

●
Ronan Blanquet

Avocat associé

Master 2 Droit de l'Urbanisme et de la Construction
Master 2 Droit des contrats Publics

Claire Idlas

Avocate collaboratrice

Master 2 Contentieux publics

Aurélia Michinot

Juriste

Master 2 Droit de l'Urbanisme et de l'Aménagement

—
Urbanisme

Expropriation et préemption
Environnement

●
Pauline Coirier

Avocate associée

Master 2 Droit Immobilier Public

Chargée d'enseignement à l'Université de Rennes

—
Contrats publics

Domanialité publique
Responsabilité administrative

●
Laurent Péquignot

Avocat associé

Master 2 Droit Public

Master 2 Environnement et Risque
DU droit de la Fonction Publique

Chargé d'enseignement à l'Université de Rennes

Agathe Houdyer

Avocate collaboratrice

Master 2 Droit Public

Chargée d'enseignement à l'Université de Rennes

—
Fonction publique

Santé publique et action sociale
Droit des personnes publiques

●
Charlotte Berthaut

Assistante juridique

Licence assistant juridique

LANNION TREGOR COMMUNAUTE
Service Planification stratégique
1 rue Monge,
CS 10761
22307 LANNION

Rennes, le 22 mai 2026

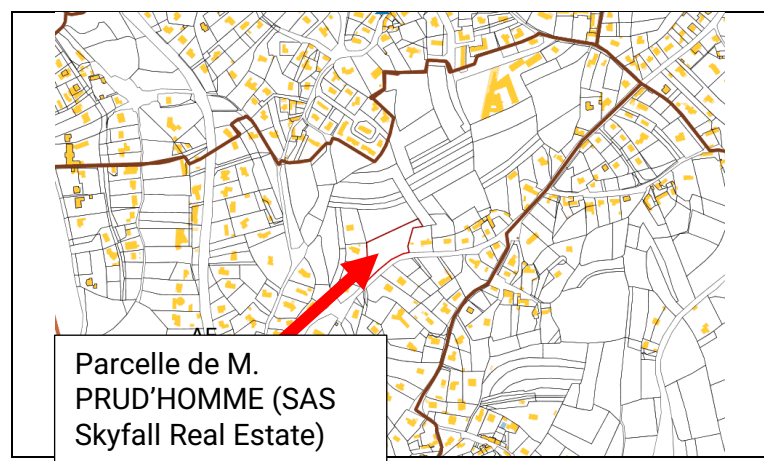
**Objet : enquête publique (observations) PLUi-H de LTC
N/R : 25102 - PRUD'HOMME (ELABORATION DU PLUIH -
TREBEURDEN)**

**Par courriel : [enquete-publique-7146@registre-
dematerialise.fr](mailto:enquete-publique-7146@registre-dematerialise.fr)**

Monsieur le Président,

Mon cabinet a l'honneur d'intervenir au soutien des intérêts de M. Pascal PRUD'HOMME, domicilié 9 bis, rue de Traou Meur, 22560 TREBEURDEN.

M. PRUD'HOMME est également propriétaire, par le biais de la SAS SKYFALL REAL ESTATE dont il est le directeur général, de la parcelle cadastrée AE n°77 à TREBEURDEN (sise Parc Ar Maout) :



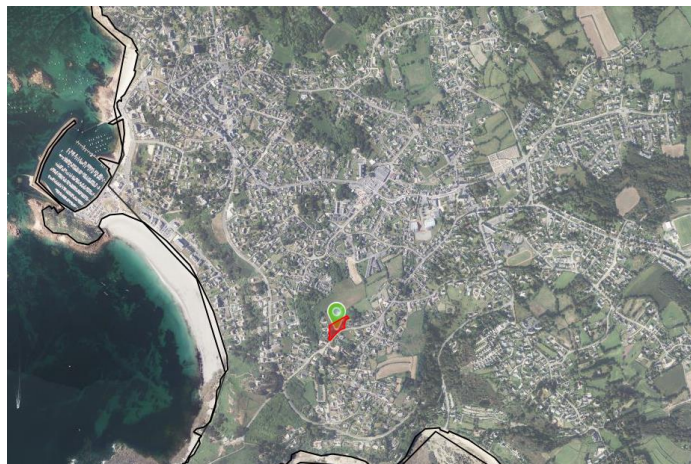
Par délibération en date du 25 juin 2019, Lannion-Trégor Communauté (ci-après LTC) a décidé de prescrire l'élaboration d'un PLUi-H.

Le projet de PLUi-H de LTC est actuellement soumis à enquête publique. Il prévoit le classement de la parcelle de M. PRUD'HOMME **en zone agricole (AI)**.

