

Mme Muriel Deroc, rapporteure
FREGET GLASER & ASSOCIES, avocats

Lecture du jeudi 18 septembre 2025

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par un mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 juin et 18 juillet 2025 au secrétariat du contentieux du conseil d'Etat, la société par actions simplifiée (SAS) Verso Energy demande au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de sa requête tendant à l'annulation partielle des articles 2, 3 et 4 du décret n° 2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers, ainsi que son décret rectificatif publié le 27 avril 2024, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 54 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables dite " loi APER " en tant qu'il introduit, dans le code de l'urbanisme, des articles L. 111-31 et L. 111-32 et, dans le code de l'énergie, un article L. 314-40 prévoyant l'intervention d'un avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), ainsi que des articles L. 112-1-1, L. 112-1-2 et L. 181-10 du code rural et de la pêche maritime relatifs à la composition et l'office de cette commission.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code de l'énergie ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Muriel Deroc, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : " Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé, y compris pour la première fois en cassation, à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) ". Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

2. D'une part, l'article 54 de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a inséré, au sein du code de l'énergie et du code de l'urbanisme, plusieurs dispositions encadrant les conditions d'implantation d'installations de production d'énergie photovoltaïque sur des terrains agricoles, naturels et forestiers en distinguant, d'une part, les installations agrivoltaïques, prévues aux articles L. 111-27 et L. 111-28 du code de l'urbanisme et devant répondre aux exigences prévues à l'article L. 314-36 du code de l'énergie, lesquelles prévoient notamment qu'une telle installation

doit " contribuer durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole " et apporter directement certains services à la parcelle agricole et, d'autre part, les installations compatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière, pouvant être qualifiées d'" agricompatibles ", prévues et encadrées par les articles L. 111-29 et L. 111-30 du code de l'urbanisme. Cet article 54 crée notamment un article L. 111-31 du code de l'urbanisme aux termes duquel : " Les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire mentionnés aux articles L. 111-27 à L. 111-29 implantés sur les sols des espaces naturels, agricoles et forestiers sont autorisés sur avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, à l'exception des ouvrages mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 111-29 du présent code, qui font l'objet d'un avis simple. Cet avis vaut pour toutes les procédures administratives nécessaires aux projets d'installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie. (...) ". L'article L. 111-29 du même code dispose, en son deuxième alinéa, qu'" un arrêté préfectoral, pris après consultation de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des organisations professionnelles intéressées et des collectivités territoriales concernées, établit un document cadre sur proposition de la chambre départementale d'agriculture pour le département concerné. Ce document-cadre définit notamment les surfaces agricoles et forestières ouvertes à un projet d'installation mentionnée au présent article et à l'article L. 111-30, ainsi que les conditions d'implantation dans ces surfaces. Ces surfaces sont définies en veillant à préserver la souveraineté alimentaire. (...) Dans les départements pour lesquels un tel arrêté est en vigueur, l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévu à l'article L. 111-31 est un avis simple. Seuls peuvent être identifiés au sein de ces surfaces des sols réputés incultes ou non exploités depuis une durée minimale (...) ". Le premier alinéa du même article L. 111-29 dispose qu'" aucun ouvrage de production d'électricité à partir de l'énergie solaire, hors installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, ne peut être implanté en dehors des surfaces identifiées dans ce document-cadre ". 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 agricompatibles envisagés dans une zone couverte par ce document-cadre, pour lesquels la CDPENAF rend un avis simple.

3. D'autre part, selon l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, la CDPENAF, présidée par le préfet, " associe des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des professions agricole et forestière, des chambres d'agriculture et des organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations agréées de protection de l'environnement et des fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs. / (...) Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. / (...) ". L'article L. 112-1-2 de ce code crée, en Corse, une commission territoriale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CTPENAF) qui " exerce, dans les mêmes conditions, les compétences dévolues par l'article L. 112-1-1 à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. ". L'article L. 181-10 du même code précise la composition de la CDPENAF pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion ainsi que Mayotte.

