

AVIS de la Commission nationale du débat public sur un projet de décret

Le Gouvernement soumet à la consultation du public, du 8 au 30 septembre 2025, le projet de décret en Conseil d'Etat *portant modification du régime relatif à l'évaluation environnementale et aux critères de soumission à la Commission nationale du débat public.*

La Commission nationale du débat public (CNDP), qui n'avait pas été informée d'un tel projet, souhaite formuler à l'attention du Gouvernement et du public les observations qui suivent, adoptées par son collègue. Ces observations portent sur l'article 1^{er} du décret dont l'objet est de soustraire de la compétence de la CNDP tout projet de création de ligne électrique souterraine (plus exactement non aérienne), y compris, et c'est là la nouveauté, lorsqu'une telle ligne électrique est d'une tension supérieure ou égale à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10 km.

Après avoir identifié l'objet probablement recherché de cette mesure (1), il paraît utile d'en mesurer l'entière portée (2) avant d'évoquer les questions qu'elle soulève (3) et les limites de la solution qu'elle entend promouvoir (4).

1- L'objet probablement recherché de cette mesure d'exclusion de l'ensemble des lignes électriques souterraines de la compétence de la CNDP

Bien que la présentation du décret ne le mentionne pas, la genèse probable d'une telle mesure d'exclusion de la compétence de la CNDP de toute ligne électrique souterraine, même celles à très haute tension et d'une longueur supérieure à 10 km, répond sans doute à la volonté de maintenir hors du champ des procédures d'information et de participation du public qu'elle garantit non seulement l'implantation d'équipements électro-intensifs mais également leur raccordement au réseau électrique.

L'évolution des technologies voit se multiplier les projets de centres de données (data centers) infrastructures (souvent modulaires) qui servent à héberger, à connecter et à exploiter des systèmes et des serveurs informatiques pour le stockage, le traitement ou la distribution de données. De tels équipements requièrent une puissance électrique très importante, pouvant aller de 400 MW à 1GW et rendre nécessaire un raccordement au réseau à très haute tension de RTE de 400 kV. Afin de faciliter le raccordement de ces centres de données au réseau à très haute tension, la Commission de régulation de l'énergie a approuvé une nouvelle procédure « alternative de raccordement au réseau d'électricité », dite « fast track », proposée par RTE.

Or, en droit positif, les centres de données ne relèvent pas de la compétence de la CNDP. En effet, ils ne figurent pas dans la liste, mentionnée à l'article L. 121-1 du code de l'environnement, des projets qui présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Afin de pérenniser cette exclusion, alors même que ces équipements auraient vocation à relever de cette liste, le projet de décret soumis à la consultation retire de la liste leur alimentation électrique souterraine, quelque que soit sa tension (sur cette vocation : cf. CNDP DÉCISION N° 2021 /9/RECOMMANDATION REVISION R121-2 CE/1, favorable à l'élargissement du droit à l'information et à la participation du public à l'égard de nouvelles catégories de projets tels que l'implantation des centres de données). Ainsi, il est probable que le but recherché de la mesure soit de maintenir hors du champ de la compétence de la CNDP les centres de données, y compris leur alimentation électrique. En effet, la compétence de la CNDP est appréciée au regard d'un « projet » tel que défini à l'article L. 122-1 du code de l'environnement et, à ce titre, le raccordement électrique d'un équipement électro-intensif est une composante d'un tel projet.

2- La portée réelle de la mesure d'exclusion des lignes électriques non aériennes de la compétence de la CNDP

Mais la portée de la mesure proposée n'est pas limitée au raccordement électrique des centres de données qui semble avoir été sa motivation première sinon unique.

En excluant de la compétence de la CNDP toute liaison électrique non aérienne, quelle que soit sa tension et sa longueur, ne se trouvent pas seulement écartées les lignes souterraines, mais également les lignes sous-marines, reliées ou non au territoire national.

Se trouveraient ainsi exclus les projets de raccordements électriques des parcs éoliens en mer et leurs atterrages, pour ceux qui ne le sont pas déjà du fait des dispositions de l'article 56 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (APER), les documents stratégiques de façade qui les cartographient ayant fait l'objet d'un débat public.