Dans ce cadre, M. PRUD'HOMME entend formuler les remarques suivantes.

l) **Sur la situation de la parcelle AE n°77 :**

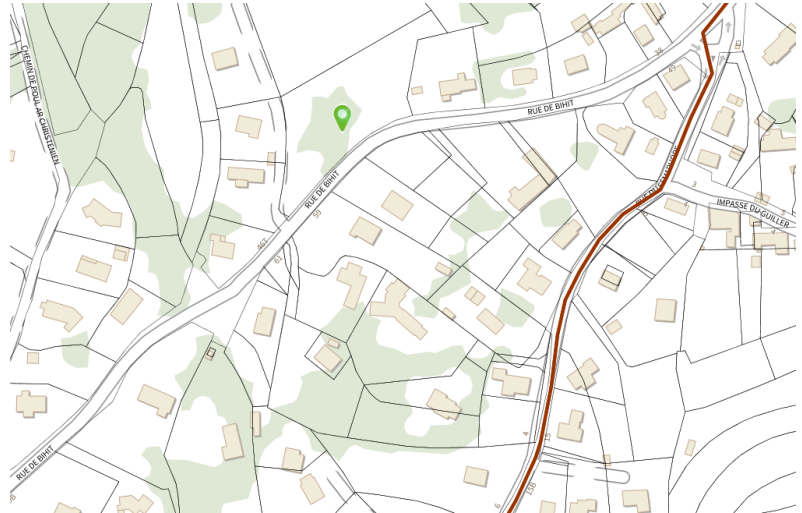
A titre liminaire, il convient de préciser que la parcelle AE n°77 se situe **au cœur de l'agglomération de TREBEURDEN** :



A environ 600 mètres à vol d'oiseau de la mairie :



Elle s'inscrit au sein d'un secteur densément urbanisé, le long d'une voie publique (rue de Bihit) :

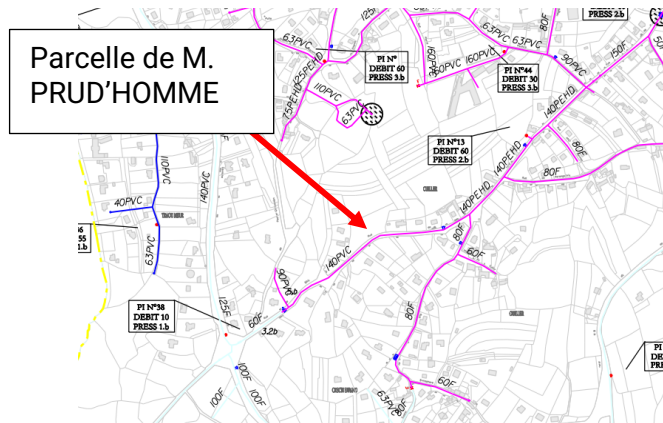


Elle est donc **desservie par l'ensemble des réseaux** :

➤ **ELECTRICITE :**



➤ **EAU POTABLE :**



➤ **ASSAINISSEMENT (eaux usées) :**

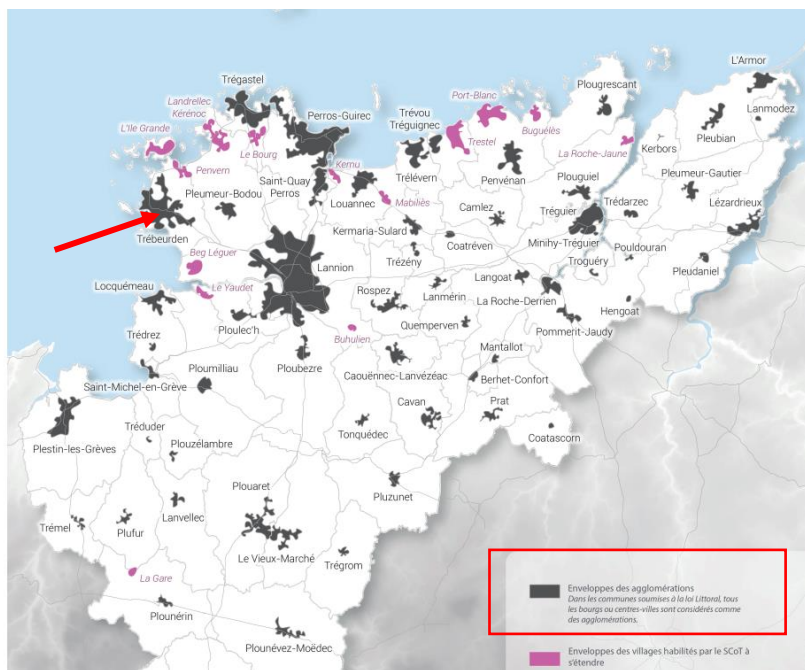


II) Sur le SCOT du Trégor :

La commune de TREBEURDEN est couverte par le SCOT du TREGOR approuvé le 4 février 2020.