4. A l'appui de sa question prioritaire de constitutionnalité, la société Verso Energy soutient que les dispositions des articles L. 111-31, L. 111-32 du code de l'urbanisme, et L. 314-40 du code de l'énergie, combinées à celles des articles L. 112-1-1, L. 112-1-2 et L. 181-10 du code rural et de la pêche maritime méconnaissent les articles 3, 16 et 34 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, les articles 3, 20, 21 et 72 de la Constitution, l'alinéa 9 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, le principe de valeur constitutionnelle d'interdiction de déléguer des missions incombant par nature à l'Etat, un principe fondamental reconnu par les lois de la République d'exercice exclusif, par la personne publique, de missions lui incombant par nature, le principe de monopole de la force issu de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le principe d'égalité devant la loi et devant les services publics, les principes d'intelligibilité et d'accessibilité, les principes issus de la Charte de l'environnement ainsi que les articles 1 à 4 et 6 de cette Charte, et la liberté d'entreprendre, en ce que, en soumettant les autorisations d'implantation d'installations agrivoltaïques ou agricompatibles, leur durée, les conditions de leur démantèlement ainsi que les garanties financières exigées du pétitionnaire, à un avis conforme de la CDPENAF ou CTPENAF, le législateur aurait, d'une part, transféré l'exercice d'un régime d'autorisation à des personnes privées et, d'autre part, lié l'autorité administrative à l'avis d'une instance qui n'est pas impartiale et qui ne peut se prononcer, eu égard à ses compétences, qu'au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, en méconnaissance de l'exigence d'équilibre à trouver entre cette préservation et l'intérêt du développement de l'énergie renouvelable produite par les installations photovoltaïques.

5. En premier lieu, en soumettant, dans plusieurs cas, la délivrance des autorisations d'implantation d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire à un avis conforme de la CDPENAF ou de la CTPENAF, commissions administratives présidées par le préfet et représentant les différents intérêts en présence, le législateur n'a procédé à aucune délégation, même partielle, à des personnes privées d'une attribution relevant de l'Etat, qu'elle soit exercée par le préfet ou le maire agissant au nom de l'Etat. Le grief tiré de ce que, pour ce motif, le législateur aurait méconnu les dispositions de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ne présente donc pas un caractère sérieux, ni ne soulève une question nouvelle en tant qu'il serait porté atteinte à un principe fondamental reconnu par les lois de la République. La société requérante ne saurait par ailleurs utilement se prévaloir des dispositions du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, dont la méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution.

6. En deuxième lieu, d'une part, les garanties découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

du 26 août 1789 ne trouvent pas à s'appliquer à une autorité administrative lorsqu'elle émet un avis, même conforme, tel que celui en litige. La société Verso Energy ne peut donc utilement soutenir qu'en prévoyant la présence, parmi les membres de la CDPENAF et la CTPENAF, de représentants d'intérêts catégoriels particuliers, le législateur aurait institué une commission méconnaissant les exigences découlant de cet article, ou qu'en s'abstenant d'encadrer précisément la composition de ces commissions, il aurait entaché les dispositions contestées d'incompétence négative dans des conditions de nature à affecter ces mêmes exigences.

7. D'autre part, ni la circonstance que la composition des CDPENAF et CTPENAF définie aux articles L. 112-1-1, L. 112-1-2 et L. 181-10 du code rural et de la pêche maritime associe des représentants de différents intérêts catégoriels intéressés par la préservation des terres au niveau local, ni la circonstance que leurs membres, au demeurant soumis aux exigences résultant de l'article 1er de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique selon lesquelles " les personnes (...) chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts (...) " seraient susceptibles de défendre des intérêts locaux dans l'examen des demandes, ne sont de nature à entacher par elles-mêmes les avis des commissions de partialité. Le grief tiré de ce que le législateur aurait, pour ce motif, porté atteintes aux droits et libertés garantis par la Constitution, ne présente par suite, en tout état de cause, pas un caractère sérieux.

8. Enfin, en prévoyant à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime que la CDPENAF " émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme ", le législateur n'a, contrairement à ce que soutient la société requérante, pas reconnu à la commission la possibilité de se prononcer de manière arbitraire sur les projets soumis à son avis. Les griefs avancés par la requérante sur ce fondement ne présentent donc pas davantage, en tout état de cause, un caractère sérieux.

