



## MÉMOIRE D'OBSERVATION COMPLÉMENTAIRE

Enquête publique – Projet photovoltaïque de Bouloc  
Dossier n° PC082021500001

**Auteur :** Tim ABADY

Administrateur FNE82 – Membre de la CDPENAF (séance du 28 août 2025)

**Objet :** Clarification juridique sur la nature de l'avis de la CDPENAF

Monsieur le Commissaire enquêteur,

Faisant suite à mes précédentes observations, à la réunion publique que vous avez tenue hier soir à Bouloc en Quercy, et à la lumière des échanges intervenus avec les services de la DDT que vous avez consultés, je souhaite apporter les précisions suivantes concernant un point déterminant de la présente enquête publique : la nature juridique de l'avis rendu par la CDPENAF (avis conforme ou simple).

## I. Un désaccord d'interprétation du droit, et non une simple erreur matérielle

Il apparaît désormais clairement que :

- les services de la DDT considèrent que l'avis devait être qualifié de simple,
- tandis que le compte-rendu officiel de la CDPENAF mentionne explicitement un examen au titre de l'article L.111-31 du code de l'urbanisme (avis conforme).

Cette divergence ne peut être réduite à une simple erreur de rédaction :

- elle traduit un désaccord réel sur l'interprétation du droit applicable.

## II. La qualification juridique retenue par la CDPENAF lors de la séance

Le compte-rendu officiel de la séance du 28 août 2025 précise que :

- la commission a été consultée au titre de l'article L.111-31 du code de l'urbanisme (avis conforme),
- pour un projet relevant de l'article L.111-29 du même code.

Cette articulation est juridiquement cohérente :

- l'article L.111-29 permet de qualifier le type de projet (installation photovoltaïque au sol relevant du régime applicable en zones agricoles),
- l'article L.111-31 détermine la nature de l'avis rendu par la CDPENAF.

Ainsi, la commission a appliqué une lecture structurée des textes :

- qualification du projet au titre de l'article L.111-29
- application du régime d'avis conforme au titre de l'article L.111-31
- En tant que membre présent lors de cette séance, je confirme que:
  - le dossier a été présenté et débattu explicitement sur cette base,
  - cette qualification figure dans le compte-rendu signé par la présidente,
  - ce compte-rendu a été ultérieurement validé sans observation.

Il ne s'agit donc pas d'une mention accidentelle, mais de la traduction fidèle du cadre juridique retenu par la commission, comme en témoigne le compte-rendu signé et approuvé de la séance de la CDPENAF du 28 août 2025, qui fait foi de la teneur des débats et de la décision adoptée. (Voir Annexe 2)

### III. La lecture du Conseil d'État : un élément déterminant

La décision du Conseil d'État du 18 septembre 2025 (n° 495025) apporte une clarification essentielle :

*« L'autorisation des projets d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire implantés sur les sols des espaces naturels, agricoles et forestiers est subordonnée à un avis conforme de la CDPENAF, sauf, après l'entrée en vigueur du document-cadre départemental prévu à l'article L.111-29, pour les projets [...] pour lesquels la CDPENAF rend un avis simple. »*

Il résulte de cette décision que :

- **l'avis conforme constitue la règle générale,**
- l'avis simple constitue une exception, strictement limitée aux cas où un document-cadre est en vigueur.

Cette lecture repose directement sur la loi elle-même et ne conditionne pas l'application de cette règle à l'intervention d'un décret. (Voir Annexe 1)

### IV. Application au cas d'espèce

En l'espèce :

- la demande de permis de construire a été déposée le 10 juin 2025,
- le document-cadre départemental n'a été approuvé que le 22 juillet 2025.

À la date de dépôt de la demande, aucun document-cadre n'était en vigueur.

Par conséquent :

- le régime d'avis conforme devait s'appliquer

## V. Sur les arguments avancés par l'administration

Les services de l'État invoquent :

- un jugement du tribunal administratif,
- une instruction technique ministérielle du 18 février 2025,
- ainsi que la nécessité d'un décret d'application.

Toutefois :

- une instruction ministérielle constitue un document interne, dépourvu de valeur normative, qui ne peut ni modifier la loi ni prévaloir sur son interprétation par le juge ;
- un jugement de tribunal administratif ne saurait prévaloir sur une décision du Conseil d'État ;
- surtout, la décision du Conseil d'État précitée ne conditionne pas l'application de l'article L.111-31 à l'intervention d'un décret.

Il en résulte que l'analyse administrative repose sur une interprétation discutable du droit applicable.

Dans le même sens, il apparaît que l'administration tend implicitement à qualifier le projet d'« équipement d'intérêt collectif », afin de le rattacher aux dispositions générales du code de l'urbanisme.

Toutefois, une telle qualification ne saurait avoir pour effet d'écarter l'application des dispositions spécifiques issues de la loi du 10 mars 2023, lesquelles encadrent précisément l'implantation des installations photovoltaïques en zones agricoles.