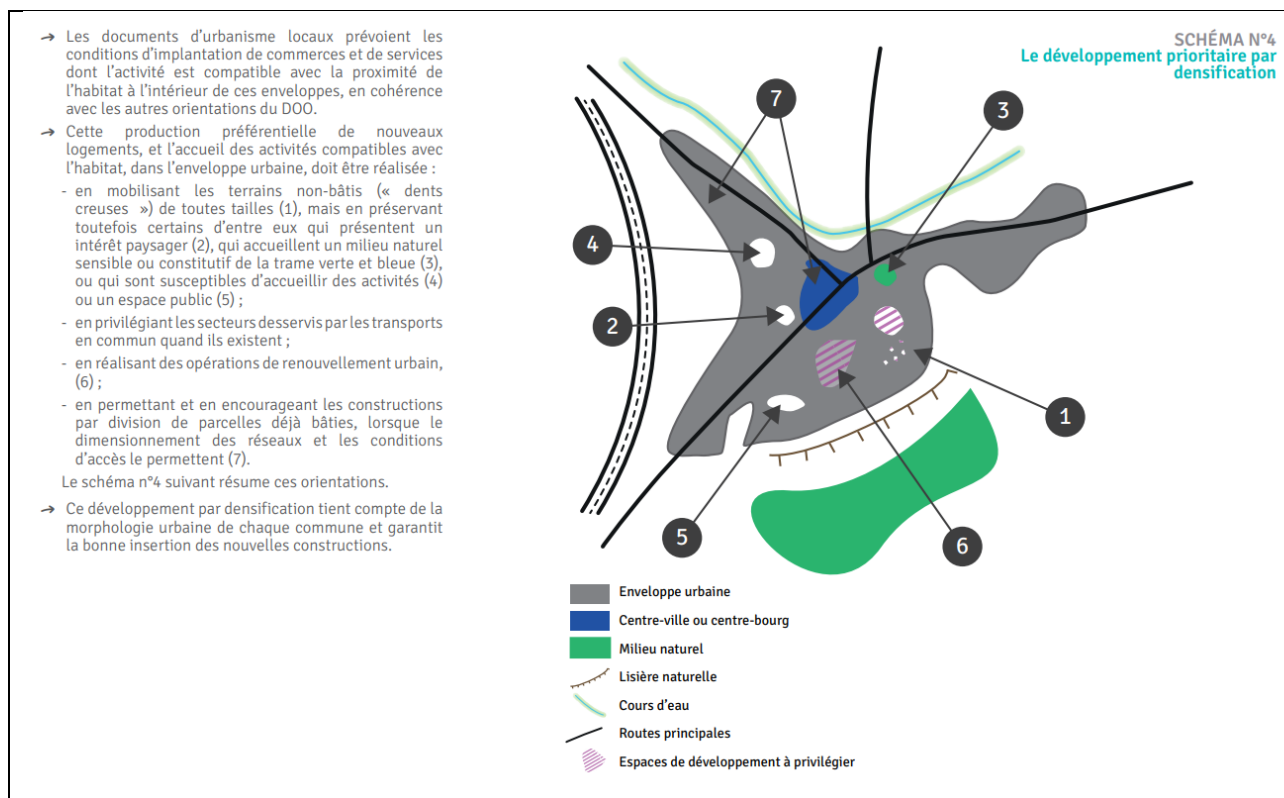
A lire le DOO de ce SCOT, **la parcelle de M. PRUD'HOMME se situe au sein de l'enveloppe de l'agglomération de TREBEURDEN, en dehors de toute trame verte et bleue :**

Document graphique n°2
Les enveloppes urbaines de références



en outre les enveloppes urbaines à partir desquelles l'extension de proche en proche peut être permise. Les documents locaux d'urbanisme précisent leurs contours. En cas de fusion de communes, ces agglomérations conservent leur caractère d'agglomération et les droits qui y sont associés au titre du DOO »

Surtout, selon le DOO du SCOT, **la production de nouveaux logements doit se faire préférentiellement, en mobilisant les dents creuses** (comme la parcelle AE n°77 située au cœur de l'agglomération de TREBEURDEN) :



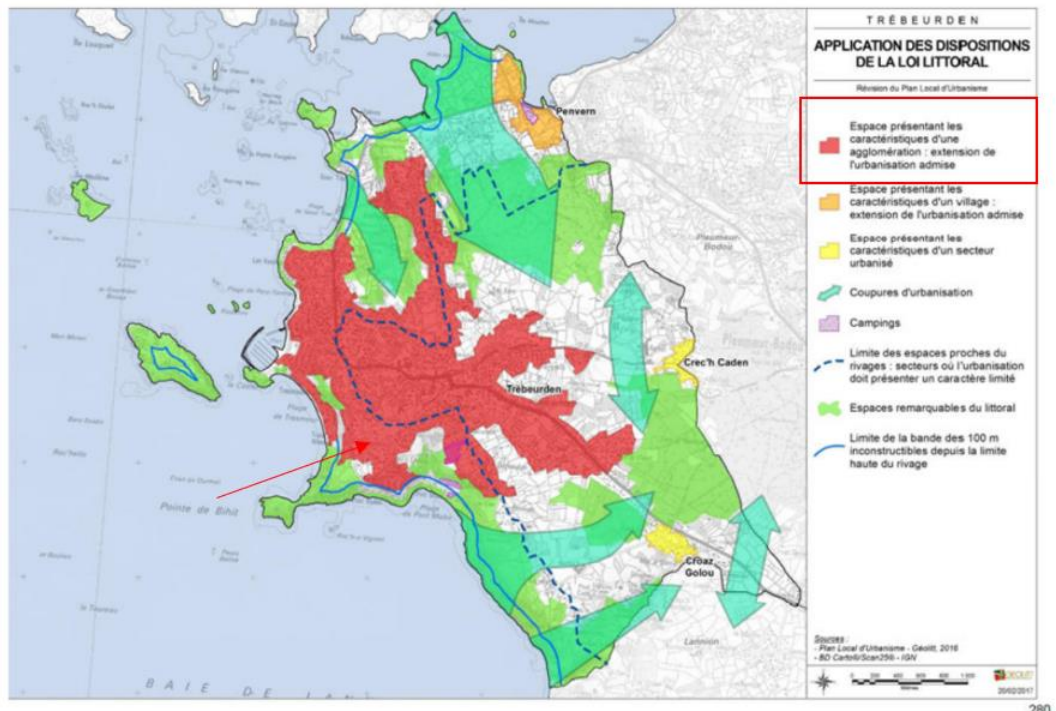
Aussi, l'ouverture à l'urbanisation de la parcelle AE n°77, appartenant à M. PRUD'HOMME, serait parfaitement cohérente avec le DOO du SCOT du TREGOR.

