



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur le projet de centrale solaire sur la commune de Passa (Pyrénées-Orientales)

N°Saisine : 2025-015082

N°MRAe : 2025APO118

Avis émis le 23 septembre 2025

PRÉAMBULE

Pour tous les projets soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet, mais sur la qualité de l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement dans le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 21 juillet 2025, l'autorité environnementale est saisie par le préfet des Pyrénées-Orientales pour avis sur le projet de centrale solaire sur la commune de Passa (département des Pyrénées-Orientales).

Le dossier comprend une étude d'impact datée du 03 octobre 2024 et le permis de construire en date d'octobre 2024.

L'avis est rendu dans un délai de 2 mois à compter de la date de réception de la saisine et du dossier complet à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie.

En application du 3° de l'article R. 122-6 I relatif à l'autorité environnementale compétente et de l'article R. 122-7 I du code de l'environnement, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 25 août 2025) par Stéphane PELAT, Philippe CHAMARET, Florent TARRISSE, Annie VIU, Éric TANAYS.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 122-7 III du code de l'environnement, ont été consultés le préfet de département, au titre de ses attributions en matière d'environnement, et l'agence régionale de santé Occitanie (ARS).

Conformément à l'article R. 122-9 du même code, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹ et sur le site internet de la préfecture des Pyrénées-Orientales, autorité compétente pour autoriser le projet.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

Le projet, porté par la société SAS Soleil de Passa (détenue par la société Eléments), concerne l'installation d'un parc photovoltaïque au sol. Il est localisé sur le territoire communal de Passa dans le département des Pyrénées-Orientales. La zone d'implantation du projet est majoritairement composée de fourrés et d'ourlets végétaux post-culturels. Le parc photovoltaïque, d'une surface clôturée totale de 8,74 ha, est constitué de quatre entités disjointes, pour une surface occupée par les panneaux de plus de 4,69 ha (secteur 1 : 1,03 ha, Secteur 2 : 1,56 ha, secteur 3 : 3,61 ha, secteur 4 : 2,54 ha).

La MRAe relève que le dossier ne traduit pas la recherche du site de moindre impact environnemental, parmi plusieurs solutions alternatives raisonnables, alors qu'un tel examen constitue un élément obligatoire de l'étude d'impact telle que définie par le code de l'environnement, d'autant plus que le projet fait l'objet d'un dépôt de demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées.

La démarche d'évaluation environnementale de l'installation comporte en outre plusieurs insuffisances, en particulier des défauts méthodologiques, dans la réalisation de l'état initial naturaliste.

Au regard des conclusions de l'étude, les mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées ne permettent pas de conserver et encore moins d'améliorer la qualité environnementale des milieux. La MRAe recommande de prévoir de nouvelles mesures de compensation pour atteindre un gain ou, au minimum, un maintien des qualités environnementales du milieu naturel.

La MRAe recommande de revoir à la hausse les impacts paysagers du projet et de mettre en place de nouvelles mesures de réduction sur cette thématique.

L'ensemble des recommandations est détaillé dans les pages suivantes.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Présentation du projet

1.1 Contexte et présentation du projet

Le projet concerne l'installation d'un parc photovoltaïque au sol porté par la société SAS Soleil de Passa (détenue par la société Eléments). Il est localisé sur le territoire communal de Passa (cf. Figure 1) dans le département des Pyrénées-Orientales.

La zone d'implantation du projet est majoritairement composée de fourrés et d'ourlets végétaux post-cultureux.

