

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 19 OCTOBRE 2023

DÉLIBÉRATION N° 2023-24

AVIS DU CNPN RELATIF AU PROJET DE DÉCRET RELATIF AUX CONDITIONS REQUISES À L'ARTICLE L. 211-2-1 DU CODE DE L'ÉNERGIE ET À L'ARTICLE 12 DE LA LOI N° 2023-491 DU 22 JUIN 2023, POUR QU'UN PROJET D'INSTALLATION DE PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES OU DE RÉACTEUR ÉLECTRONUCLÉAIRE SOIT RÉPUTÉ RÉPONDRE À UNE RAISON IMPÉRATIVE D'INTÉRÊT PUBLIC MAJEUR, AU SENS DE L'ARTICLE L. 411-2 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Entendu son rapporteur Philippe BILLET et ses conclusions motivées ;

Contexte. - A titre préliminaire, il sera rappelé que le CNPN a donné un avis défavorable sur le projet de loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (avis n° 2022-38, 16 sept. 2022). Il a en effet considéré, notamment, que le projet était trop déséquilibré au profit des considérations énergétiques, au détriment des enjeux environnementaux et notamment de la biodiversité ; que la biodiversité et les mesures environnementales étaient considérées comme des

obstacles à la réalisation et au fonctionnement des ouvrages dans de nombreuses dispositions, alors même qu'elles participent de la lutte contre le changement climatique et, enfin, qu'aucune contrepartie n'était envisagée pour améliorer la connaissance des incidences des infrastructures énergétiques sur les milieux naturels et les moyens d'y remédier, seule voie, pourtant, pour améliorer les conditions de prise en compte des enjeux de préservation des puits de carbone, de la biodiversité, des sols, de l'eau, et des paysages.

Il a également recommandé, et notamment, de restreindre le régime de la présomption de RIIPM à certaines activités seulement (les installations de production en tant que telles, à l'exclusion des installations de stockage d'énergie dans le système électrique et des ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie), ainsi que de mettre en place une méthode d'évaluation objective du bilan carbone des projets afin de leur accorder la présomption de RIIPM.

Les craintes du CNPN quant à la protection de la biodiversité ont été confirmées par l'adoption de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (Loi AccEnR), dont l'article 19 prévoit que :

« Art. L. 211-2-1 (C. énergie) .-Les projets d'installations de production d'énergies renouvelables au sens de l'article L. 211-2 du présent code ou de stockage d'énergie dans le système électrique, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux de transport et de distribution d'énergie, sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, dès lors qu'ils satisfont à des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

« Ces conditions sont fixées en tenant compte du type de source d'énergie renouvelable, de la puissance prévisionnelle totale de l'installation projetée et de la contribution globale attendue des installations de puissance similaire à la réalisation des objectifs mentionnés aux 1° et 2° du présent article :

« 1° Pour le territoire métropolitain, la programmation pluriannuelle de l'énergie mentionnée à l'article L. 141-2, en particulier les mesures et les dispositions du volet relatif à la sécurité d'approvisionnement et les objectifs quantitatifs du volet relatif au développement de l'exploitation des énergies renouvelables, mentionnés aux 1° et 3° du même article L. 141-2 ;

« 2° Pour le territoire de chacune des collectivités mentionnées à l'article L. 141-5, la programmation pluriannuelle de l'énergie qui lui est propre, en particulier les volets relatifs à la sécurité d'approvisionnement en électricité, au soutien des énergies renouvelables et de récupération et au développement équilibré des énergies renouvelables et leurs objectifs mentionnés aux 2°, 4° et 5° du II du même article L. 141-5 et après avis de l'organe délibérant de la collectivité.