III) Sur le classement actuel de la parcelle AE n°77 :

1-

Le PLU de TREBEURDEN classe la parcelle cadastrée AE n°77 en zone 2AUC, bien qu'elle soit située entre deux zones U, au sein de l'agglomération « en étoile » de TREBEURDEN (et desservie par l'ensemble des réseaux) :

La carte ci-après replace ces unités paysagères et rappelle les modalités d'application de la loi Littoral sur la commune :



2-

Ce classement en zone 2AU n'est pas lié à une quelconque insuffisance des réseaux, mais uniquement à une volonté des auteurs du PLU communal de TREBEURDEN de prévoir un certain pourcentage de parcelles classées « 2AU » dans les zones à urbaniser (AU) :

« Ainsi, en complément aux règles générales, la municipalité a pris la décision de classer en zone 2AU quelques zones dont les réseaux présents en périphérie immédiate présentent une capacité suffisante, du fait de l'obligation de ne pas dépasser les objectifs de limitation de consommation de l'espace et de la nécessité d'avoir un minimum de pourcentage de zones 2AU dans l'ensemble des zones AU. Cela concerne une partie de la zone de Pen Lan, une partie de celle du Gavel-Poulicia, ainsi que les zones de Berivoalan, Lan Ar Cleis, Boquello et Goasmeur Nord » (rapport de présentation du PLU, page 179).

Cf. extrait ci-dessous du rapport de présentation du PLU, page 185 :

Le Gavel	2,20	2AUc	<ul style="list-style-type: none"> - zone 2AUc complémentaire de la zone 1AUc correspondante (chemin de Poulícia) ; - présence des réseaux ; - terrain bénéficiant d'un accès par la rue de Bihit et accès à créer depuis la zone 1AUc du chemin de Poulícia suite à son aménagement ; - terrains en densification de l'urbanisation au sein des espaces proches du rivage (voir justification de cette urbanisation dans la partie 6.2.4 du présent rapport de présentation) ; - choix d'un classement en zone 2AUc pour limiter la consommation d'espace et prévoir une urbanisation du secteur en deux temps afin de limiter les impacts sur les espaces naturels voisins (zones humides, coulée verte à créer en limite Ouest de la zone).
----------	------	------	---

Extrait du rapport de présentation du PLU ci-dessous, page 387/460 :

GUILER – ZONE 2AUC

Localisation	Sud-Est du centre ville	Surface en ha	2,20 ha
Justification	Site dans l'enveloppe urbaine de l'agglomération		
Agriculture	1 exploitation agricole concernée 1 parcelle en culture sur 0,55 ha (céréales) Ne relève pas de l'espace agricole pérenne		
Éléments naturels protégés dans le P.L.U.	<u>Élément de paysage à protéger</u> Talus et/ ou haies bocagères ➤ 400 m.l sur la zone 2AUc dont 120 m.l en bordure		
Autres caractéristiques environnementales	Le site est majoritairement occupé par des prairies.		
Mesures d'accompagnement du projet	<u>Trame verte en milieu urbain</u> 😊 Création de chemins creux Tracé des liaisons douces en appui sur les talus existants, création de talus de l'autre côté du cheminement		
Incidences sur l'environnement	Impacts sur les talus et/ ou haies (280 m.l au sein de la zone 2AUc) Impacts sur les prairies permanentes (1,08 ha)		
Liaisons douces	Liaisons douces vers la Pointe de Bihit et vers la plage de Porz Mabo		

IV) Sur le futur PLUi-H de Lannion-Trégor-Communauté :

Le PLUi-H soumis à enquête publique envisage le classement de la parcelle en cause en zone **AI**, c'est-à-dire en zone agricole au sein d'une commune littorale.

Or, plusieurs arguments s'opposent à un tel classement.

