

Demande de permis de construire d'une centrale solaire déposée par la société Centrale de Production d'Énergies Renouvelables (CPENR) de Coudroy

Enquête publique du 23 octobre à 10 heures au 21 novembre 2025 à 17 heures

Conclusions et avis du commissaire enquêteur

Sommaire des conclusions

1/ Introduction.....	2
Objet de l'enquête publique.....	2
Enjeux du projet de parc agrivoltaïque.....	2
2/ Déroulement de l'enquête publique.....	3
Permanences réalisées.....	3
Les enseignements de l'enquête publique.....	3
Procès-verbal du commissaire enquêteur et réponse du pétitionnaire.....	3
3/ Conclusions motivées du commissaire enquêteur.....	4
Appréciation sur le dossier mis à l'enquête publique.....	4
Appréciation sur la conformité réglementaire du projet.....	6
Appréciation sur l'organisation et le déroulement de l'enquête publique.....	6
Appréciation sur l'impact du projet sur l'environnement.....	7
4/ Avis du commissaire enquêteur.....	8

Ce document annule et remplace celui émis le 8 décembre 2025

1/ Introduction

Objet de l'enquête publique

Le développement du projet de centrale agrivoltaïque sur le territoire de la commune de Coudroy, située à environ 45 km à l'est d'Orléans, a été réalisé par la société ABO ENERGY pour le compte de la société Centrale de Production d'Énergies Renouvelables (CPENR) de Coudroy, pétitionnaire, maître d'ouvrage du projet et filiale à 100 % d'ABO ENERGY.

La commune de Coudroy, à caractère rural, appartient à la communauté de communes Canaux et Forêts en Gâtinais, dont le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) a été approuvé le 11 avril 2023. Le projet de parc agrivoltaïque, situé entièrement en zone agricole, est constitué de deux secteurs implantés sur la commune de Coudroy et séparés par la route communale de la Ronce : le secteur ouest de 18 ha et le secteur est de 32 ha.

Par courrier du 1^{er} septembre 2025, Madame la préfète du Loiret a demandé à Monsieur le président du tribunal administratif d'Orléans la désignation d'un commissaire enquêteur pour conduire une enquête publique portant sur la demande de permis de construire, déposée le 2 mai 2024, en vue de la réalisation du projet de centrale agrivoltaïque à Coudroy.

Par décision n° E25000156/45 du 11 septembre 2025, Monsieur le président du tribunal administratif d'Orléans a désigné Pascal GALLON en qualité de commissaire enquêteur pour cette enquête publique. Madame la préfète du Loiret a prescrit l'ouverture de l'enquête publique par arrêté du 24 septembre 2025, pour une durée de trente jours consécutifs, du jeudi 23 octobre 2025 à 10 heures au vendredi 21 novembre 2025 à 17 heures.

Enjeux du projet de parc agrivoltaïque

Le projet de parc agrivoltaïque occupe une surface clôturée d'environ 37 ha sur la commune de Coudroy, la surface totale des panneaux photovoltaïques est de 13,3 ha. Avec 50 680 modules photovoltaïques, la puissance nominale est estimée à 31 MWc, permettant une production annuelle d'électricité de 39 000 MWh/an.

Les modules sont posés sur 854 tables fixes et 102 demi-tables. L'ensemble des tables sont inclinées de 17,5° par rapport à l'horizontale. La distance entre chaque rangée est d'environ 4,5 m, la hauteur des panneaux est comprise entre 2 m et 3,5 m du sol.

Le parc est équipé de deux postes de livraison, d'un local de maintenance et de sept locaux électriques qui comprennent notamment les postes de transformation. La durée estimée d'exploitation est de 20 à 30 ans. La durée estimée du chantier de construction du parc est de neuf mois minimum.

L'emprise foncière concerne les parcelles cadastrales suivantes :

- AK 26, 34, 55 et 62,
- AO 41, 42, 91, 97, 98, 99, 102, 104, 105, 107, 109 et 135.

Les parcelles agricoles concernées par le projet sont actuellement exploitées en culture céréalière par le propriétaire. Le rendement agronomique de ces parcelles étant médiocre, l'exploitant agricole envisage de créer un cheptel bovin allaitant, de race charolaise, pour valoriser les surfaces en herbe avec un projet d'implantation de panneaux photovoltaïques.