« L'existence d'une zone d'accélération définie à l'article L. 141-5-3 du présent code ne constitue pas en tant que telle une autre solution satisfaisante au sens du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. »

II.- Après l'article L. 411-2 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 411-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 411-2-1.-Sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du présent code, les projets d'installations de production

d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie dans le système électrique satisfaisant aux conditions prévues à l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie. »

Aucun critère environnemental n'est ainsi imposé au pouvoir réglementaire. Le CNPN avait pourtant pris soin d'assortir son avis de recommandations, dont celle de la nécessité de compléter « les motifs et considérations justifiant le caractère d'opération répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur » par « toute information pertinente et actualisée liée aux habitats et aux espèces présentes sur le site du projet issue du dossier d'étude d'impact ».

Parallèlement, la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (Loi AccNucl) dont n'a pas été saisi le CNPN, a mis en place un dispositif similaire.

Son article 12 précise en effet

La réalisation d'un réacteur électronucléaire répondant aux conditions, notamment de puissance et de type de technologie, définies par décret en Conseil d'Etat est constitutive d'une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

C'est en l'état de ce contexte législatif que le CNPN est saisi d'une demande d'avis sur le projet de décret relatif aux conditions requises à l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie et à l'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 pour qu'un projet d'installation de production d'énergies renouvelables ou de réacteur électronucléaire soit réputé répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Curieusement, ce projet de décret associe l'application de deux lois aux champs « opposés » (EnR et nucléaire) et reposant sur deux lois différentes, alors que le CNPN est saisi en parallèle d'un projet de décret au même objet (RIIPM) portant application de la loi EnR.

Afin de faciliter la lecture de son avis et de respecter la réalité du texte, le CNPN dissocie les deux objets du projet de décret : application de la loi AccEnR d'une part, application de la loi AccNucl., d'autre part.

1/ Avis sur le projet d'application réglementaire de la loi AccEnR

La partie du projet de décret RIIPM relatif aux EnR établit une distinction entre les projets situés sur le territoire métropolitain continental et les projets situés sur les territoires des zones non interconnectées, de façon à tenir compte des particularités de ces derniers, ce qui se traduit par une puissance de référence différente des installations et d'un objectif maximal de puissance du parc des installations tel que défini dans le décret relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) définie à l'article L.141-5 du code de l'énergie. Dans tous les cas, il distingue les installations à terre produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent (éoliennes), les installations produisant de l'électricité d'origine photovoltaïque (installations photovoltaïques) et les installations produisant du biogaz à la suite d'un processus de méthanisation (méthaniseurs).

S'il ne remet pas en cause le principe de ces installations de production d'EnR, le CNPN estime qu'elles ne doivent pas pour autant être implantées « à tout prix », sans une prise en compte effective de la biodiversité, sur la base de critères évaluables, permettant d'opérer une pesée globale des intérêts, intégrant les mesures de la séquence « ERC ». Il importe notamment, ce que ne fait pas le projet de

décret, qui fixe seulement des critères de puissance, de mettre en perspective ces installations de pouvoir apprécier la compatibilité des secteurs d'implantation de ces installations avec la biodiversité des espaces considérés (implantation hors aires protégées et notamment zones Natura 2000). Par ailleurs, une forte incertitude marque les effets réels de certaines installations d'EnR sur la biodiversité, qui fait que la RIIPM ne peut pas être décrétée ainsi. Il faut également tenir compte du fait que les instances consultatives (dont le CNPN et les CSRPN) risquent d'avoir à se prononcer sur des dossiers de demande de dérogation qui ne seront pas véritablement aboutis en raison de ces accélérations des instructions. Les décrets d'application de la loi AccEnR devraient veiller à éviter ces risques, mais le projet proposé est muet sur ces questions en lien avec la biodiversité. Cette question est d'autant plus importante que les grosses installations de méthanisation sont délétères pour la biodiversité et pour l'agriculture raisonnée, alors que ce sont ces installations qui vont être privilégiées par les seuils de RIIPM.