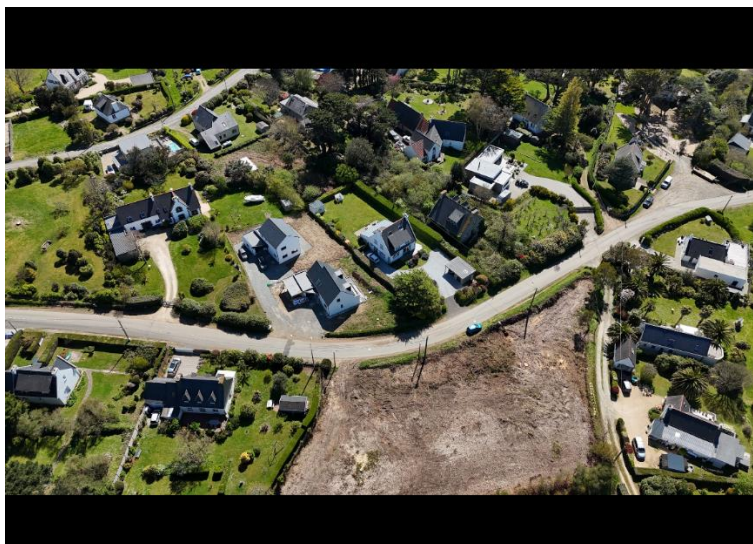
A titre liminaire, soulignons que, aux termes de l'article R.151-22 du Code de l'urbanisme « *Peuvent être classés en*

zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. ».

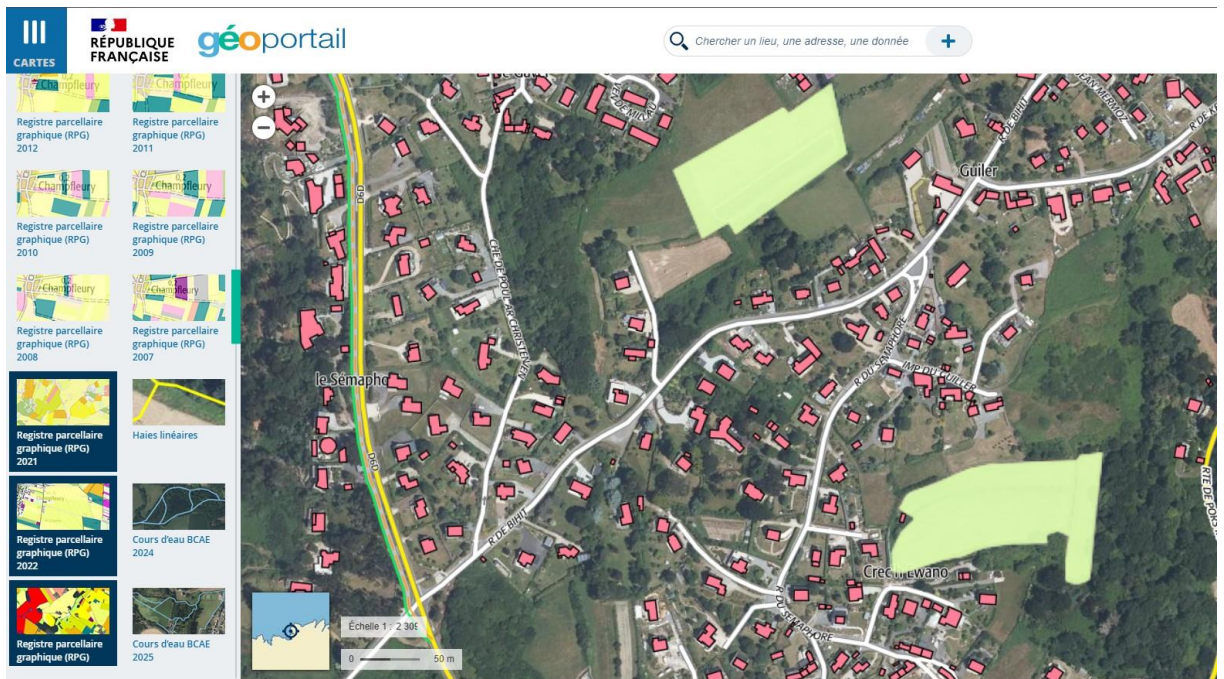
Un tel classement peut néanmoins être entaché d'erreur manifeste d'appréciation, dans certaines hypothèses, notamment lorsque la parcelle classée en zone A est entourée entre autres, de parcelles accueillant des pavillons et des immeubles collectifs, et ne fait l'objet d'aucune exploitation de nature agricole (**TA Nice 10 avril 2024** **1904543**).

1-

Tout d'abord, **le terrain n'est pas une parcelle agricole** : c'est un terrain nu prêt à être bâti :



A ce titre, **il n'est pas repéré par le registre parcellaire agricole sur Géoportail et n'accueille aucun siège d'exploitation** :



Or, selon le rapport de présentation du PLUi-H soumis à enquête publique (**Tome 4, justifications des choix, page 109**) :