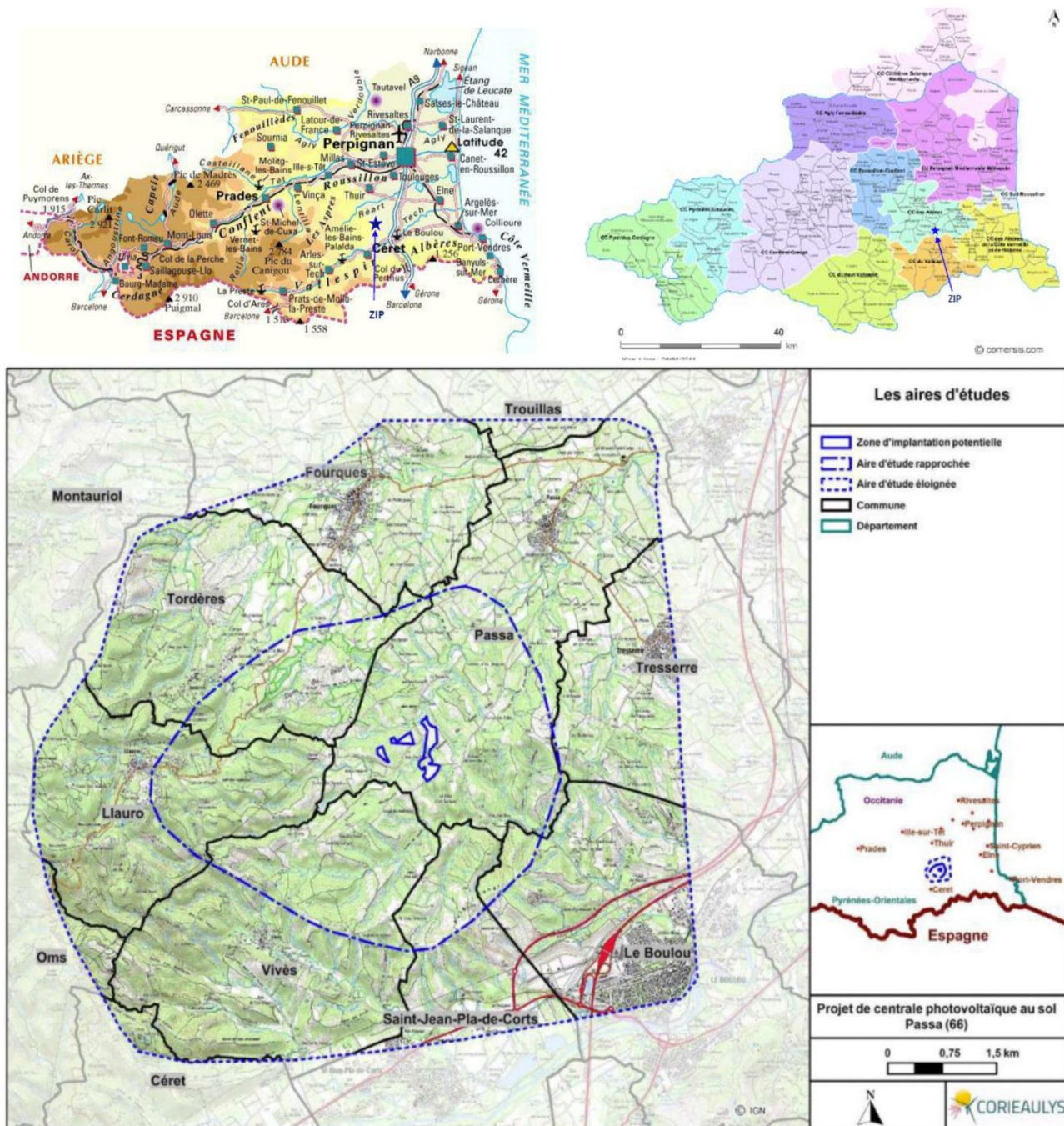


Figure 1: Localisation de la zone d'étude (source: dossier)

Le parc photovoltaïque, d'une surface clôturée totale de 8,74 ha, est constitué de quatre entités disjointes, pour une surface occupée par les panneaux de 4,69 ha (secteur 1 : 1,03 ha, Secteur 2 : 1,56 ha, secteur 3 : 3,61 ha, secteur 4 : 2,54 ha).

Le projet aura une puissance installée d'environ 10,6 MWc, permettant une production estimée à 15,7 GWh par an.

Le projet comprend (cf. Figure 2) :

- 286 tables, espacées les unes des autres de 3 m, dont 77 tables de 27 modules (3V9) et 209 tables de 78 modules (3V26) fixées par ancrage au sol de type pieux battus et séparées en 4 zones clôturées, d'une surface totale projetée de 4,69 ha ;
- la hauteur des tables au point le plus bas est à 1,10 mètre. La hauteur des tables au point le plus haut est de 2,91 m ;
- un poste de livraison d'une surface de 36 m² ;
- 3 transformateurs dont 1 inclus dans le poste de livraison pour une emprise totale de 38,4 m² ;
- une piste lourde : 261 ml pour 1 468 m² ;
- une piste légère : 2 095 ml pour 9 306 m² ;
- une piste extérieure : 2 090 ml pour 8 332 m² ;
- la mise en place de quatre citernes incendie de 30 m³ chacune.