2/ Déroulement de l'enquête publique

Permanences réalisées

L'arrêté d'ouverture d'enquête a prévu trois permanences en Mairie de Coudroy :

Jours	Heures
Jeudi 23 octobre 2025	de 10h à 12h
Mardi 4 novembre 2025	de 16h à 18h
Vendredi 21 novembre 2025	de 15h à 17h

Les enseignements de l'enquête publique

Participation du public

Deux personnes se sont présentées lors de la permanence du 23 octobre pour se renseigner sur le projet, mais n'ont pas émis d'observation dans le registre d'enquête. Aucune personne ne s'est présentée lors des deux autres permanences.

Apport de l'expression du public

Deux contributions du public ont été émises sur le registre d'enquête, respectivement le 31 octobre (posant une question sur le nombre de bovins pouvant être présents sur le parc agrivoltaïque) et le 14 novembre 2025 (donnant un avis favorable au projet).

Deux courriers, destinés au commissaire enquêteur, ont été annexés au registre d'enquête. Le premier courrier datant du 17 novembre a été rédigé par une personne s'inquiétant d'un problème de visibilité du parc depuis son habitation. Le deuxième courrier, écrit par Mme Christiane FLORES, maire de Coudroy, précise que malgré un avis défavorable au projet émis lors de la réunion du conseil municipal du 29 octobre 2024, les élus ne sont plus opposés à ce parc photovoltaïque.

Enfin, un courriel du 20 novembre 2025, mis en ligne sur le site internet des services de l'État dans le Loiret, rédigé par un agriculteur d'une autre commune, a souligné le caractère exemplaire de ce projet.

Procès-verbal du commissaire enquêteur et réponse du pétitionnaire

Le commissaire enquêteur a clos l'enquête publique le 21 novembre 2025 à 17 heures, à l'issue de sa dernière permanence. Son procès-verbal de synthèse des observations, émises durant l'enquête, et de ses questions a été remis et commenté le 24 novembre 2025 aux responsables des projets photovoltaïques de la CPENR de Coudroy, au siège de l'agence d'Orléans de la société ABO ENERGY.

Le mémoire en réponse à ce procès-verbal a été transmis le 4 décembre 2025 au commissaire enquêteur par le responsable régional photovoltaïque de la société ABO ENERGY, pour le compte de la CPENR de Coudroy.

3/ Conclusions motivées du commissaire enquêteur

Appréciation sur le dossier mis à l'enquête publique

Liste des pièces du dossier

J'ai constaté que le dossier papier ne comportait pas une liste exhaustive des pièces jointes, ce qui aurait permis de clarifier plus facilement l'ensemble des pièces mises à disposition à la fois dans le dossier « papier », en mairie de Coudroy, et dans le dossier numérique, mis en ligne sur le site internet des services de l'état dans le Loiret.

Toutefois, je me suis assuré de la conformité du dossier « papier », comprenant 11 pièces, et du dossier numérique, comportant les mêmes documents.

Notice de demande de permis de construire (pièce n°1)

Ce document de 34 pages en format A3, rédigé par une architecte DPLG, comprend notamment des plans, la notice synthétique de présentation du projet, des photomontages et le formulaire CERFA de demande de permis de construire.

Cette notice, modifiée dans le cadre de l'instruction de la demande de permis de construire par la direction départementale des territoires (DDT) du Loiret, me paraît suffisamment explicite. Les plans joints au dossier (pièces n°2, 3 et 4) complètent utilement la demande de permis de construire.

Toutefois, j'ai constaté que la parcelle AO87 de Coudroy, mentionnée dans le dossier, n'était pas concernée par le projet.

Par ailleurs, un chemin, appartenant à la commune de Coudroy, a été vendu à l'exploitant agricole concerné par le projet de parc solaire, selon une facture émise le 10 février 2025 et jointe au dossier d'enquête. Ni le numéro cadastral, ni la surface de la parcelle concernée n'apparaissent sur cette facture.

En réponse à deux questions de mon procès-verbal de synthèse, le porteur de projet a confirmé que la parcelle AO87, mentionnée dans le dossier, n'était pas concernée par le projet. En outre, le chemin de la commune, intégré dans une parcelle occupée par le projet de parc agrivoltaïque, a été racheté par l'exploitant agricole et a été cadastré sous le numéro AO135 après le dépôt de la demande de permis de construire.

Étude d'impact sur l'environnement (pièce n°5)

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Centre-Val de Loire n'a pas émis d'avis dans le délai réglementaire sur le projet.

L'étude d'impact (version 4) de 312 pages en format A3, rédigée avec la contribution de quatre bureaux d'étude et de la chambre d'agriculture du Loiret, me semble très complète, elle comprend notamment :

- l'ensemble des items prescrits par article R. 122-5 du code l'environnement,
- la mise en œuvre de mesures de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC),
- neuf photomontages pour évaluer les effets du projet sur le paysage, selon les principales sensibilités recensées autour du site, et l'efficacité des mesures préconisées.