Focus méthodologique : délimitation des zones Agricoles

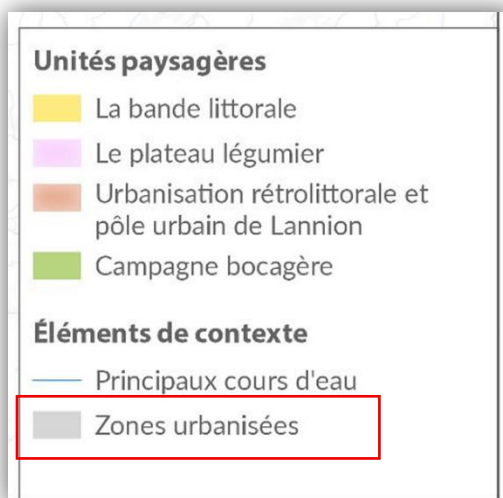
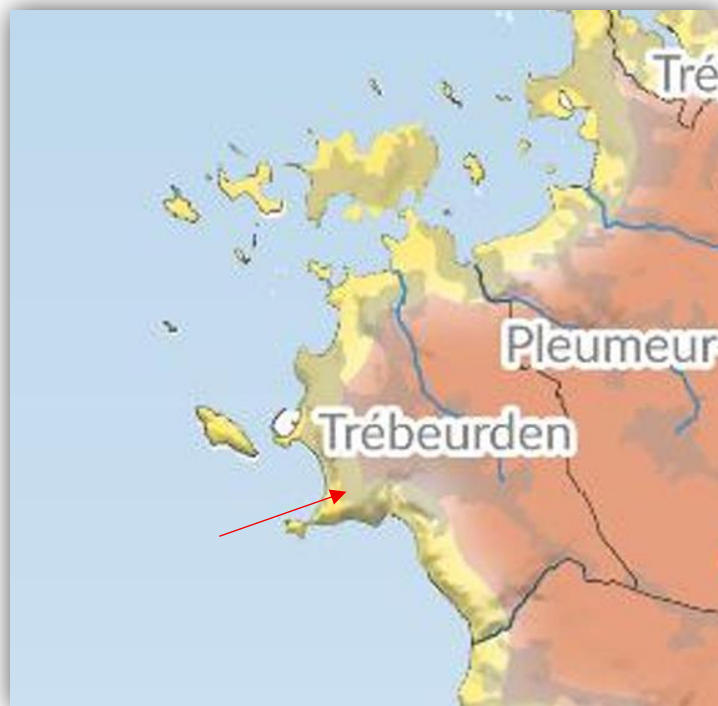
Les zones agricoles ont été délimitées selon plusieurs principes méthodologiques :

- Un principe d'exclusion des zones naturelles constituant une traduction à la parcelle de la trame verte et bleue
- Un principe d'exclusion des zones urbaines
- Une intégration des sièges d'exploitation agricoles inventoriés par le diagnostic agricole réalisé par la Chambre d'Agriculture des Côtes d'Armor
- Des ajustements de la délimitation des zones A en se référant au Registre Parcellaire Graphique afin d'arbitrer sur le caractère agricole ou naturel de certains espaces lorsqu'ils pouvaient être qualifiés selon ces deux catégories.
- Des ajustements via un classement en secteur An inconstructible lorsqu'il s'agit de parcelles cultivées mais faisant partie de la trame verte et bleue.

Les terrains classés en zone A1 correspondent ainsi à des « terrains cultivés, bâtiments et installations techniques des activités agricoles, logements de fonction des exploitants » (rapport de présentation, justification des choix, page 210).

Le terrain en cause ne présente aucune de ces caractéristiques et se trouve donc exclu d'une zone agricole.

Il fait au contraire, partie d'une zone urbanisée (rapport de présentation du PLUi-H, état initial de l'environnement, page 23) :