Le raccordement électrique est envisagé sur le poste de Trouillas situé à environ 10 kilomètres au nord du site.

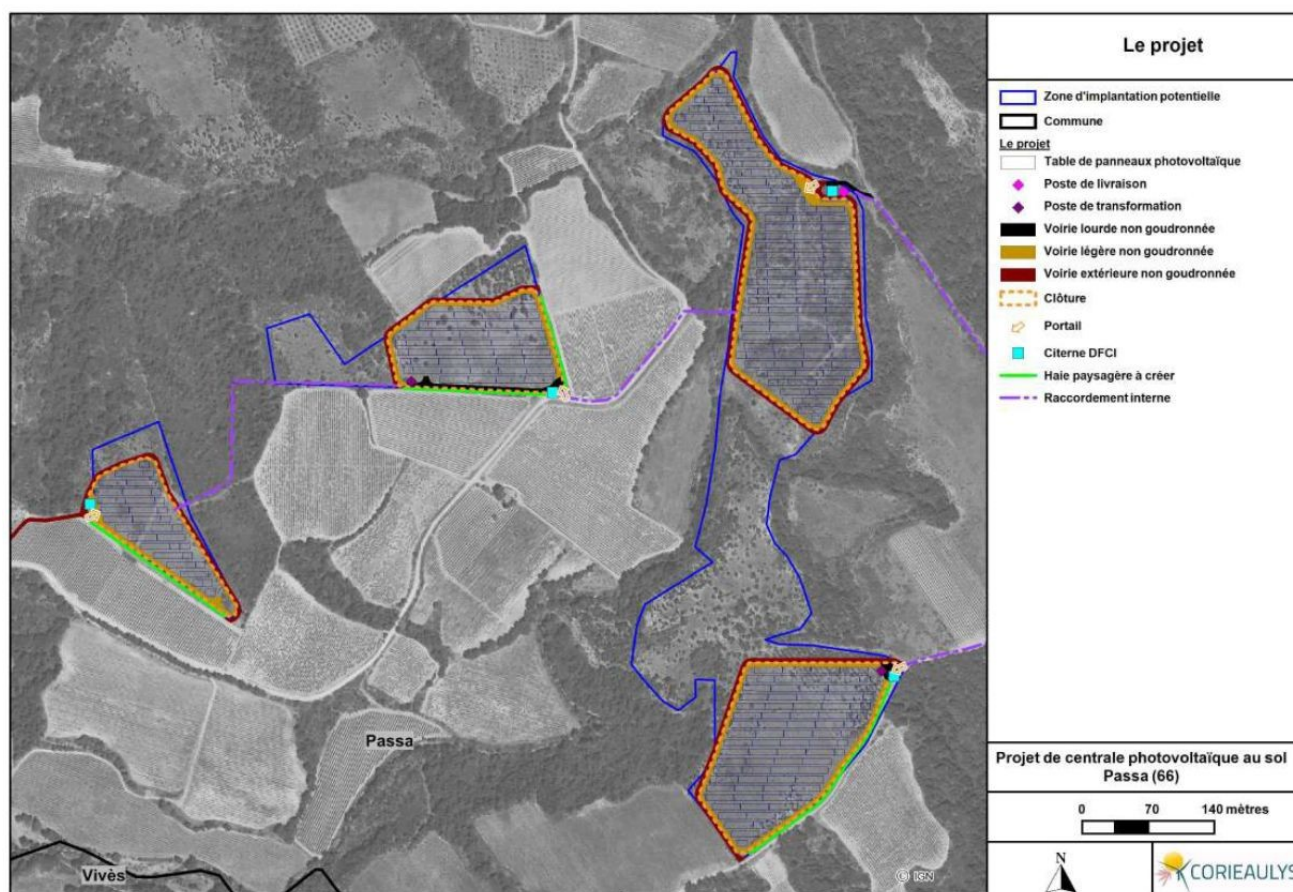


Figure 2: plan de masse (source : dossier)

La durée des travaux est évaluée entre 6 et 8 mois. La phase de chantier s'organise selon les étapes suivantes :

- préparation du site (1 mois) : délimitation de l'emprise, délimitation des zones à enjeux environnementaux, préparation du terrain, mise en place des zones de circulation et zones d'accès ;
- mise en œuvre de l'installation photovoltaïque (3 à 5 mois) : mise en place des structures photovoltaïques, installation des transformateurs et du poste de livraison, câblage et raccordement électrique, tests et mise en service ;
- remise en état du site après chantier (0,5 mois) : suppression des aménagements temporaires.