Un résumé non technique de l'étude d'impact en 58 pages (pièce n°6) permet à tout public de comprendre plus rapidement les incidences éventuelles du projet de centrale solaire sur l'environnement.

En réponse à une question de mon procès-verbal de synthèse, le porteur de projet a précisé les modalités de démantèlement du parc photovoltaïque en fin d'exploitation. Les fondations seront démantelées en utilisant des techniques et engins équivalents à ceux utilisés pour la construction du parc.

Pièces complémentaires à la demande de permis de construire (pièce n°7)

Ce document explique les modifications et compléments apportés au dossier de demande de permis de construire, notamment à l'étude d'impact, après instruction par la direction départementale des territoires. Plusieurs documents complémentaires sont joints en annexe au dossier d'enquête (pièce n°9).

Bilan de la concertation préalable (pièce n°8)

Une concertation préalable du public a été réalisée en février 2024, organisée par ABO ENERGY. Quelques remarques ont été émises, en particulier sur les enjeux paysagers.

J'ai vérifié que ces remarques ont bien été prises en compte par la CPENR de Coudroy.

Avis des personnes publiques associées (PPA) et des collectivités (pièce n°10)

Sur une douzaine d'avis émis par les PPA et le conseil municipal de Coudroy :

- La DRAC a imposé une opération de diagnostic archéologique préalable aux travaux de construction de la centrale solaire sur une surface de 35,2 ha. En réponse à une question de mon procès-verbal de synthèse, concernant le réseau de drains enterré existant sur une grande partie du terrain, le porteur de projet a indiqué qu'en cas de retour de la mise en culture du terrain, le système de drainage serait, le cas échéant, remis en état aux frais du preneur. Cette réponse me paraît satisfaisante.
- Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Loiret a émis un avis favorable sous réserve du respect des prescriptions indiquées, concernant notamment les accès et les voies de circulation des engins de lutte contre l'incendie, la distance d'isolement entre les installations et les limites de propriété, le nombre d'extincteurs, la conformité des réserves incendie éventuelles, l'installation des panneaux photovoltaïques... Dans son étude d'impact, la CPENR de Coudroy s'engage à respecter ces prescriptions. Cette réponse est satisfaisante.
- Seul le conseil municipal de Coudroy a émis un avis défavorable au projet lors de sa séance du 29 octobre 2024. Toutefois, dans son courrier du 21 novembre 2025, Mme Christiane FLORES, maire de Coudroy, précise que le conseil municipal est désormais favorable au projet.
- Tous les autres avis des PPA et des collectivités locales sont favorables au projet ou réputés favorables, en l'absence de réponse dans les délais réglementaires.

Étude préalable agricole (pièce n°11)

Ce document a été ajouté le 4 novembre 2025 au dossier d'enquête, à ma demande.

L'objectif du projet consiste à la création d'un parc agrivoltaïque au sol, visant à développer et diversifier les productions d'une exploitation agricole locale, via la mise en place d'un atelier bovin sous panneaux photovoltaïques.

Cet atelier bovin allaitant de 35 vaches charolaises sur les 37 ha en herbe du parc est complété par 16 ha de prairies et 4 ha de luzerne en dehors du parc. La surface artificialisée totale est estimée à 1,8 ha sur 37 ha au total. 3 ha ont été maintenus dans l'emprise clôturée, sans panneau, pour permettre l'accès du cheptel bovin à une zone humide.

Je considère que ces dispositions sont satisfaisantes.

Conclusion sur l'appréciation du dossier

Hormis les ambiguïtés mineures, que j'ai relevées, concernant l'absence de la liste des pièces du dossier et la mention des parcelles cadastrées n°AO87 et AO135, le dossier mis à l'enquête publique est de très bonne qualité, notamment l'étude d'impact environnemental.

Appréciation sur la conformité réglementaire du projet

La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (dite loi APER) et le 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 ont modifié le code de l'urbanisme et celui de l'énergie.

Il s'avère que la demande de permis de construire de la centrale solaire ayant été déposée le 2 mai 2024, soit 7 jours avant l'entrée en application du décret du 8 avril 2024, les dispositions de ce décret ne sont pas opposables au projet.

