CABINET SAOUT
CONSEIL ET CONTENTIEUX

DROIT DE L'URBANISME
ET DU LITTORAL

•

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

•

DROIT PUBLIC

Monsieur le maire
Mairie
10 Place de l'Église
22710 PENVENAN

Le Relecq-Kerhuon, le … septembre 2025,

Maître Alan SAOUT
Avocat spécialiste
en Droit Public et
en Droit de l'Environnement
Docteur en Droit Public

SPÉCIALISTE

Maître Lucie LE BARON
Avocate
Master 2 contentieux administratif

Nos ref. : 24139AS – CSDPLPBB & a. / Penvénan

Par lettre recommandée avec accusé de réception : 1A 204 421 7142 7

Monsieur le maire,

Agissant en ma qualité de Conseil :

- du **Comité de sauvegarde et de développement de Penvénan et de son littoral, Port Blanc et Buguélès**, dont le siège social est situé en mairie de Penvénan, Place de l'Église 22710 PENVENAN ;

- de **Monsieur Franck COLOMBEL**, demeurant 18 Allée Éric Tabarly 22710 PENVÉNAN

- **Monsieur David LOMEL**, demeurant 15 rue Guillaume Ritter 35160 MONTFORT SUR MEU

- **Monsieur Marc COUCHOUX**, demeurant 11 rue Théodore Botrel 22710 PENVENAN

J'ai l'honneur, par la présente, conformément aux dispositions des articles R. 421-1 et suivants du code de justice administrative, de former devant vous un recours gracieux visant à ce que vous prononciez le retrait de l'arrêté PC 22166 25 00010 en date du 15 juillet 2025 par lequel vous avez délivré à la Société FREE MOBILE un permis de construire portant sur l'implantation d'un pylône de radiotéléphonie mobile, de trois antennes, de deux paraboles, d'une échelle et d'une zone technique sur un terrain situé lieudit Parc Névez à PENVÉNAN, cadastré section AC numéro 223.

106 rue Vincent Jézéquel
29480 LE RELECQ-KERHUON
02 98 21 03 10
contact@cabinet-saout.fr
www.cabinet-saout.fr

Selarl inscrite au RCS de BREST
sous le numéro 827 705 989

L'arrêté du 15 juillet 2025 porte atteinte à l'objet social du comité de sauvegarde et de développement de Port Blanc ainsi qu'aux conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance par Messieurs COLOMBEL, LOMEL et COUCHOUX de leurs habitations respectives.

Le permis de construire est entaché d'illégalité pour les motifs suivants.

En premier lieu, le permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

L'article L. 121-3 du code de l'urbanisme dispose :

> « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement.*
>
> *Le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation* ».

Et l'article L. 121-8 que :

> « *I — L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement*.
>
> *Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité,*

d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.

L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages ».

Le Conseil d'État retient traditionnellement une approche restrictive de la notion de village et d'agglomération en considérant que toute nouvelle construction est interdite en dehors des espaces déjà urbanisés, ces derniers étant caractérisés par une densité significative de constructions. La Haute juridiction considère ainsi que :

« *il résulte des dispositions du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 3 janvier 1986 dont elles sont issues, que les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions, mais qu'aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations* ».

☞ CE, 27 septembre 2006, n° 275924, *Cne du Lavandou*

Depuis le 9 novembre 2015, le Conseil d'État considère que les zones urbanisées sont caractérisées par « *un nombre et une densité significatifs de constructions* ».

☞ CE, 9 novembre 2015, n° 372531, *Cne de Porto Vecchio*
CE, Section, 31 mars 2017, n° 392186, *SARL Savoie Lac Investissements*

Selon l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, ces dispositions s'appliquent directement aux autorisations de construire délivrées par le maire. Le Conseil d'État précise que :

« *Toutefois, l'exigence de continuité étant directement applicable aux autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol, l'autorité administrative qui se prononce sur une demande d'autorisation d'urbanisme dans une commune littorale doit vérifier, à moins que le terrain d'assiette du projet soit situé dans une zone destinée à l'accueil d'un hameau nouveau intégré à l'environnement, si, à la date à laquelle elle statue, l'opération envisagée est réalisée " en continuité avec les agglomérations et villages existants ", et ce alors même que le plan local d'urbanisme, (…), aurait ouvert à l'urbanisation la zone dans laquelle se situe le terrain d'assiette* ».