1.2 Cadre juridique

En application des articles R. 421-1 et R. 421-9 h du code de l'urbanisme, les ouvrages de production d'électricité à partir d'énergie solaire, installés sur le sol, dont le dossier est déposé avant le 1er décembre 2024 et dont la puissance est supérieure à 1 MWc, doivent faire l'objet d'un permis de construire.

Le projet est soumis à étude d'impact conformément à la rubrique 30 (installations au sol d'une puissance égale ou supérieure à 1 MWc) et à la rubrique 39 (travaux et constructions créant une emprise au sol supérieure à 40 000 m²) du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Le projet est soumis au dépôt d'une demande de défrichement au titre de l'article L. 341-1 du code forestier.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Compte tenu des terrains concernés, de la nature du projet et des incidences potentielles de son exploitation, les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sont :

- la préservation de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques ;
- la préservation des paysages et du cadre de vie ;

2 Qualité de l'étude d'impact

2.1 Qualité et caractère complet de l'étude d'impact

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-5 II du code de l'environnement (CE), l'étude d'impact est jugée formellement complète. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dossier par le public, il convient d'améliorer le découpage de la version numérique de l'étude d'impact : l'étude d'impact est découpée en 6 parties ne permettant pas une recherche aisée.

La MRAe recommande de présenter la version numérique de l'étude d'impact en un seul document.

2.2 Justification des choix retenus

La zone d'implantation du projet (ZIP) se situe sur des terrains à caractère naturel et agricole présentant une biodiversité riche, avec des enjeux de préservation notables. La MRAe note que le projet de centrale solaire au sol présente des impacts résiduels sur le milieu naturel et fait l'objet d'un dépôt de demande de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées.

La MRAe rappelle que les orientations nationales affirment la priorité donnée à l'intégration du photovoltaïque aux bâtiments et sur les sites déjà artificialisés ou dégradés. Ainsi, en application de la circulaire du 18 décembre 2009, relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol, et du guide d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme pour les centrales solaires au sol de 2020, il convient, pour les installations au sol, de privilégier une implantation dans les zones U et AU (urbaines et à urbaniser), et en dernier recours dans les zones A et N (agricole et naturelle), sous réserve des dispositions du 1° de l'article L. 151-111 du code de l'urbanisme. Ces éléments sont par ailleurs repris dans le SRADDET² Occitanie adopté le 30 juin 2022 et approuvé le 14 septembre 2022, et notamment la règle n°20 qui prescrit d'« identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR³ en priorisant les toitures de bâtiments, les espaces artificialisés et les milieux dégradés (friches industrielles et anciennes décharges par exemple), et les inscrire dans les documents de planification ».

2 Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un schéma régional de planification qui fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants : le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), le schéma régional climat air énergie (SRCAE) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

3 Énergie renouvelable.

Le choix du site n'est dicté que par la possible implantation du parc photovoltaïque au droit d'un projet de parc éolien. Toutefois, la MRAe rappelle qu'« *en raison des recours contre le projet de parc éolien, par décision du Conseil d'État du 18/04/2024, les affaires sont renvoyées à la cour administrative d'appel de Toulouse* », et que le projet de parc éolien n'est pas autorisé à ce jour.

L'absence de réelle analyse par comparaison de différents sites, sous forme de tableau par exemple, ne permet pas de conclure que le site choisi est bien celui de moindre impact environnemental.

La MRAe considère que la seule réduction d'emprise ne constitue pas une démarche de recherche de solution de moindre impact environnemental, parmi plusieurs solutions alternatives raisonnables, susceptible de répondre aux orientations nationales et régionales pour l'implantation de centrales solaires au sol. Cela nécessite une approche à un niveau supra communal, à une échelle pertinente, absente du présent dossier.

La MRAe recommande au porteur de projet de conduire, sur une zone élargie et en application de la démarche « éviter, réduire, compenser », une analyse permettant d'identifier des secteurs alternatifs et de les comparer de manière à retenir celui qui présente le plus faible impact environnemental (notamment en matière de biodiversité, paysage, patrimoine et occupation du sol).

