

COMMUNE DE PENESTIN
Monsieur le Maire
44 rue du Calvaire
56760 PENESTIN

Par LRAR

Vannes, le 13 février 2026

RECOURS GRACIEUX – DELIBERATION REVISANT LE PLU

Monsieur le Maire,

Je viens vers vous en tant que Conseil des associations CAPPENVIRONNEMENT, AUTRE REGARD et SAUVEGARDE DU PATRIMOINE DE PENESTIN et de plusieurs résidents pénestinois :

- Monsieur Jean-Michel BARLIER, 6 impasse Brancelin ;
- Monsieur Jean DUPE, 6 clos poudrantaïs ;
- Monsieur Daniel MAHE, 27 allée du Bihen.

Par une délibération en date du 15 décembre 2025 (**Pièce n°1**), la Commune a validé la révision de son Plan local d'urbanisme.

Par la présente, je vous précise exercer un recours gracieux contre cette délibération, en raison des illégalités dont souffre le PLU révisé, illégalités qui seront détaillées ci-après.

1°/ L'illégalité des zones Uld au regard de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme

L'alinéa 1^{er} de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme dispose :

« L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants ».

Le Conseil d'Etat a eu à juger il y a quelques années de la légalité du zonage retenu par la Commune de PENESTIN au terme du précédent POS concernant les zones de camping caravanning, et a estimé :

« 4. Considérant que la cour a relevé que les secteurs 1AUe et 1AUer créés par la délibération attaquée autorisaient l'aménagement de terrains de camping-caravanning, et notamment, à cette fin, la réalisation d'équipements publics et de diverses installations nécessaires à l'exploitation de ces terrains ainsi que d'habitations légères de loisirs ; qu'après avoir souverainement relevé que ces secteurs ne pouvaient être regardés ni comme situés en continuité d'une agglomération ou d'un village existant, ni comme formant des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, elle en a déduit que leur création méconnaissait les dispositions du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme alors en vigueur ; qu'il résulte de ce qui a été dit au point 3 qu'en statuant ainsi la cour n'a pas entaché son arrêt, qui est suffisamment motivé, d'erreur de droit » (CE, 16 décembre 2016, n°389079).

La Cour administrative d'appel de NANTES avait, en effet, précisé au terme de l'arrêt confirmé par le Conseil d'Etat :

« 23. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des documents graphiques que, s'agissant des zones 1AUe, les zones des Barges, de Brécéan, de Kernegrou et de Pradun sont entourées soit entièrement soit pour leur plus grande part, de zones agricoles ou naturelles et ne peuvent être regardées comme situées en continuité de l'agglomération ou d'un village existant ; que le hameau à l'ouest de la zone de Brécéan ne constitue pas un village et que, contrairement à ce que soutient la commune, le tracé de la zone de Kernegrou ne suit pas celui de l'urbanisation existante ; que, s'agissant des zones 1AUer, les zones des Barges, du Goulumer, de Kerandré, de Kerlieu, du Maresclé du Pradin et du Bilaire sont également entourées soit entièrement soit pour leur plus grande part, de zones agricoles ou naturelles et ne peuvent être regardées comme situées en continuité de l'agglomération ou d'un village existant ; qu'ainsi, les premiers juges ont, à bon droit, estimé que la création de ces zones méconnaissent les dispositions précitées du I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme » (CAA de NANTES, 2 février 2015, n°13NT01736 & autres, confirmation de TA de RENNES, 16 avril 2013, n°1004753).

En l'espèce, il apparaît que le règlement du PLU révisé identifie des zones Uld « correspondant aux zones de camping-caravanning sur parcelles privatives, créées dans le cadre du remembrement de

2008 », correspondant aux zones annulées par les juridictions administratives.

Le rapport de présentation précise à propos de ces zones :

« Le secteur ULd correspond aux zones de camping caravaning sur parcelle privative, issue de l'aménagement foncier dont l'aménagement et l'occupation ont fait l'objet d'autorisation dans le cadre des zones 1AUe du précédent PLU. Aucune installation nouvelle ne sera autorisée et l'occupation des terrains est limitée à la période du 1er juin au 30 septembre. » (page 86).

Il est précisé au sein du rapport de présentation que l'objectif de ce zonage est de « de reconnaître l'existence des zones de campings-caravaning (sans pour autant leur conférer des droits à construire) ».

Ces zones représentent un total de 60 hectares environ à l'échelle de la Commune.