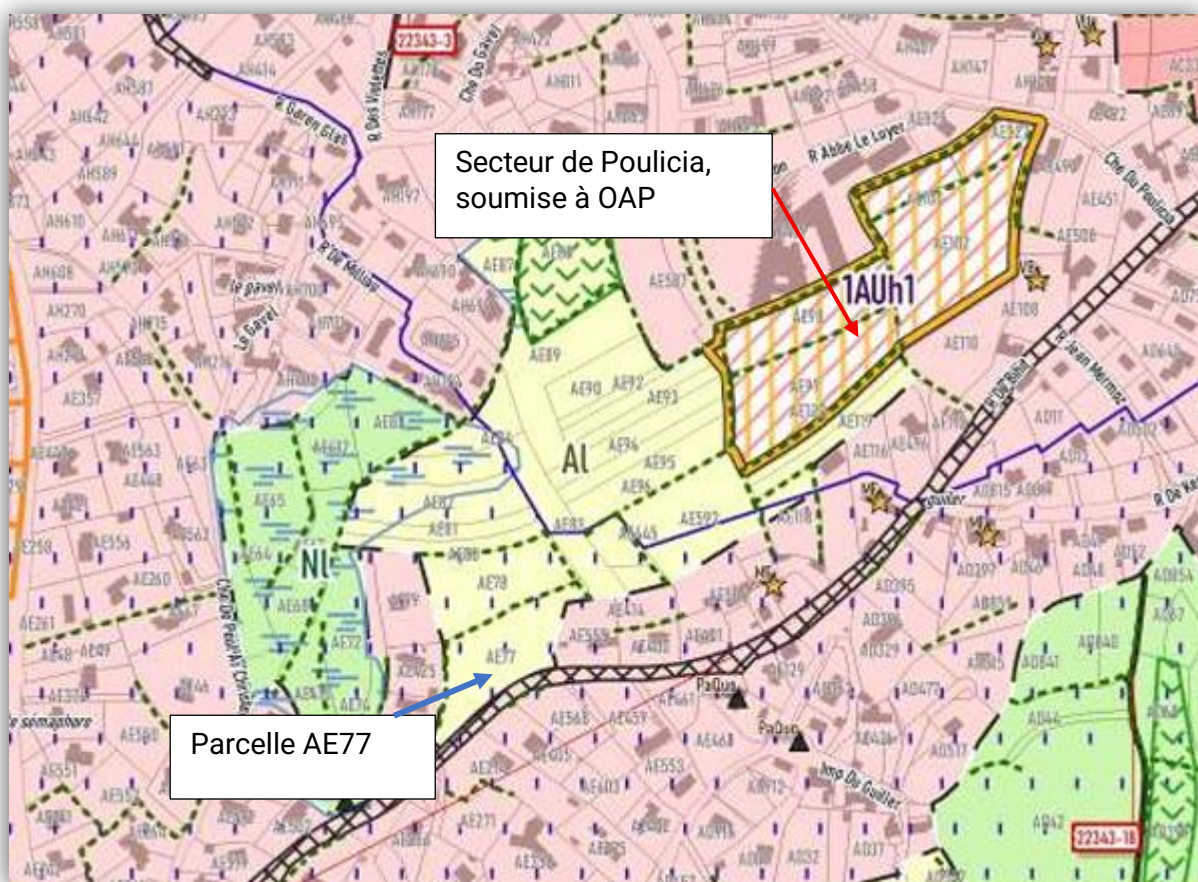


En d'autres termes, le classement en zone AI de la parcelle AE n°77 serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, préjudiciable pour Lannion Trégor Communauté dans la mesure où un tel classement conduit à augmenter les besoins fonciers résiduels en consommation d'espace pour le logement.

2-

Ensuite, le terrain constitue d'une dent creuse, située au cœur de l'enveloppe urbaine, à l'instar du secteur de Poulicia plus à l'Est, étant regardé comme un secteur

« sous-occupé » au sein du tissu existant (**OAP sectorielle n°22343-3**).



La notion d'enveloppe urbaine est par ailleurs définie par le PLUi-H :

« S'entend comme enveloppe urbaine l'ensemble des espaces urbanisés, des espaces à vocation récréative et **des enclaves non bâties à l'intérieur des espaces urbanisés.** » (*justifications des choix, page 22*)

Or, **la production de logements doit être orientée au sein de l'enveloppe urbaine** :

- ➔ « Localiser prioritairement le développement au sein des enveloppes urbaines des agglomérations (enveloppes urbaines des agglomérations définies par le SCOT) et, le cas échéant, en permettant leur extension limitée » (**PADD, page 20**),
- ➔ « Densifier les bourgs en agissant sur la remobilisation du logement vacant et le comblement des dents creuses ».
- ➔ Il convient selon le PADD (page 33) d'« Orienter la production de logements au sein de l'enveloppe urbaine

Plus généralement, les objectifs du PLUi-H soumis à enquête publique sont de placer les communes en situation de proposer une offre de logements en accord avec les besoins du territoire communautaire, en produisant 500 logements par an, dont 249 au sein des centralités communales telles que TREBEURDEN (POA, page 13), objectif « *relativement ambitieux au regard des difficultés de production constatées sur le territoire en lien avec la raréfaction et le renchérissement du foncier* » (POA, page 11).

Il faut par ailleurs souligner que les besoins fonciers théoriques en ha pour les logements sont de 215,78 ha s'agissant des centralités communales comme TREBEURDEN (*justification des choix, page 39*), avec une capacité de densification en ha de 115, 43 ha. **Ouvrir à l'urbanisation la vaste parcelle (3455 m²) de l'exposante (constitutive d'une dent creuse) augmenterait cette capacité de densification et diminuerait les besoins en consommation foncière, mais réduirait également les besoins fonciers résiduels en consommation d'espace pour le logement, de l'ordre de 100,35 hectares pour les centralités communales** et de 193 ha pour tout le territoire communautaire : « *Ces besoins théoriques résiduels en consommation d'espace (193 ha), issus des estimations des scénarios démographiques, des objectifs de production de logements et de l'analyse des capacités de densification des tissus urbains sont à comparer avec la consommation d'espace effectivement planifiée dans le PLUi-H, à savoir 146 ha (Voir partie 4 – les objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain – la consommation d'espaces planifiée dans le PLUi-H). Ainsi, les superficies planifiées sont inférieures de 47 ha avec les besoins théoriques compte tenu de la trajectoire fixée par le PLUi-H et de ses objectifs de modération de la consommation d'espace propres encadrés par le SRADDET Bretagne.* » (*justifications des choix, page 39*).

4-

4.1-

Enfin, la LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets impose une certaine réduction de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers (ci-après ENAF) et définit cette consommation comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ». C'est donc la consommation réellement observée qui est prise en compte au titre de ces dispositions (a contrario, **le seul passage d'une zone A agricole en zone AU à urbaniser**

n'est pas constitutif d'une consommation effective d'ENAF).