2.3 Analyse des effets cumulés avec d'autres projets connus

2.3.1 Milieu naturel

L'étude identifie des impacts cumulés pour tous les compartiments du milieu naturel, habitats naturels, flore et faune. Cependant, l'étude ne fait apparaître comme seule mesure pour en atténuer les effets que la possibilité pour certaines espèces d'utiliser des habitats proches du projet comme habitats de substitution.

La MRAe considère que les habitats naturels de proximité ne constituent pas des habitats de substitution et ne peuvent être considérés comme des mesures de réduction des impacts. Ainsi, les terrains identifiés soit ne présentent pas d'habitats réellement favorables aux espèces déplacées, soit sont déjà occupés par la même espèce ou une espèce ayant des exigences écologiques identiques. L'arrivée d'une ou plusieurs autres espèces ou d'individus supplémentaires entraînera une compétition intra ou inter spécifique qui contribuera à une perte d'effectif.

La MRAe recommande de réévaluer les impacts cumulés pour tous les compartiments du milieu naturel, habitats naturels, flore et faune, et de définir des mesures d'évitement ou de réduction de nature à en atténuer les effets.

2.3.2 Paysage

Le dossier qualifie l'impact sur le paysage de faible. Par ailleurs, bien que le porteur de projet justifie l'implantation du parc photovoltaïque au droit d'un projet éolien, l'impact cumulé des deux projets en matière de paysage n'est pas évalué.

La MRAe considère que l'association de ce parc avec les six éoliennes projetées risque de transformer fondamentalement ce paysage rural et viticole.

La MRAe recommande de revoir à la hausse les impacts cumulés du projet sur le paysage et de mettre en place de nouvelles mesures d'évitement ou de réduction.

3 Prise en compte de l'environnement dans le projet

3.1 Préservation de la biodiversité

3.1.1 Zones naturelles signalées d'intérêt ou réglementées

La zone d'implantation potentielle est située à environ 3,7 km de la zone spéciale de conservation (ZSC⁴) « *Le Tech* ». Le projet se trouve également à moins de 4 km d'une ZNIEFF de type 1 « *Vallée du Tech de Céret à Ortaffa* » (3,7 km) et deux ZNIEFF de type 2 « *Massif des Aspres* » (environ 100 m) et « *Rivière le Tech* » (environ 3,7 km).

Enfin, l'aire d'étude élargie est concernée par quatre plans nationaux d'actions (PNA) : PNA Aigle royal, PNA Chiroptères, PNA Lézard ocellé et PNA Vautour percnoptère.

3.1.2 État initial du milieu naturel

Les premiers inventaires ont été réalisés entre 2017 et 2018 dans le cadre du projet éolien de Passa, porté également par la société Eléments.

La MRAe indique qu'un décret publié le 13 août 2025⁵ porte un ajout de l'article R.411-21-4 au code de l'environnement qui stipule que « *les inventaires réalisés dans le cadre de la description de l'état initial et de l'évaluation des incidences notables directes et indirectes d'un projet sur la biodiversité doivent avoir été achevés ou actualisés moins de cinq ans avant la date de dépôt du dossier pour lequel ils sont requis.* »

D'autres inventaires ont été réalisés entre le 11 avril 2022 et le 25 août 2022 mais ne peuvent être considérés comme une actualisation, n'ayant pas été réalisés sur un cycle biologique complet. Ces compléments d'inventaires ont concerné les habitats naturels et la flore (2 jours), les oiseaux (6 jours), les chiroptères (4 jours) et la faune terrestre dans son ensemble (5 jours).

Chaque jour d'inventaire pour la faune terrestre est donc dédié à de multiples groupes et réalisé par un seul observateur sur des plages horaires parfois très importantes, et ne permet pas l'observation de certains groupes, insectes et reptiles (de nuit par exemple).

La MRAe recommande de réaliser de nouveaux inventaires sur un cycle biologique complet pour actualiser l'état initial, à des horaires permettant l'observation de chaque groupe et avec une pression d'inventaire adaptée. Elle recommande également de faire figurer dans l'étude d'impact la pression d'inventaire effective pour la flore, les habitats naturels et l'ensemble des groupes faunistiques.