J'ai constaté, au vu du dossier d'enquête et des avis émis par les PPA, que le projet de parc photovoltaïque répond à l'ensemble des dispositions réglementaires applicables lors du dépôt de permis de construire, notamment à celles :

- du code rural et de la pêche maritime en vue de la préservation des terres agricoles,
- du code de l'urbanisme sur la demande de permis de construire,
- du code de l'environnement sur l'évaluation environnementale et le déroulement de l'enquête publique.

Appréciation sur l'organisation et le déroulement de l'enquête publique

Je n'ai rencontré aucune difficulté ou incident dans l'organisation et le déroulement de cette enquête publique, notamment avec mes interlocuteurs de la CPENR de Coudroy et de la mairie de Coudroy.

Le public pouvait s'exprimer ou s'informer facilement durant toute l'enquête, notamment lors des permanences. Je regrette cependant une faible participation du public.

J'ai vérifié que la réglementation a été respectée concernant le dossier mis à disposition du public :

- Outre l'exemplaire papier disponible en mairie de Coudroy, le dossier a été mis en ligne sur le site internet des services de l'État du Loiret durant toute l'enquête publique.

- L'avis d'enquête a été affiché en mairie de Coudroy et à proximité des deux secteurs du projet de centrale solaire, séparés par la route de la Ronce.
- Les parutions dans deux journaux locaux de cet avis d'enquête publique ont bien été réalisées.

Par ailleurs, indépendamment des dispositions réglementaires, l'avis d'enquête a été publié sur « PanneauPocket » par la mairie de Coudroy pendant toute la durée de l'enquête.

J'atteste que :

- le déroulement de cette enquête publique s'est déroulée conformément aux dispositions de l'arrêté préfectoral du Loiret, en date du 24 septembre 2025, prescrivant son ouverture ;
- la société CPENR de Coudroy a répondu de façon satisfaisante aux deux questions posées par le public durant l'enquête et à mes six questions figurant dans mon procès-verbal de synthèse rédigé le 24 novembre 2025.

Appréciation sur l'impact du projet sur l'environnement

Au vu de l'étude d'impact et des engagements de la CPENR, j'ai noté que :

- le porteur de projet avait étudié plusieurs variantes du projet et a retenu la variante n°4 qui me semble avoir le moins d'impact sur l'environnement ;
- la production d'énergie de la centrale agrivoltaïque, n'engendrant pas d'émission de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, a un impact positif sur le climat. La centrale pourrait éviter entre 8 300 et 9 500 tonnes d'émission d'équivalent CO₂ par an, par comparaison au facteur d'émission du mix énergétique européen¹ ;
- une étude géotechnique devra être réalisée avant le début du chantier afin d'éviter un impact modéré sur le sol et le sous-sol.
- il est prévu d'adapter le planning des travaux et de planter des haies arbustives, afin de prévenir un impact fort sur l'avifaune, en particulier sur l'alouette des champs et la pie-grièche écorcheur ;
- des précautions sont prévues pour limiter l'envol de poussières et des incidences du chantier sur les zones habitées environnantes et sur les intervenants du site ;
- l'incidence du projet sur le paysage restera modéré sur la route de la Ronce, située entre les deux zones de la centrale solaire, et sur le lieu-dit de la Ronce, à proximité du projet ;
- l'impact sur l'écluse de Choiseau sera nul compte tenu des mesures d'évitement adoptées ;
- le porteur de projet prévoit de respecter l'ensemble des préconisations du service départemental d'incendie et de secours, afin de limiter le risque incendie des panneaux photovoltaïques ;
- cette centrale solaire doit permettre à l'agriculteur, propriétaire du terrain, d'élever des bovins pour remplacer l'exploitation d'une culture céréalière sur des parcelles dont le rendement agronomique reste médiocre ;
- des opérations de démantèlement de l'ensemble des constructions sur le site, y compris des fondations, sont prévues en fin d'exploitation.

¹ Le mix énergétique correspond à la répartition des différentes sources d'énergie dans la consommation d'un territoire. Ces énergies primaires peuvent être d'origine fossile, nucléaire ou renouvelable.

Finalement, je considère que l'impact du projet sur l'environnement restera limité au regard de la production d'énergie renouvelable pouvant atteindre une valeur de 39 000 MWh/an.

4/ Avis du commissaire enquêteur

En conclusion, j'émet un avis favorable au projet de centrale agrivoltaïque sur le territoire de la commune de Coudroy, dont la demande de permis de construire a été déposée par la société CPENR de Coudroy, filiale de ABO ENERGY.

Fait à Orléans, le 23 décembre 2025

Le commissaire enquêteur

signé

Pascal GALLON