**À défaut, les articles L.111-29 à L.111-31 du code de l'urbanisme seraient privés de tout effet utile, en contradiction avec l'intention du législateur.**

## VI. Enjeu pour l'enquête publique

Ce point n'est pas théorique :

- il conditionne directement la portée juridique de l'avis de la CDPENAF :
- un avis conforme défavorable constitue un élément déterminant dans l'appréciation de la légalité du projet,

**association environnement juste - depuis 2013**  
 déclarée à la préfecture du Lot N° W461002451  
 330 Chemin de Vidalot, 46800 Montcuq en Quercy Blanc  
 courriel: [asso.environnement.juste@gmail.com](mailto:asso.environnement.juste@gmail.com)  
 site: <https://environnement-juste.fr>  
 Tel: +33 (0)658 92 03 99  
 Administrateur France Nature Environnement 82



Membre agréé

- un avis simple en réduit considérablement la portée.

**La qualification correcte de cet avis est donc essentielle à la sincérité de l'information du public.**

## VII. Conclusion

Au regard de l'ensemble de ces éléments :


- la CDPENAF a examiné le projet dans le cadre des articles **\*\*L.111-29 et L.111-31\*\***,
- elle a appliqué le régime d'**\*\*avis conforme\*\***, conformément à la logique des textes,
- l'absence de document-cadre à la date de dépôt excluait toute application du régime d'avis simple.

Dès lors, la qualification d'« avis simple » figurant dans les documents diffusés au public **\*\*dans le cadre de la présente enquête publique\*\*** ne correspond pas à la réalité juridique et procédurale de la délibération.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à ces éléments, qui visent à garantir la correcte application du droit dans le cadre de la présente enquête publique.

Veillez agréer, Monsieur le Commissaire enquêteur, l'expression de ma considération distinguée.

Fait à Montcuq le 9 avril 2026 pour valoir ce que de droit.



**Tim ABADY**

Administrateur France Nature Environnement Tarn-et-Garonne

Représentant suppléant FNE82 – CDPENAF

Président de l'association Environnement Juste

**association environnement juste - depuis 2013**  
déclarée à la préfecture du Lot N° W461002451  
330 Chemin de Vidalot, 46800 Montcuq en Quercy Blanc  
courriel: [asso.environnement.juste@gmail.com](mailto:asso.environnement.juste@gmail.com)  
site: <https://environnement-juste.fr>  
Tel: +33 (0)658 92 03 99  
Administrateur France Nature Environnement 82



## **Annexe 1 – Extrait de la décision du Conseil d'État (n°495025, 18 septembre 2025)**

Après avoir rappelé les dispositions issues de l'article 54 de la loi du 10 mars 2023 codifiées aux articles L.111-29 et L.111-31 du code de l'urbanisme, le Conseil d'État précise :

« Il résulte de ces dispositions que l'autorisation des projets d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire implantés sur les sols des espaces naturels, agricoles et forestiers est subordonnée à un **avis conforme** de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), sauf, après l'entrée en vigueur du document-cadre départemental prévu à l'article L. 111-29, pour les projets d'installations agricolocompatibles envisagés dans une zone couverte par ce document-cadre, pour lesquels la CDPENAF rend un avis simple. »

Cet extrait du point 2 de la décision **confirme que l'avis conforme constitue la règle générale** en l'absence de document-cadre en vigueur à la date de la demande.

Lien: <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2025-09-18/495025>

## **Annexe 2 – Extrait du compte-rendu de la CDPENAF du Tarn et Garonne (séance du 28 août 2025)**

Cet extrait du compte-rendu signé et approuvé de la séance de la CDPENAF du 28 août 2025 mentionne explicitement l'examen du projet au titre des articles L.111-29 et L.111-31 du code de l'urbanisme (avis conforme).

### **5 – Examen de dossiers d'énergie renouvelable (ENR) avec audition des porteurs de projets**

#### **Consultation au titre de l'article L111-31 du code de l'urbanisme – avis conforme**

#### **Demande PC0820212500001 déposée par CPV SUN 40 - PONCHE Arnaud sur la commune de BOULOC**

**Projet :** construction d'une centrale photovoltaïque au sol d'une surface de 4,21 ha et d'une puissance de 4,58 MWc, au titre de l'article L.111-29 du Code de l'urbanisme.

- M. Thomas VOGEL présente les résultats de son instruction. Il attire l'attention des membres de la commission sur les points suivants :

- La conception de l'installation est-elle compatible avec l'éco-pâturage et le passage de matériel de petit gabarit ?
- Le taux de couverture de 70% n'est-il pas très pénalisant pour le couvert végétal, sur une parcelle au potentiel agronomique très limité ?

Le porteur de projet est auditionné. Sa présentation est annexée.

Les membres interrogent le porteur de projet sur le statut de l'éleveuse présentée comme susceptible d'utiliser le parc comme pâture pour ses brebis. Elle disposera d'un prêt à usage gratuit sous forme de mise à disposition pour 5 à 10 ans et d'une possible rémunération si elle assure la totalité des opérations d'entretien du parc. De même, ils questionnent le porteur de projet sur le taux de couverture élevé. Celui-ci répond qu'il s'agit d'une centrale photovoltaïque au sol et pas d'une installation agrivoltaïque. Le potentiel fourrager n'est pas le principal objectif et est par conséquent limité.

Après avoir échangé avec le porteur de projet et en avoir débattu, les membres de la commission ont estimé que l'installation envisagée n'est pas compatible avec une activité agricole effective ou potentielle.

Après débat, il est procédé au vote : au titre de la demande de permis de construire, les membres de la commission émettent un **AVIS DÉFAVORABLE à la majorité**, avec 2 voix « pour », 7 voix abstentions et 7 voix « contre ».