En premier lieu, il apparaît qu'un tel zonage Uld n'apparaît pas compatible avec les principes posés par le Conseil d'Etat dans sa décision du 16 décembre 2016 précitée.

En effet, le règlement écrit du PLU précise :

- « ▪ *Les habitations légères de loisirs ayant été régulièrement édifiées.*
- *Une caravane ou le stationnement d'un camping-car par parcelle. Le stationnement d'une caravane par unité foncière est limité sur la période allant du 1 juin au 30 septembre, sous réserve d'être immatriculée. En dehors de cette période, les caravanes ne peuvent être stationnées ou stockées sur les terrains.*
- *Des tentes, yourtes, tipis sans équipement intérieur ».*

Or, il est constant que la Commune est dans l'incapacité de justifier précisément les HLL ayant été régulièrement édifiées et celles ayant été irrégulièrement édifiées. Sollicitée par l'association CAPPENVIRONNEMENT, la Commune n'a, à aucun moment, communiqué les autorisations d'urbanisme éventuellement délivrées sur ces secteurs, en dépit d'un avis CADA favorable (**Pièce n°2**).

L'absence de cette information a pour conséquence directe de créer un régime juridique unique pour toutes les HLL actuellement présentes sur ces zones, alors que leur statut juridique n'est aucunement similaire.

En outre, la notion d'habitations légères de loisirs ayant été « régulièrement » édiflée peut être sérieusement questionnée dans ses

implications. En effet, il est difficile de voir le caractère régulier de ces implantations au regard du fait que le principe d'urbanisation en continuité s'applique depuis l'entrée en vigueur de la loi littoral du 3 janvier 1986, celle-ci s'appliquant directement aux autorisations d'urbanisme (et non uniquement aux documents d'urbanisme). Cette irrégularité est encore plus flagrante pour les HLL érigées postérieurement au jugement du 16 avril 2013 précité.

Le zonage Uld consacré par le PLU apparaît donc de nature à témoigner d'une violation des dispositions de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, car permettant un renforcement de l'urbanisation dans des zones d'urbanisation diffuse.

En second lieu, le zonage U comporte un très fort risque de dérive, une simple modification du PLU pouvant permettre de faire évoluer les dispositions du règlement applicables à ces zones, conformément aux dispositions de l'article L. 153-36 du Code de l'urbanisme.

A ce titre, la rédaction du PADD semble avoir été faite de manière à favoriser une telle dérive, en dissonance avec le rapport de présentation.

Le PADD précise en effet que dans une perspective de « *renforcement des fonctions économiques* », la volonté de la Commune est de « *reconnaitre l'existence des zones de camping-caravaning équipées et desservies par les réseaux divers et prendre en compte la réglementation applicable en la matière* », ne témoignant d'aucune volonté assumée et explicite de « figer » les zones en question comme mentionner au sein du rapport de présentation.

Le zonage Nld avait d'ailleurs été retenu au titre du précédent projet de PLU arrêté en 2023 pour une partie des zones en question, et a été supprimé, sans réel motif par la suite¹.

Il peut être relevé que la MRAe a frontalement questionné les choix effectués à ce titre par la Commune au terme de son avis sur le projet de PLU.

Au regard de ces éléments, le PLU est donc illégal, justifiant son retrait par vos soins.

¹ A part celui de satisfaire certaines demandes individuelles de campeurs-caravaniers – voir contribution à l'enquête publique du Conseil de l'ASL KERNEGROU-KERFALHER.

2°/ La violation des dispositions de l'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme sur le secteur de Loscolo

L'article L. 121-13 du Code de l'urbanisme consacre un principe d'urbanisation limitée en espaces proches du rivage.

Aux termes d'un jugement n°2100774 du 15 septembre 2023 obtenu à la demande de l'association CAPENVIRONNEMENT, le Tribunal administratif de RENNES a considéré que le secteur de Loscolo était situé en espaces proches du rivage, en indiquant, après une analyse détaillée du secteur :

« le site d'implantation du projet s'inscrit dans le prolongement naturel et visuel des espaces identifiés par le schéma de cohérence territoriale et le plan local d'urbanisme au titre de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme et qu'il forme avec ceux-ci une entité paysagère cohérente justifiant qu'il soit également regardé comme étant inclus en espace proche du rivage » (Pièce n°3).