☞ CE, Section, 31 mars 2017, susvisé.

Dans un arrêt plus récent, la Haute juridiction a précisé que la conformité du projet avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme doit se faire à la lumière des dispositions du schéma de cohérence territoriale, si celui-ci identifie les villages et que ses dispositions sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions susvisées du code de l'urbanisme.

☞ CE, 9 juillet 2021, n° 445118, *Cne de Landéda*

Le SCoT constitue donc, ainsi que l'expliquait Olivier Fuchs dans les conclusions présentées sous cet arrêt, « *un filtre* » ou une « *clé d'interprétation* ». Le SCoT ne saurait toutefois faire écran à la loi et le contrôle de conformité ne peut pas se faire sur la seule base du SCoT (voir sur ce point les conclusions présentées par Nicolas Agnoux sous CE, 21 avril 2023, n° 456788). C'est donc cette logique que le Conseil d'État a précisé que le juge administratif doit écarter les dispositions du SCoT qu'il juge insuffisamment précises ou non compatibles avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

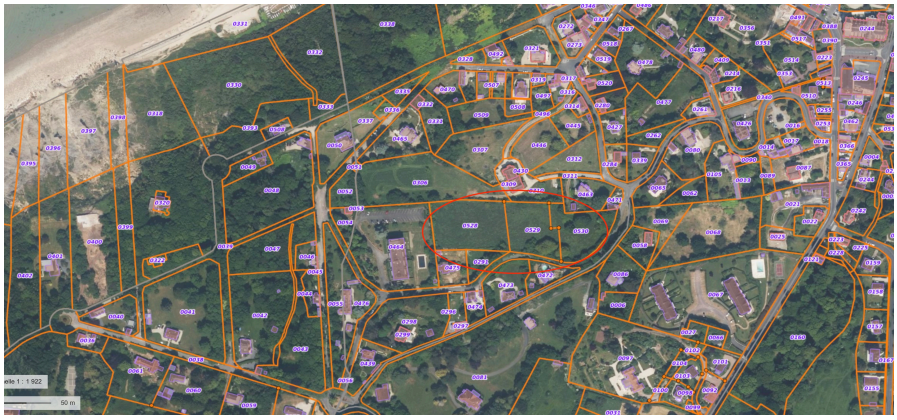
☞ CE, 21 avril 2023, n° 456788

Selon Nicolas Agnoux, les dispositions du SCoT sont incompatibles avec les dispositions de l'article L. 121-8 lorsqu'elles « *ne permettent pas d'assurer le respect des exigences de la loi Littoral* ».

C'est notamment ce qu'a eu l'occasion de faire la Cour administrative d'appel de Nantes alors saisie d'un litige portant sur un terrain situé dans les limites de l'agglomération telles que définies par le SCOT applicable. La Cour rappelle que ce dernier ne peut pas être pris en compte pour apprécier la conformité du projet par rapport à ces dispositions en raison de son illégalité :

> *« Le terrain d'assiette du projet litigieux est entouré, à l'est, au sud et à l'ouest, de parcelles d'une grande superficie supportant des constructions implantées de façon peu dense et s'ouvre, au nord, sur un espace non bâti constitué de six grandes parcelles entourant la résidence secondaire de M. et Mme A., seule construction située au sein de cet espace. Dans ce secteur, les constructions sont édifiées sur de grandes parcelles et sont identifiées pour leur intérêt architectural au plan local d'urbanisme intercommunal. Ce secteur, qui fait l'objet d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, est nettement distinct des zones urbanisées situées au nord-est, du fait de la faible densité d'implantation des constructions et de la présence de parcelles non bâties au nord. Il constitue ainsi une zone d'urbanisation diffuse, en continuité de laquelle les dispositions précitées de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme prohibent toute extension de l'urbanisation.*
>
> *13. La cartographie figurant en annexe du schéma de cohérence territoriale inclut l'ensemble de ce secteur, dont le terrain d'assiette du projet litigieux,*

dans les " agglomérations et villages pouvant se développer ". En ce qu'elles autorisent l'extension de l'urbanisation dans une zone d'urbanisation diffuse, ces dispositions du schéma de cohérence territoriale relatives à l'emplacement des agglomérations et villages sont incompatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et ne peuvent, par suite, conformément aux principes rappelés au point 10, être prises en compte pour apprécier la conformité du permis d'aménager litigieux avec l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ».





