prémunir contre la défaillance du débiteur dans le cadre des obligations qui lui sont imposées. Là aussi, les mécanismes reposent sur l'intervention d'un tiers lié au débiteur. A défaut, l'Etat devra intervenir en sa qualité de garant de l'intérêt général.

Plus que de mécanismes correcteurs, il conviendrait de parler de mécanismes protecteurs. Le droit des procédures collectives va ainsi préserver l'entreprise en difficulté tandis que le droit de l'environnement va chercher à se prémunir contre les aléas de la vie économique. En dépit de quelques dispositions parcellaires qui intègrent les deux sphères, chacune de ces législations intervient dans son propre champ de compétence sans parvenir à concilier réellement intérêt économique et écologique. Il s'en suit que ces dispositifs sont insuffisants pour pallier l'absence de paiement des créances environnementales par le débiteur.

**187. Conclusion de la première partie.** – De façon générale, cette première partie rappelle que les créanciers souffrent de l'ouverture d'une procédure collective à l'encontre de leur débiteur. La définition liminaire de la créance environnementale permet de mettre en évidence son caractère singulier et sa vocation d'intérêt général, deux éléments qui conduisent à la rapprocher des créances salariales. Si ces dernières bénéficient d'un traitement privilégié, les créances environnementales n'ont pas cette faveur. Leur paiement est grandement éprouvé par l'ouverture d'une procédure collective. En dépit des intérêts supérieurs qu'elles entendent protéger, elles sont soumises à la rigueur commercialiste. Si certaines d'entre elles peuvent prétendre à un paiement par privilège sur les actifs du débiteur, ce n'est que par une interprétation des textes, et non pas une adaptation de ceux-ci à la particularité de ces créances. En effet, les créances environnementales qui découlent des régimes de police administrative peuvent être qualifiée de créances utiles à la procédure lorsque la remise en état peut faciliter les opérations de cession. Une autre hypothèse considère qu'en tant que créances légales, elles doivent être privilégiées.

Il en va de même lorsqu'est mise en évidence l'existence de mécanismes correcteurs qui peuvent contribuer au paiement des créances environnementales dans le cadre d'une procédure collective. Le droit des entreprises en difficulté assure pleinement la protection de l'ordre public économique à travers la préservation du patrimoine d'un débiteur soumis à un traitement judiciaire des difficultés. Il parvient à prendre en compte l'entourage de l'entreprise et à associer ses partenaires à la procédure pour améliorer les chances de redressement. En revanche, l'environnement, patrimoine commun de la Nation est encore laissé de côté. La particularité de ces créances est parfois prise en compte, mais elles ne sont pas appréhendées dans leur globalité. Certaines restent impayées. De même, dans le cadre de la protection de l'ordre public écologique, le droit de l'environnement montre des insuffisances dans l'hypothèse d'une défaillance du débiteur.

Pourtant, la prise en compte des créances environnementales d'une entreprise le plus en amont possible ne répond pas seulement à la nécessité de protéger l'environnement. En effet, la présence d'un tel passif dans le patrimoine du débiteur peut venir perturber le bon déroulement de la procédure et compromettre ses chances de redressement.