Il faut tenir compte également du fait que les puissances de référence permettant de bénéficier d'une présomption d'une RIIPM ont été déterminées en fonction de la programmation pluri-annuelle de l'énergie actuelle, qui est obsolète et si elles l'ont été sur la base du projet de programmation pluri-annuelle de l'énergie, cette spéculation fausse également le jeu de la présomption. Ce d'autant que l'absence de débats sur les mix-énergétiques dans toutes les régions ne permet pas de déterminer les capacités d'accueil potentielles ni de recueillir l'assentiment des populations. Le projet de décret, motivé par la nécessité de sécuriser les projets de opérateurs EnR, intervient beaucoup trop tôt dans un contexte qui n'est pas stabilisé.

Le CNPN regrette également que le projet de décret ne tienne pas compte des dispositions du règlement n° 2022/25 du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables (absent des visas et pourtant applicable) : si son article 3 impose qu'au nom d'un intérêt public supérieur les projets qu'il vise « *soient prioritaires lors de la mise en balance des intérêts juridiques dans chaque cas, il précise que cela « ne s'applique que si et dans la mesure où des mesures appropriées de conservation des espèces contribuant au maintien ou au rétablissement des populations d'espèces dans un état de conservation favorable sont prises et des ressources financières suffisantes ainsi que des espaces sont mis à disposition à cette fin.* ». Il conviendrait que le projet de décret intègre expressément ces données.

Enfin, le CNPN considère que le dispositif est, en l'état, incomplet et, partant, non opérationnel. A cet égard :

- le projet de décret ne vise pas des données de référence stabilisées et formalisées qui s'imposeraient au pétitionnaire (comme à l'administration), afin de connaître la puissance globale installée par catégorie d'installation EnR et permette de présenter la demande et plus particulièrement la puissance résiduelle à installer dans le cadre des données de la PPE, permettant de savoir s'il peut ou pas bénéficier de la présomption RIIPM. En pratique, ce cadre existe effectivement (les données de puissance installée sont rendues publiques trimestriellement) : il conviendrait donc de préciser ces références dans le décret et imposer au pétitionnaire de les mentionner dans son dossier de demande et de justifier en quoi son projet satisfait ces exigences.
- Le projet de décret précise que la référence des seuils de la PPE à prendre en compte est la « puissance totale du parc de production raccordée au territoire à la date de demande de dérogation », ce qui permet de savoir si le projet peut ou pas bénéficier du régime de la RIIPM présumée (selon que le seuil PPE est atteint ou non). Cette référence à la puissance raccordée interroge, dès lors qu'elle n'est pas nécessairement en corrélation avec la puissance autorisée et que si cette puissance raccordée est inférieure, elle ne préjuge pas

du fait que l'exploitant autorisé pourra monter en puissance et raccorder toute la puissance pour laquelle il a été autorisé. Ce qui implique que si cette puissance autorisée est effectivement exploitée et raccordée postérieurement à la délivrance d'une autre autorisation sollicitée sous bénéfice d'une RIIPM présumée, et qu'elle conduit à atteindre le seuil de référence de la PPE (abstraction faite de cette nouvelle autorisation), si la puissance autorisée et raccordée en définitive avait été celle-ci au jour de référence pour un pétitionnaire se prévalant du bénéfice de la RIIPM présumée, ce dernier n'aurait pas pu bénéficier de cette présomption, le seuil de la PPE étant atteint. Autrement dit, prendre en compte la puissance raccordée et non la puissance effectivement raccordable peut conduire à faire bénéficier d'une RIIPM présumée dans un contexte où il pourra y avoir potentiellement dépassement du seuil de la PPE. Dans la mesure où une dérogation doit rester exceptionnelle, il convient d'avoir une certaine rigueur et prendre en compte la puissance autorisée effectivement raccordable, et non la puissance effectivement raccordée.

Cette proposition est renforcée par le fait qu'un report de connexion par rapport à la délivrance de l'autorisation (quelle qu'en soit la cause, et notamment un recours en annulation qui conduit l'exploitant à attendre, le temps de purger l'hypothèque contentieuse) laisse le champ libre à la délivrance d'autorisations sous bénéfice de la présomption, puisque le seuil PPE ne peut pas être considéré comme atteint. Conduisant ainsi à accorder le bénéfice de la présomption RIIPM à des installations qui n'auraient pas pu en bénéficier si l'installation en *stand-by* avait effectivement fonctionné. Le décret devrait être plus explicite et prendre comme élément de référence la puissance autorisée raccordable et non la puissance autorisée effectivement raccordée.