☞ CAA Nantes, 7 juin 2024, n° 23NT01002

Il importe de préciser que l'exigence de continuité posée par l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme est celle d'une continuité directe. La Haute juridiction administrative apprécie l'existence d'une continuité entre un terrain et une agglomération ou un village en fonction de deux critères : la distance et la configuration des secteurs séparant le terrain du centre du village.

☞ Voir en ce sens : CE, 28 juin 2019, n° 417773, *Société European Homes Centre*

Le juge administratif détermine l'existence d'une continuité de l'urbanisation en prenant en compte non pas les limites parcellaires, mais l'implantation des immeubles existants.

☞ CAA Nantes, 28 juin 2013, n° 11NT02579, *ACR 56*

Il a par exemple été jugé que ne se situent pas en continuité d'une agglomération :

- un terrain, situé à moins de 150 mètres de l'agglomération de Surzur, mais dont il est néanmoins nettement détaché et séparé par une coupure verte.

  ☞ CAA Nantes, 30 avril 2019, n° 18NT00363



- un terrain situé sur l'île de Saint-Cado, laquelle regroupe une vingtaine de constructions mitoyennes, ne se situe pas en continuité de l'agglomération située sur le continent à une centaine de mètres.

  ☞ CAA Nantes, 26 juin 2015, n° 14NT01920, *SCI Maryse*



- un terrain situé Descente de Bellevue à Fouesnant séparé de l'agglomération du Cap Coz par une urbanisation diffuse sur une distance d'environ 350 mètres.

  ☞ CAA Nantes, 17 juillet 2020, n° 19NT01047, *Commune de Fouesnant*



- un terrain situé à environ 350 mètres du secteur densément construit de Diben Braz sur Plougasnou, dont il est séparé par un vaste secteur d'urbanisation diffuse.

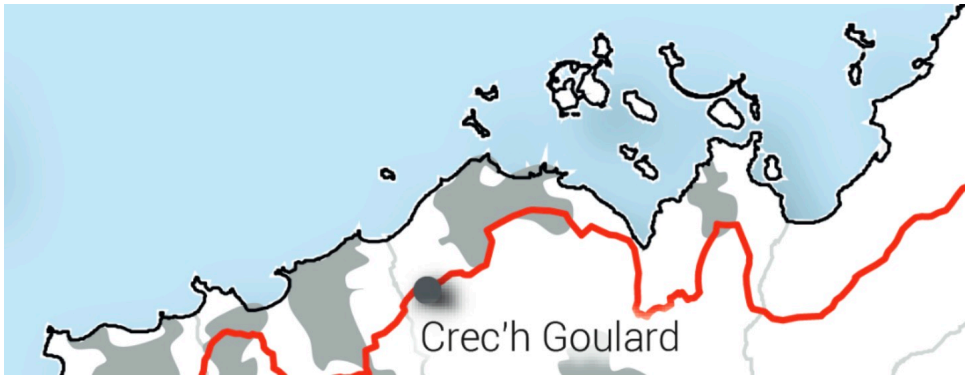


☞ CAA Nantes, 26 novembre 2018, n° 17NT02724

Les documents graphiques du Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) du Schéma de Cohérence (SCoT) du Trégor, dont relève Penvénan, délimite l'enveloppe urbaine de la façon suivante.



Les tâches grises et le trait rouge figurant sur l'extrait graphique inséré ci-dessous représentent respectivement les enveloppes urbaines et les espaces proches du rivage.