En effet « *Et tout comme elle est indépendante du zonage réglementaire, la notion de consommation d'ENAF est indépendante des autorisations d'urbanisme délivrées : le recours du législateur à l'adjectif « effective » pour la qualifier explique suffisamment la précision du guide selon laquelle un ENAF n'est considéré comme effectivement consommé qu'à compter du démarrage effectif des travaux, et non de la délivrance de l'autorisation.* » **(Conclusions de Mme Mailys Lange, rapporteure publique, CE, 24/07/2025 n°492005 et 493126, décision mentionnée aux tables du recueil LEBON).**

4.2-

Par ailleurs les ENAF correspondent aux « *terrains à vocation naturelle ou agricole, des terrains éloignés des centralités bâties, éventuellement pourvus de quelques constructions mais entourés d'espaces agricoles ou naturels* » **(Vers une troisième loi ZAN ? Dominique Moreno, CCI Paris Ile de France, BJDU 1/25, janvier-février 2025).**

Ainsi, la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux dite loi TRACE (texte de la commission des affaires économiques déposé le 19 février 2025) vient préciser que « *La création ou l'extension effective d'espaces urbanisés au sein de l'enveloppe urbaine n'est pas considérée comme une consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. N'est pas non plus considérée comme consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés en bordure de l'enveloppe urbaine, dès lors que l'espace concerné est majoritairement entouré d'espaces bâtis ou que son sol est imperméabilisé. Une commune peut comporter plusieurs enveloppes urbaines.* » (<https://www.senat.fr/leg/pp124373.html>)

Le fascicule n°1 « définir et observer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols » définit ainsi les espaces urbanisés :

« *Les espaces urbanisés peuvent être appréciés par un faisceau d'indices jurisprudentiels comprenant :*

- *La quantité et la densité de l'urbanisation (aménagements, constructions, espaces attenants au bâti, etc.) ;*

- La continuité de l'urbanisation (et donc l'absence de rupture) ;
- Sa structuration par des voies de circulation, des réseaux d'accès ou de raccordement aux services publics ;
- La présence d'équipements ou de lieux collectifs publics ou privés. »

S'agissant des terrains entourés totalement ou partiellement d'espaces urbanisés, ledit fascicule précise : **« Au sein de l'enveloppe urbaine, des espaces résiduels, de taille limitée, entre deux bâtis existants, sont qualifiés de « dents creuses ».** Ce qualificatif est toutefois à manier avec précaution, car il fait l'objet de multiples interprétations. **Les « fichiers fonciers » appréhenderont généralement ces terrains comme urbanisés et donc consommés** (cf. classes 9 à 11 des « fichiers fonciers »), ce qui est en cohérence avec le faisceau d'indices présenté ci-avant. **Il pourra s'agir d'une ou plusieurs parcelles à usage de jardin d'agrément par exemple. Au sein des « fichiers fonciers » la réalisation d'une nouvelle construction ne sera pas alors constitutive de consommation d'un ENAF.** »

4.3

En tout dernier lieu, **il faut préciser que LTC bénéficie d'un possible dépassement de 20% de l'objectif de consommation d'ENAF qui lui est assigné** : « la consommation effective d'ENAF, qui dépend du constat tangible de l'usage des sols, et n'est prise en compte qu'à compter du démarrage des travaux, ne se mesure pas à la même aune que le potentiel de consommation planifié dans les documents d'urbanisme, qui lui est nécessairement supérieur, puisqu'il correspond à la somme des surfaces d'ENAF rendus potentiellement urbanisables par les règles opposables établies par ces documents. La circulaire le dit clairement dans la phrase précédente : « jamais la totalité des espaces ouverts à l'urbanisation dans un PLU ou un PLUi ne sont effectivement consommés ou artificialisés sur la période de leur ouverture à la constructibilité. » Le ministre le dit encore plus clairement en défense, en s'appuyant sur une étude du CEREMA de 2023 dont il ressort que la part des zones AU non bâties, n'ayant fait l'objet d'aucune construction depuis leur ouverture à l'urbanisation, est en moyenne supérieure à 50 % (sur les vingt années précédentes) et jamais inférieure à 28 %. La marge de 20 % prévue par la circulaire s'intègre donc parfaitement dans le rapport de compatibilité entre le PLUi et le document supérieur, qui s'apprécie dans le cadre d'une analyse globale, peu important à cet égard que l'objectif à l'égard duquel s'apprécie ce rapport soit précis, dès lors que, du fait de

l'écart entre consommation planifiée et consommation effective, un dépassement de 20 % n'est pas de nature à le remettre en cause » (Conclusions de Mme Mailys Lange, rapporteure publique, CE, 24/07/2025 n°492005 et 493126, décision mentionnée aux tables du recueil LEBON).

- ⇒ En définitive, le seul classement en zone U ou AU de la parcelle AE n°77 située à TREBEURDEN, n'est pas incompatible avec l'objectif de réduction de la consommation d'ENAF au sein du territoire communautaire de LTC.
- ⇒ **En effet, d'un point de vue de la ZAN (zéro artificialisation nette), l'urbanisation de cette parcelle n'aura aucune incidence sur la consommation d'ENAF et les quotas disponibles.**

Pour ces motifs, M. PRUD'HOMME et la SAS SKY FALL REAL ESTATE sollicitent une ouverture à l'urbanisation de cette parcelle, via un classement en zone U (à titre principal), ou 1AU (subsidièrement) par le futur PLUi-H de LTC.

*

Telles sont les observations que j'entendais formuler au soutien de mon client.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Ronan BLANQUET
Avocat à la Cour