9. En troisième lieu, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. En prévoyant, par l'article L. 111-31 du code de l'urbanisme, que les décisions d'autorisation des installations de production d'énergie photovoltaïque seraient prises sur avis conforme de la CDPENAF, le législateur a entendu, sans faire obstacle au développement de cette forme d'énergie renouvelable, veiller à la préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières et a, ce faisant, poursuivi un objectif d'intérêt général en lien avec l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, sans qu'il en résulte, au regard de l'objectif ainsi poursuivi, une atteinte disproportionnée au développement des installations agrivoltaïques. Le grief tiré de la méconnaissance de liberté d'entreprendre doit donc être écarté.

10. La société requérante n'est pas non plus fondée à invoquer une méconnaissance, par le même article, de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement ainsi que des articles 1er à 4 de la Charte de l'environnement, dès lors qu'en imposant un avis conforme de la CDPENAF ou CTPENAF pour certaines installations photovoltaïques, le législateur a, sans mettre en cause, ainsi qu'il a été dit, le développement de cette forme d'énergie renouvelable, entendu garantir que ce développement ne porte pas, par ailleurs, une atteinte aux sols naturels, agricoles ou forestiers telle qu'elle s'opposerait à l'objectif de préservation de ces derniers.

11. Enfin, la société requérante ne peut utilement se prévaloir de l'article 6 de la Charte de l'environnement, qui n'institue pas de droit ou liberté que la Constitution garantit et dont la méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution.

12. En quatrième lieu, les projets d'implantation d'installations agricompatibles dans une zone couverte par un document-cadre mentionné au point 2, adopté après consultation de la CDPENAF, des organisations professionnelles intéressées et des collectivités territoriales concernées, et qui n'englobe que des sols réputés incultes ou non exploités depuis une durée minimale, ne sont pas, au regard de l'objet des dispositions contestées qui est de garantir la préservation des sols par l'intervention de la CDPENAF ou CTPENAF, dans la même situation que les projets d'implantation d'installations agricompatibles lorsqu'un tel document-cadre n'a pas été établi dans le département ou que les projets d'implantation d'installations agrivoltaïques, de sorte qu'en prévoyant l'intervention d'un avis simple de la commission pour les premiers et d'un avis conforme pour les seconds, le législateur n'a institué aucune différence de traitement de nature à méconnaître le principe d'égalité devant la loi ou, en tout état de cause, devant les services publics. De même, les porteurs de projets d'implantation d'installations agricompatibles et agrivoltaïques ne sont pas placés, au regard de l'objet de ces dispositions, dans la même situation que les " autres catégories d'opérateurs d'énergies renouvelables ou fossiles ", de sorte que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité à raison de la différence de traitement entre ces deux catégories d'acteurs économiques ne revêt pas davantage un caractère sérieux.

13. En dernier lieu, contrairement à ce que soutient la société Verso Energy, les dispositions de l'article L. 111-32 du code de l'urbanisme ne prévoient pas que la CDPENAF ou CTPENAF aient à émettre un avis conforme quant à la durée des autorisations délivrées en vue de l'implantation d'installations agrivoltaïques ou agricompatibles, ou quant aux conditions de leur démantèlement. Elles ne prévoient pas davantage, pas plus que les dispositions de l'article L. 314-40 du code de l'énergie, que ces commissions puissent exiger des exploitants la constitution de garanties financières particulières. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur leur applicabilité au litige, les griefs tirés de ce qu'en prévoyant, dans ces conditions, l'intervention de ces commissions, ces dispositions porteraient atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, ne présentent pas un caractère sérieux.

14. Il résulte de ce qui précède que, dans toutes ses branches, la question de constitutionnalité soulevée par la société Verso Energy, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas de caractère sérieux. Il n'y a, dès lors, pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel.

DECIDE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la société Verso Energy.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société par actions simplifiée (SAS) Verso Energy et au ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel, au Premier ministre, à la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Délibéré à l'issue de la séance du 15 septembre 2025 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte, M. Thomas Andrieu, présidents de chambre ; M. Jonathan Bosredon, Mme Catherine Fischer-Hirtz, M. Philippe Ranquet, Mme Sylvie Pellissier, Mme Emilie Bokdam-Tognetti, conseillers d'Etat et Mme Muriel Deroc, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 18 septembre 2025.

Le président :

Signé : M. Denis Piveteau

La rapporteure :

Signé : Mme Muriel Deroc

La secrétaire :

Signé : Mme Elsa Sarrazin