3.1.3 Habitats naturels et flore

Onze types d'habitats naturels présents sur le site de projet sont inventoriés dans l'étude d'impact, dont trois considérés comme présentant des enjeux phytoécologiques modérés. Il s'agit de la subéraie, des habitats humides peuplés de cannes de Provence et des pelouses acidiphiles à annuelles.

121 espèces végétales sont inventoriées dans l'aire d'étude, avec notamment une espèce à enjeux de conservation notable : l'Anthyllide de Gérard.

3.1.4 Faune

154 espèces animales sont recensées dans l'aire d'étude ou sont susceptibles de fréquenter la zone, dont 59 espèces d'oiseaux, 17 espèces de mammifères dont 11 chiroptères (espèces ou groupes d'espèces), 4 reptiles, 4 amphibiens et 70 espèces d'invertébrés dont 39 papillons, 25 orthoptères et 2 odonates.

4 Zone spéciale de conservation : site de mise en œuvre de la directive « Habitats, faune, flore » (1992) dans le cadre du réseau Natura 2000

5 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000052088179>

Les principaux enjeux faunistiques reposent sur la présence des oiseaux nicheurs, dont certains passereaux présentant des enjeux de conservation important comme la Pie-grièche à tête rousse, des chiroptères, de deux reptiles (le Psammodytes algire et la Couleuvre de Montpellier) et sur la présence de nombreux insectes au niveau des milieux ouverts ou semi-ouverts.

Pour les oiseaux, cette diversité est liée à la présence d'habitats diversifiés, essentiellement composés d'une mosaïque d'agrosystèmes et de maquis arborés. On notera la présence du Chardonneret élégant, du Bruant ortolan, de la Linotte mélodieuse et de la Pie-grièche à tête rousse.

Neuf espèces de chiroptères sont considérées comme ayant une valeur patrimoniale élevée (modérée à très forte). Il s'agit du Minioptère de Schreibers et de la Noctule commune (très forte), de la Noctule de Leisler et du Petit murin (forte), du Grand rhinolophe, de la Sérotine commune, du Molosse de Cestoni et du Petit rhinolophe (modéré à forte), de la Pipistrelle de Nathusius et de la Pipistrelle commune (modérée)