Pour conclure ce rappel juridique, il importe de souligner que, selon le Conseil d'État, les pylônes de radiotéléphonie mobile constituent une urbanisation au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

☞ CE, 11 juin 2021, n° 449840

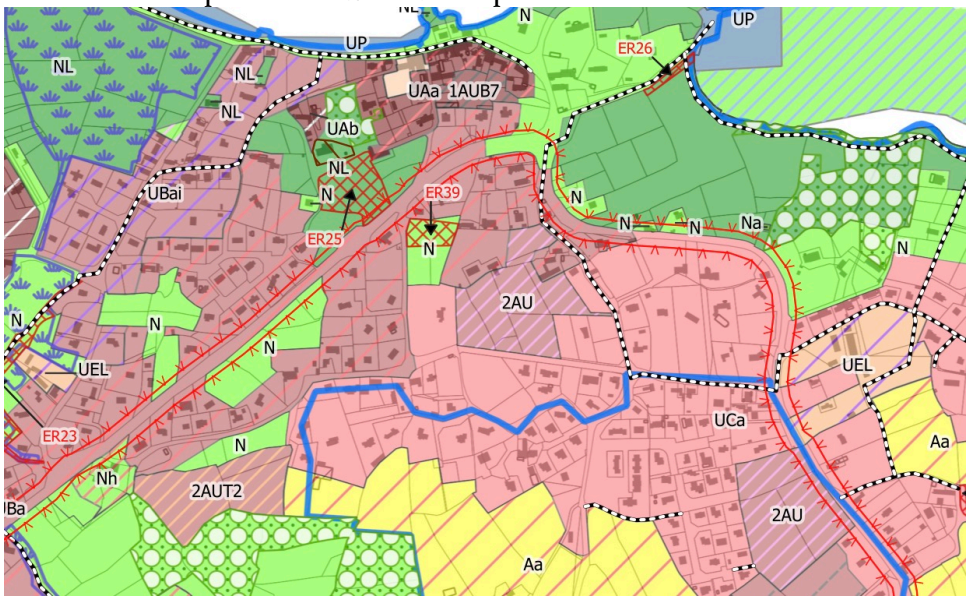
En l'espèce, votre arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

Si le terrain d'assiette du projet se situe à l'intérieur de l'enveloppe urbaine définie par le DOO du SCoT du Trégor, force est néanmoins de constater que la parcelle AC 223 n'est située ni dans un secteur urbanisé au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, ni en continuité d'un tel secteur. Le tissu urbain entourant le terrain d'assiette du projet est particulièrement aéré et ne constitue pas un espace caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions : une des parcelles mitoyennes est non construite, de grands terrains demeurés à l'état naturel sont situés à proximité. Aussi, le terrain d'assiette du projet se situe dans un secteur d'urbanisation diffuse dans lequel aucune construction nouvelle n'est possible.





La consultation du règlement graphique confirme cette impression, en raison notamment de la présence de zones 2AU à proximité.



Le règlement écrit confirme d'ailleurs expressément que la densité des secteurs classés en zone UC est « *moyenne* ».

Dans cette zone sont admis les constructions, lotissements, installations et travaux divers qui, par leur nature, leur importance, leur destination ou leur aspect sont compatibles avec la destination des secteurs qui la composent :

- **UA** : secteur de densité forte, d'organisation en ordre continu, comprenant des sous-secteurs :
- UAa, UAb, UAc où la hauteur des constructions est limitée
- **UB** : secteur de densité forte en ordre continu ou discontinu, comprenant des sous-secteurs :
- UBa et UBb, où la hauteur des constructions est limitée
- UBi, secteur inondable de Port Blanc
- **UC** : secteur de densité moyenne, en ordre continu ou discontinu, comprenant un sous-secteur UCa, où la hauteur des constructions est limitée
- **UD** : secteur de faible densité en ordre discontinu, comprenant un sous-secteur UDa, où la hauteur des constructions est limitée

Faute de se situer au sein ou en continuité d'un secteur comportant un nombre et une densité significatifs de constructions, la parcelle AC 223 n'est pas constructible.

Pour ce premier motif, le retrait du permis de construire se justifie pleinement.

En deuxième lieu, les permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme, ci-dessous reproduites.