De même se trouveraient exclues des lignes électriques sous-marines, d'une tension supérieure ou égale à 400 kV (notamment les lignes en courant continu haute tension), qu'elles soient raccordées au réseau électrique français ou qu'elles soient posées sur les fonds marins des eaux territoriales et ceux de la zone économique exclusive, sans raccordement. La CNDP a ainsi eu à connaître de projets de lignes électriques sous-marines entre la France et le Royaume-Uni, entre la France et l'Espagne ou encore entre le Maroc et le Royaume-Uni. Un projet similaire entre le Maroc et l'Allemagne est évoqué.

Ces lignes électriques sous-marines, qui, en vertu du 2° de l'article L. 121-9 du code de l'environnement, sont soumises à concertation préalable (à l'exclusion de tout débat public) sortiraient du champ de compétence de la CNDP en cas d'adoption du projet de décret alors mêmes qu'elles relèvent manifestement des projets qui présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Le fait que la CNDP puisse être saisie de tels projets ou que des concertations (préalables ou continues) sur de tels projets soient en cours imposerait, en tout état de cause, au pouvoir réglementaire, s'il devait adopter la disposition projetée, d'y adjoindre une mesure transitoire selon laquelle la CNDP demeure compétente pour les projets dont elle a été saisie à la date d'entrée en vigueur du décret.

3- Une exclusion du champ de la compétence de la CNDP qui ne va pas sans soulever des questions

Exclure ainsi du champ de compétence de la CNDP les alimentations souterraines des centres de données, certaines liaisons électriques de parcs éoliens en mer ainsi que les lignes électriques sous-marines ne va pas sans soulever des questions de deux ordres.

En opportunité, cela reviendrait à soustraire de la compétence de la CNDP des projets dont elle a pleinement vocation à connaître, en raison de leurs enjeux socio-économiques et de leurs impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

En droit, cela pose la question de savoir si l'article L. 121-1 du code de l'environnement, qui consacre la compétence de la CNDP à l'égard des projets en raison de leurs enjeux socio-économiques et de leurs impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, laisserait au pouvoir réglementaire la latitude de procéder à de telles exclusions. Sur le fondement de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel s'assure

du fait que les modalités de participation du public sont déterminées au regard de l'importance des incidences d'un projet sur l'environnement. Tel est l'objet de l'article L. 121-1 du code de l'environnement que le pouvoir réglementaire ne peut priver d'effet à l'égard de projets qui auraient des « impacts significatifs sur l'environnement ».

4- Un cadre juridique incertain non protecteur pour les maîtres d'ouvrage de centre de données

Enfin, il convient de mesurer, en cas d'adoption de ce décret, les interrogations qui demeurerait sur le cadre juridique de l'implantation des centres de données en France au regard de la question de l'information et de la participation du public. La situation serait la suivante : s'agissant de l'alimentation électrique, la création de la ligne souterraine ne serait régie que par la Circulaire du 21 mars 2025 relative au développement des réseaux publics de transport et de distribution de l'électricité, circulaire qui fixe des obligations à des maîtres d'ouvrage privés et régit les modalités de choix de représentation d'élus locaux, sans prévoir la participation du public. S'agissant de l'implantation du centre de données lui-même : le maintien de l'exclusion du champ de compétence de la CNDP pourrait laisser penser au maître d'ouvrage qu'il ne serait astreint à aucune obligation d'information et de participation du public en amont du dépôt des demandes d'autorisation. Or, rien n'est moins sûr. En effet, le Conseil d'Etat a, par un arrêt du 15 novembre 2021 (n° 434742, association Force 5), reconnu l'effet direct des stipulations de l'article 6 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement conclue à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998. C'est-à-dire qu'il a reconnu qu'un requérant pouvait invoquer leur méconnaissance à l'appui d'un recours formulé contre la décision approuvant un projet. Un requérant qui contesterait une autorisation nécessaire à l'implantation d'un centre de données au motif qu'une telle décision n'aurait été précédée d'aucune concertation « amont » pourrait poser au juge la question de la compatibilité du dispositif juridique consacrant une telle absence avec les stipulations d'effet direct de l'article 6 de la Convention d'Aarhus.

*

Pour l'ensemble de ces motifs, la CNDP préconise la définition d'un cadre juridique qui fasse explicitement sa place à l'information et à la participation du public pour des décisions d'un impact tel que l'implantation d'un centre de données ou la pose de lignes électriques sous-marines, avec, le cas échéant, des adaptations estimées nécessaires comme cela a déjà été le cas pour d'autres types de projets.