- De la même façon, le projet de décret ne règle pas la question de la date de référence d'une cessation d'activité, qui « libère » de la puissance recensée dans la PPE et pourrait, en redescendant sous le seuil de référence, permettre de bénéficier d'une RIIPM présumée. Il conviendrait que soit précisé formellement le terme de cette cessation, qui devrait être la déconnexion effective du réseau.
- Le projet de décret ne règle enfin pas la question de l'arbitrage entre deux dossiers, si la délivrance de l'un absorbe toute la part résiduelle de puissance à satisfaire prévue par la PPE, ne permettant ainsi pas à l'autre de bénéficier de la présomption de RIIPM. On supposera que lorsque le dossier de demande de dérogation déposé est complet, il y a priorité au premier qui dépose. Qu'en est-il cependant si, une fois l'autorisation délivrée et l'installation en cours de construction, on se rend compte que des éléments liés aux espèces protégées (et partant, affectant le dossier de demande de dérogation, dont l'incomplétude apparaît rétroactivement) n'ont pas été pris en compte. Cette question devrait être réglée par le décret.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le **CNPN émet un avis défavorable sur le projet de décret dans sa partie d'application de la loi AccEnR.**

Il suggère en tout cas de prendre en compte l'ensemble de ses remarques et recommandations.

2/ Avis sur le projet d'application réglementaire de la loi AccNucl.

La seconde partie du projet de décret développe les conditions dans lesquelles est réputée répondre à une RIIPM la réalisation de réacteurs électronucléaires, y compris de petits réacteurs modulaires, dont l'implantation à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de

base existante. Cette présomption ne bénéficie qu'à certaines installations en fonction de leur puissance thermique prévisionnelle vérifiant, le cas échéant, certaines caractéristiques. Elle bénéficie également à certains projets d'installation d'entreposage de combustibles nucléaires (si la capacité d'entreposage d'éléments combustibles de cette installation excède 500 tonnes d'uranium et de plutonium contenus dans ces éléments avant irradiation). Ce nouveau régime ne s'applique cependant que pour une période de 20 ans.

Le CNPN ne peut que confirmer ici ses remarques précédemment formulées à propos des installations de production d'EnR : ces installations nucléaires ne doivent pas être implantées « à tout prix ». La biodiversité doit être prise en compte effectivement, sur la base de critères évaluables, permettant d'opérer une pesée globale des intérêts, intégrant les mesures de la séquence « ERC ». Le fait de prévoir une implantation à proximité d'installations nucléaires existantes ne préjuge pas d'un intérêt écologique faible des lieux et imposerait que le décret prévoit des critères autres que de puissance pour présumer la RIIPM de l'installation, en lien avec la biodiversité. L'accélération de l'implantation de ces installations, qui se traduit par l'accélération des procédures, ne doit pas priver le CNPN de la possibilité de disposer de tous les éléments nécessaires pour apprécier la prise en compte de la biodiversité.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le **CNPN émet un avis défavorable sur le projet de décret dans sa partie d'application de la loi AccNucl.**

Il recommande de compléter le décret par des dispositions intégrant des critères de prise en compte effective de la biodiversité dans la notion de RIIPM.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le **CNPN émet un avis défavorable à l'unanimité (23 votes exprimés) au projet de décret relatif aux conditions requises à l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie et à l'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023**, pour qu'un projet d'installation de production d'énergies renouvelables ou de réacteur électronucléaire soit réputé répondre à une raison impérieuse d'intérêt public majeur, au sens de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, **dans sa partie d'application de la loi AccNucl.**

Il recommande de compléter le décret par des dispositions intégrant des critères de prise en compte effective de la biodiversité dans la notion de RIIPM.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature

A blue ink signature, appearing to be 'Loïc Marion', written in a cursive style.

Loïc MARION