Les juges ont également indiqué, dans un second temps, qu'au regard de l'ampleur du projet d'aménagement validé par les collectivités locales sur ce secteur, celui-ci ne présentait pas un caractère limité au sens des dispositions de l'article L. 121-13, telles qu'interprétées par le prisme du SCOT CAP ATLANTIQUE du 29 mars 2018 :

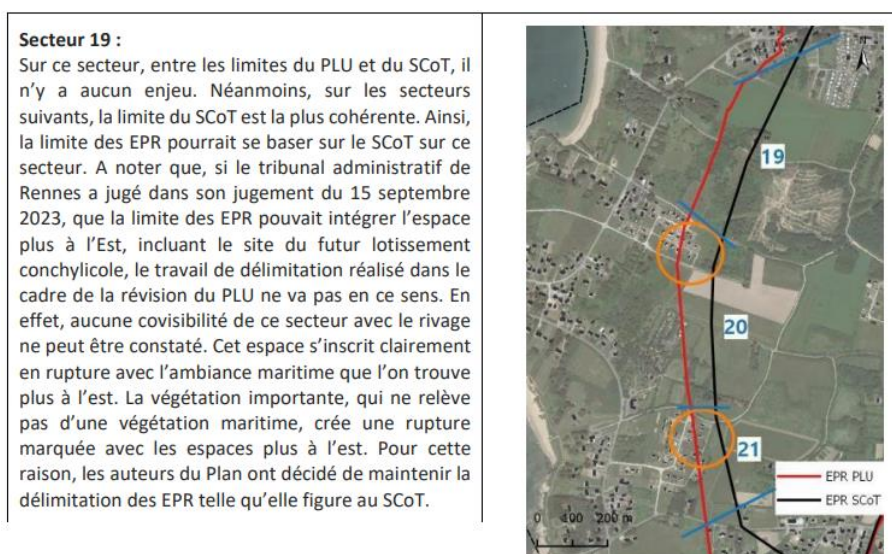
« il ressort des pièces versées aux débats que le corridor dans lequel est intégré le site du projet portant sur l'aménagement d'une vingtaine de lots ne compte que quelques habitations individuelles éparses. Le projet litigieux doit s'implanter sur 8,5 hectares de terrain et comporte une vingtaine de lots permettant la réalisation d'une surface de plancher maximale autorisée de 22 715 m². Par son ampleur, le parc d'activités conchyliques contesté présente des caractéristiques de nature à modifier considérablement la morphologie du secteur dans lequel il s'insère, principalement à vocation agricole et dont l'urbanisation la plus proche est résiduelle et résidentielle. Il ne peut ainsi être regardé comme constituant une extension limitée de l'urbanisation. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que le permis d'aménager contesté en date du 13 août 2020 méconnaît les dispositions de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ».

Si la Commune a relevé appel de la décision rendue par les juges de première instance, elle n'a aucunement accompagné cet appel d'une procédure de sursis à exécution au titre des articles R. 811-15 à R. 811-17 du Code de justice administrative. Le jugement, qui présente un caractère exécutoire à la date d'adoption du PLU (art. L.11 du CJA), devait donc être pleinement pris en compte.

En premier lieu, concernant la situation en espaces proches du rivage, le rapport de présentation du PLU validé le 15 décembre 2025 précise sur ce point :

« En ce qui concerne le secteur du projet de lotissement conchylicole du Loscolo, ce dernier se situe après analyse en dehors de la limite des espaces proches du rivage délimitée par le présent document (v. p.84 secteur 19) » (page 96)

La limite consacrée par le PLU est la suivante :



(page 146)

Pourtant, il est constant que la configuration des lieux n'a aucunement été modifiée entre la date du jugement du Tribunal administratif de RENNES et l'adoption du PLU, le désaccord exprimé par la collectivité au sein du rapport de présentation l'ayant déjà été devant la juridiction rennaise, sans toutefois que la Commune ne soit suivie.

En persistant dans l'erreur, le PLU souffre donc d'une illégalité manifeste sur ce point.

Il peut être contextuellement rappelé que la situation du secteur de Loscolo en espaces proches du rivage est connue de longue date, certains documents datés de 2005 faisant état d'une telle inclusion au sein des espaces proches du rivage (voir **Pièce n°4**).

En deuxième lieu, concernant l'ampleur du projet d'aménagement, il apparaît que le PLU maintient un zonage AC1 sur le site du projet :

2° De la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;

3° Des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés. Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes ».