> « *Lorsque le projet de construction porte sur une dépendance du domaine public, le dossier joint à la demande de permis de construire comporte une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public.* »

En l'espèce, le terrain s'implante sur la parcelle supportant le cimetière municipal et son parking, laquelle appartient nécessairement au domaine public.

Il ne ressort ni des pièces du dossier ni des visas de l'arrêté litigieux que le dossier de demande de permis de construire comportait une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation du domaine public.

Il n'était donc pas possible de délivrer le permis de construire dans ces conditions.

En troisième lieu, le permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions de l'article U1 du règlement du PLU, ci-dessous reproduites.

SECTION 1 : NATURE DE L'OCCUPATION ET DE L'UTILISATION DU SOL

Article U.1 : occupations et utilisations du sol interdites

Sont interdites les occupations et utilisations du sol correspondant à des activités nuisantes ou incompatibles avec la vocation principale de la zone, notamment :

Il importe de rappeler que l'alinéa dernier de l'article L. 45-9 du code des postes et télécommunications dispose que :

> « *L'installation des infrastructures et des équipements doit être réalisée dans le respect de l'environnement et de la qualité esthétique des lieux, et dans les conditions les moins dommageables pour les propriétés privées et le domaine public.* »

L'article L. 46 précise que :

> « *Les autorités concessionnaires ou gestionnaires du domaine public non routier, lorsqu'elles donnent accès à des exploitants de réseaux de communications électroniques, doivent le faire sous la forme de convention, dans des conditions transparentes et non discriminatoires et dans toute la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation ou avec les capacités disponibles.* »

Enfin, l'article L. 47 contient une disposition similaire :

> « *Les exploitants de réseaux ouverts au public peuvent occuper le domaine public routier, en y implantant des ouvrages dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation.* »

Il résulte des dispositions de l'article L. 2223-2 du code général des collectivités territoriales qu'un cimetière comprend un « *terrain consacré à l'inhumation des morts* » qui « *est cinq fois plus étendu que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé des morts qui peuvent y être enterrés chaque année* ».

Un cimetière est une dépendance du domaine public.

> ☞ CE 28 juin 1935, *Marécar* – DP 1936, III, 20, concl. Latournerie, note M. Waline

Le terrain consacré à l'inhumation des morts a un statut dérogatoire par rapport aux dépendances du domaine public traditionnel en ce qu'il a une affectation spéciale et exclusive conférée par la loi.

En l'espèce, l'installation d'un pylône de radiotéléphonie mobile sur le terrain supportant le cimetière municipal et son parking est une source potentielle de nuisances et se relève incompatible avec la zone dans laquelle le projet s'implante.

L'implantation d'une infrastructure de radiotéléphonie mobile sur le parking du cimetière est incompatible avec l'affectation actuelle de la parcelle AC 223, laquelle constitue le terrain consacré à l'inhumation des morts et son parking. L'affectation d'un tel terrain est exclusive de sorte qu'il n'est pas possible d'y accorder en toute légalité des autorisations d'occupation temporaire ne correspondant pas à l'objet d'un cimetière. Cela répond au souci évident de garantir le respect du but poursuivi par la loi, qui vise à faire appliquer le respect dû aux morts, la quiétude et le droit au recueillement à l'intérieur du site cinéraire. À ce titre, vous disposez d'un pouvoir de police spéciale qui doit vous permettre de garantir la décence dans les cimetières.

☞ article L. 2213-9 du code général des collectivités territoriales

Il doit, en outre, être relevé que le terrain consacré à l'inhumation des morts est aujourd'hui très largement occupé, plusieurs habitants s'étant vus refuser la création d'une concession au cimetière de Port Blanc.

Enfin, l'occupation de soixante mètres carrés sur le parking du cimetière est de nature à réduire les capacités d'accueil des visiteurs, celle-ci se révélant parfois insuffisante lors des enterrements et, surtout, pendant la période de la Toussaint.

Pour toutes ces raisons, autoriser la construction d'un pylône de radiotéléphonie mobile et de la zone technique associée sur une partie de la parcelle AC 223 n'est pas compatible avec l'affectation actuelle de cimetière.

Le permis de construire a donc été délivré en méconnaissance de l'article U1 du règlement du PLU communal.