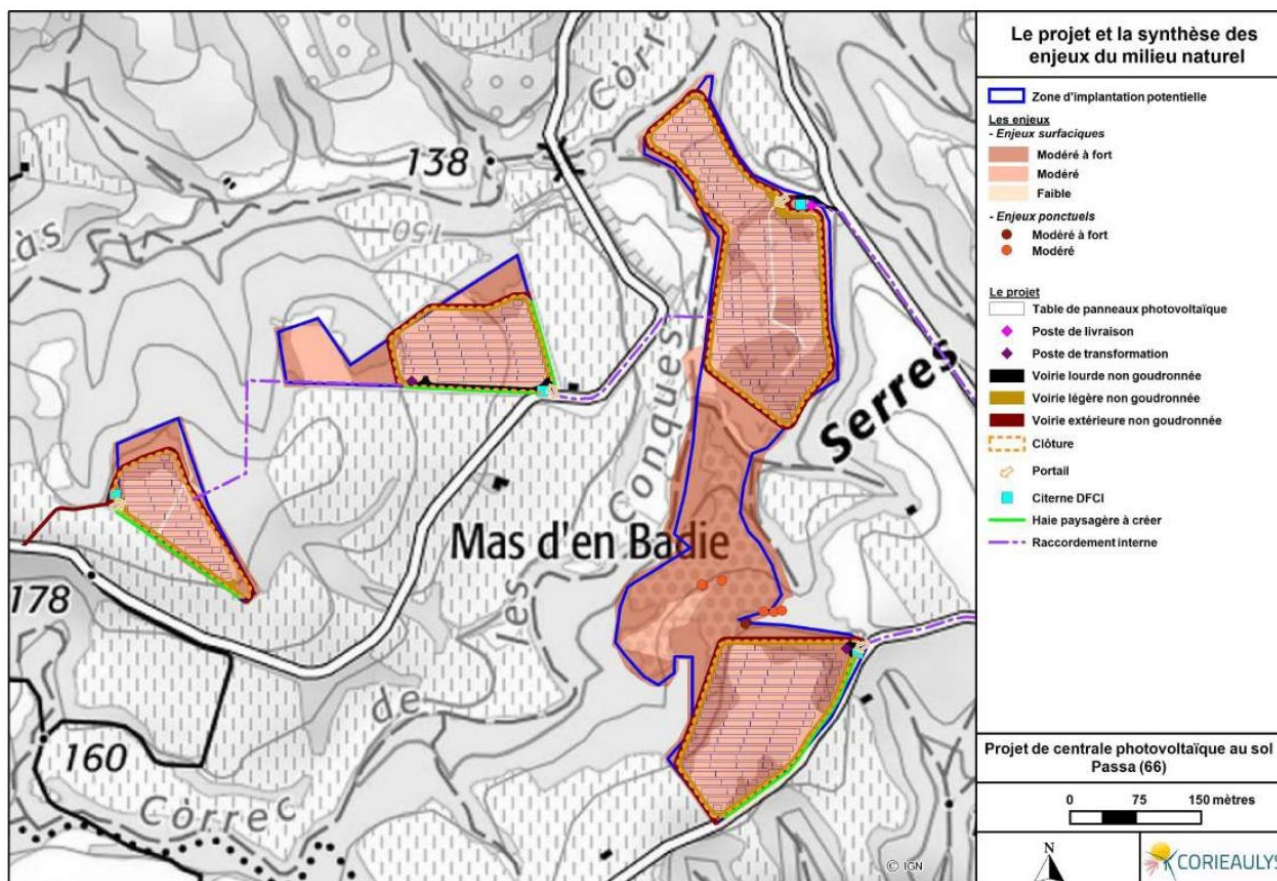


Figure 3: synthèse des enjeux du milieu naturel (source : dossier)

3.1.5 Impacts du projet sur le milieu naturel

Concernant les habitats naturels et le peuplement floristique, contrairement à ce qui est avancé dans les conclusions, des études récentes démontrent que l'installation de panneaux entraîne une modification des conditions physiques dans l'ombre des panneaux, conduisant à une évolution des milieux et à une perte de biodiversité.

Pour la grande majorité des espèces faunistiques, la modification des peuplements floristiques sous les panneaux entraînera la modification du peuplement des insectes et par voie de conséquence de leurs prédateurs (reptiles, oiseaux, mammifères, ...). La modification de tous les peuplements floristiques et faunistiques doit être réévaluée dans le dossier. Enfin, la présence des panneaux entraînera une plus grande difficulté d'accès aux proies pour certaines espèces de rapaces.

La MRAe recommande de revoir à la hausse les impacts du projet sur les habitats naturels, la flore et tous les taxons faunistiques présents sur ou à proximité de la zone d'implantation potentielle.

Enfin, le tableau⁶ nommé « *Séquence ERC, impact résiduel et coût des mesures* » indique que des impacts persistent, malgré la mise en place des mesures d'évitement, de réduction, de compensation, d'accompagnement et de suivi.

La MRAe rappelle que les mesures de compensation doivent permettre, quand les mesures d'évitement et de réduction ne sont pas suffisantes, de conserver voire d'améliorer la qualité environnementale des milieux et d'assurer une équivalence fonctionnelle afin d'éviter une perte nette de biodiversité.

Au regard des conclusions de l'étude, les mesures proposées ne permettent pas de conserver et encore moins d'améliorer la qualité environnementale des milieux.

La MRAe recommande de prévoir de nouvelles mesures de compensation pour atteindre un gain ou, au minimum, une conservation des fonctionnalités écologiques des milieux.

3.2 La préservation des paysages et du cadre de vie

Le projet se situe sur la commune de Passa dans un secteur agricole entièrement viticole. Éloigné du village, ce secteur offre un paysage de collines dont les pentes forment une mosaïque de parcelles viticoles entrecoupées de boisements et de haies.

Le risque de feu de forêt très élevé induit des prescriptions en termes de débroussaillage (obligations légales de débroussaillage (OLD) de 50 m au nord de chaque entité, création de pistes, plateformes de croisement et de stationnement de véhicules de secours, bêche à eau, extincteurs). Ces mesures conduisent à débroussailler une superficie plus importante que la superficie couverte par les panneaux. Aucun montage photographique ne permet pour autant d'appréhender la transformation du site induite par les OLD.

La MRAe recommande de compléter le dossier par le biais de photomontages comprenant les travaux connexes (obligations légales de débroussaillage) pour les différents secteurs sensibles, afin de pleinement percevoir les enjeux paysagers, d'en évaluer les incidences et de proposer les mesures nécessaires venant en réduction de celles-ci.