La Cour administrative d'appel de NANTES a estimé, aux termes d'un arrêt de principe du 18 mars 2025, confirmé récemment par le Conseil d'Etat³, que dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme « *la détermination de la capacité d'accueil des territoires littoraux constitue un préalable ayant pour but d'analyser le niveau maximum de pression exercée par les activités ou les populations permanentes et saisonnières que peut supporter le territoire des communes littorales* » (CAA de NANTES, 18 mars 2025, n°22NT04125). Elle a annulé le SCOT de Golfe du Morbihan – Vannes Agglomération sur le fondement d'une insuffisante détermination préalable de la capacité d'accueil du territoire. La modification du SCOT du Pays d'AURAY a été également annulée par le Tribunal administratif de RENNES par un jugement n°2206477 du 27 juin 2025 sur ce même motif, témoignant d'une vigilance accrue des juridictions bretonnes sur cette thématique à enjeux forts pour les communes littorales.

En l'espèce, la MRAe a relevé dès 2023 dans son avis sur la précédente version arrêtée du PLU :

« Le dossier présente une étude succincte de la capacité d'accueil du territoire, qui s'avère plus affirmative que démonstrative » (page 14).

Aux termes de son nouvel avis sur le PLU arrêté en 2025, la MRAe a indiqué :

« les enjeux du projet sont liés à la capacité du territoire à accueillir non seulement le projet démographique mais surtout le projet touristique » [...]

« Les modifications apportées au projet sont marginales et le dossier n'apporte que peu de réponses aux lacunes pointées dans l'avis initial. Le dossier affirme que « Pénestin, comme les autres communes du littoral guérandais, atteint sa limite de capacité d'accueil » mais ne semble pas en prendre la mesure au regard des choix effectués. Le document mérite encore d'être repris, pour apporter les démonstrations nécessaires et réexaminer certains choix d'urbanisation qui, en l'état, ne

³CE, 15 décembre 2025, n°503324.

répondent pas à un niveau satisfaisant aux enjeux environnementaux identifiés ».

La Commune de PENESTIN a versé en cours d'enquête publique une « *Note du bureau d'études EOL relative à la capacité d'accueil du territoire* » d'une dizaine de pages (**Pièce n°5**), censée permettre de répondre à certaines critiques de la MRAe et, très probablement, à l'arrêt de la CAA de NANTES intervenu entre l'arrêt du PLU et l'enquête publique.

Par un courrier en date du 8 décembre 2025 (**Pièce n°6**) et en suite d'observations effectuées par l'association CAPPENVIRONNEMENT au cours de l'enquête publique, j'ai attiré votre attention sur le fait que la note EOL tardivement versée à l'enquête publique ne témoignait aucunement d'une intégration réelle des implications la notion de capacité d'accueil à l'échelle communale, mais plutôt d'une réaction dans l'urgence à des critiques pourtant assez anciennes de la MRAe (voir premier avis de 2023).

En premier lieu, concernant l'assainissement, la note EOL se contente d'indiquer de manière générique « *les études menées sur l'état de la STEP concluent que la STEP est suffisamment dimensionnée à court et moyen terme. La capacité épuratoire du territoire ne constituera pas un facteur limitant en termes de développement. De plus, des travaux d'assainissement sont prévus* ».

Ainsi, la Commune ne se pose à aucun moment la question de la capacité du milieu aquatique concerné, dont l'état est déjà dégradé, à supporter de nouveaux effluents, au-delà de la seule question de la capacité « formelle » de la STEP à accueillir les effluents (appréciée en équivalent-habitant). La MRAe avait pourtant clairement recommandé de « *caractériser les effets des rejets des systèmes d'assainissement sur les milieux récepteurs, ce travail étant indispensable pour apporter une véritable démonstration de la compatibilité du projet avec leur préservation* », sans qu'aucune nouvelle donnée ne soit apportée au sein du mémoire de la commune en réponse à cet avis.

Il convient de rappeler que le CRC Bretagne Sud a insisté dans son avis sur le projet de PLU arrêté sur le caractère « *exceptionnel* » du territoire communal comme « *lieu de conchyliculture* », en affirmant que « *la situation actuelle tend vers une dégradation de la qualité des eaux de production avec un risque de déclassement en B pour toutes les zones classées A* ». Sur la base de ce constat, le CRC a donc invité la collectivité à une « *vigilance accrue sur les sources de pollution venant de son territoire* » et demandé à ce que « *les infrastructures de traitement des effluents soient ajustées au développement démographique du territoire, y compris en période estivale où la*

population augmente fortement, entraînant une potentielle surcharge des réseaux existants ».

La sensibilité du territoire communal ressort également des fermetures de plage prononcées de manière régulière ces dernières années (en 2022⁴, 2024⁵ et 2025⁶).