En quatrième lieu, le permis de construire a été délivré en méconnaissance de l'article U11 du règlement du PLU. Selon cet article,

2. Généralités

– Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

– L'implantation et le volume général des constructions ou ouvrages à modifier devront être traités en relation avec le site dans lequel ils s'inscrivent, qu'il soit naturel ou urbain.

Le juge administratif exerce un contrôle normal sur le respect des dispositions du dispositions du règlement du PLU reprenant celles de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme. Selon une jurisprudence désormais bien établie, lorsque le règlement du document d'urbanisme prévoit des dispositions qui ont le même objet que celles de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme et qui posent des exigences qui ne sont pas moindres que ces dernières, c'est par rapport aux dispositions du règlement du document d'urbanisme que doit être appréciée la légalité de la décision litigieuse.

☞ CE, 9 mai 2012, n° 343721, *cne de Saint-Pierre Quiberon*

Concrètement, le respect de ces dispositions donne lieu à une analyse en deux temps. En premier lieu, le juge apprécie l'intérêt particulier des lieux avoisinants le terrain d'assiette du projet auquel ce dernier aurait porté atteinte. En second lieu, il vérifie si le projet litigieux est de nature à porter atteinte à l'intérêt des lieux avoisinants.

☞ CE, 13 juillet 2012, n° 345970, *Association Engoulevent*

Le Tribunal administratif de Rennes a eu l'occasion de juger que porte atteinte à l'intérêt des lieux un pylône de radiotéléphonie mobile projeté sur un terrain éloigné du rivage de quelques centaines de mètres, mais situé en surplomb et depuis lequel il existe des perspectives et vues remarquables sur le littoral.

☞ TA Rennes, 17 mars 2023, n° 2003091

L'appréciation portée par le juge administratif sur le respect de ces dispositions se révèle d'autant plus souple que le secteur dans lequel se situe le terrain d'assiette du projet ne présente pas d'intérêt particulier. Le Conseil d'État a récemment précisé que seuls peuvent être refusés sur le fondement des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme que les projets qui, par leurs caractéristiques ou leur aspect extérieur, portent une atteinte visible à leur environnement naturel ou urbain.

☞ CE, 13 mars 2020, n° 427408, *Société Cogedim Grand Lyon et Ville de Lyon*

En l'espèce, et premièrement, le secteur dans lequel se situe le terrain d'assiette du projet présente un intérêt paysager et architectural. Pour preuve, le terrain offre des perspectives paysagères incontestables. Ainsi, il surplombe la côte dans un secteur relativement dégagé en dépit de la présence de constructions. Il en découle que la mer peut être aperçue depuis la route qui traverse le cimetière et a contrario, le terrain peut être visible à une très grande distance depuis la mer.

De plus, le terrain d'assiette du projet se situe dans le champ de visibilité de la Chapelle de Port Blanc, monument historique classé en 1908 et 1936 et au sein du

site inscrit de Littoral entre Penvénan et Plouha, la partie maritime étant elle-même un site classé.

Deuxièmement, le projet de pylône, d'une hauteur de vingt-quatre mètres, sera particulièrement visible dès lors que le terrain est largement dégagé et ne comporte pas de végétation susceptible de masquer l'ouvrage. Le pylône dénaturera le paysage, encore plus que le poteau électrique situé à proximité du cimetière en raison de sa plus grande hauteur et de son aspect massif.





Une simple simulation graphique permet de mesurer l'ampleur de l'atteinte portée au site.



Il est incontestable que vous ayez commis une erreur d'appréciation en délivrant le permis de construire. Le retrait s'impose.

* * *

Vous n'êtes pas sans savoir qu'à défaut de réponse de votre part dans un délai de deux mois à compter de la réception de la présente, mes clients considèreront être en présence d'une décision implicite rejetant leur demande qu'ils se verront contraints de déférer à la censure du tribunal administratif.

Dans l'attente de votre réponse, je me tiens à votre disposition ou à celle de vos services pour vous apporter toute précision que vous jugerez utile sur cette affaire.

Je vous prie de croire, Monsieur le maire, à l'assurance de mes sentiments distingués.

Alan SAOUT