Le niveau de l'analyse réalisée par la Commune de PENESTIN dans le cadre de l'appréhension de la capacité d'accueil du territoire est ainsi sans rapport avec le caractère objectivement central de cet enjeu et les remarques précises effectuées au cours de l'enquête publique.

En deuxième lieu, sur la question de l'eau potable, les rédacteurs se contentent de renvoyer au fait que l'alimentation est « *gérée à une échelle supra-communale* », sans fournir plus d'informations.

Pour rappel, la CAA de NANTES a considéré que le SCOT GMVA était insuffisant notamment car « *il ressort de la lecture de ces tableaux d'analyse que lorsque des données recueillies sur l'état initial ne sont pas favorables et révèlent l'existence de risques liés notamment aux pollutions des eaux ou aux inondations et phénomènes de submersion marine, les auteurs du schéma de cohérence territoriale se réfèrent à des projets ou actions à l'issue incertaine ou dépendant d'autres acteurs qui « devraient permettre » d'améliorer la situation* », estimant que de tel éléments ne démontreraient pas que la collectivité parvenait « *à justifier les choix retenus par le document au regard de la capacité d'accueil* ».

En outre, si le document indique que « *la récupération et la réutilisation des eaux pluviales est également un moyen d'action* » pour assurer l'alimentation en eau potable, il est constant que le PLU envisage principalement la récupération des eaux pluviales sous l'angle d'une gestion des eaux pluviales à la parcelle (noues, massifs drainants, jardins de pluie, etc.), notamment au sein du règlement, ces dispositifs ne présentant cependant aucune incidence sur la consommation en eau potable.

Un tel niveau d'analyse est manifestement insuffisant, a fortiori dans une perspective de changement climatique.

⁴ <https://www.ouest-france.fr/bretagne/vannes-56000/morbihan-plusieurs-plages-fermees-a-la-baignade-et-a-la-peche-loisir-par-precaution-4338fef0-1d60-11ed-bd24-3f7ae9296683>

⁵ <https://www.facebook.com/mairiepenestin/photos/-baignade-autoris%C3%A9e-la-baignade-est-de-nouveau-autoris%C3%A9e-sur-les-plages-p%C3%A9nestin/800179092214457/?rdr>

⁶ <https://www.facebook.com/mairiepenestin/posts/baignade-interdite-sur-toutes-les-plages-de-p%C3%A9nestin-raison-des-fortes-pr%C3%A9cipi/1105381418360888/>

Au regard de ces éléments, la délibération litigieuse sera nécessairement retirée.

4°/ L'irrégularité de l'enquête publique

Comme indiqué au point 3°, je vous ai adressé le 8 décembre 2025 un courrier vous invitant à organiser une enquête publique complémentaire pour permettre une participation du public sur la note EOL, versée en cours d'enquête publique (**Pièce n°6**).

La MRAe avait déjà exprimé en 2023 des critiques sur l'insuffisante d'appréhension par la Commune de cette notion, qui pouvait pourtant pleinement être intégrée dans le cadre du PLU arrêté ou, a minima, par des documents finalisés *avant le démarrage de l'enquête publique*.

Il convient de rappeler que l'enquête publique relative au SCOT de CAP ATLANTIQUE (25 août / 23 septembre) était organisée en parallèle à celle du PLU (19 août / 23 septembre), rendant une participation efficace assez illusoire au regard du volume de pages à analyser par le public intéressé, y incluant l'association CAPPENVIRONNEMENT.

Au regard de ces éléments, la délibération litigieuse sera nécessairement retirée.

* *

Par conséquent, je vous remercie donc de bien vouloir faire droit au présent recours gracieux en retirant la délibération du 15 décembre 2025 validant la révision du PLU de PENESTIN avant le 15 avril 2026. A défaut, je serai contraint de solliciter son annulation devant le Tribunal administratif de RENNES.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, en l'expression de mes salutations distinguées.



Me Thomas DUBREUIL

PIECES JOINTES

Pièce n°1 : Délibération validant la révision du PLU ;

Pièce n°2 : Avis CADA CAPPENVIRONNEMENT ;

Pièce n°3 : Jugement Loscolo permis d'aménager, TA de RENNES, 15 septembre 2023 ;

Pièce n°4 : Compte-rendu CA IAV Vilaine 2005 ;

Pièce n°5 : Note EOL capacité d'accueil ;

Pièce n°6 : Courrier Me Dubreuil 8.12.2025.