

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 2507288

REPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION BRETAGNE VIVANTE-
SEPNB et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**Mme Malingue
Rapporteure**

Le tribunal administratif de Nantes,

(1^{ère} chambre)

**Mme Thomas
Rapporteure publique**

**Audience du 26 mai 2026
Décision du 30 juin 2026**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 25 avril 2025, 1^{er} octobre 2025, 13 mars 2026 et 7 avril 2026, l'association « Bretagne Vivante-SEPNB », la Ligue pour la protection des oiseaux de Loire-Atlantique, l'association Natur-action, l'association « Le Comité d'intérêt local « Les amis de Porcé », M. Patrice Claude, M. Xavier Clément, M. Yann Philippe et Mme Delphine Segueineau-Girard, représentés par Me Dubreuil, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 27 février 2025 du maire de Saint-Nazaire accordant un permis d'aménager aux sociétés Icade Promotion et Duval Développement Pays de la Loire pour la création d'un lotissement sur un terrain situé au lieu-dit Le Petit Gavy ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Nazaire une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la décision a été prise par une autorité incompétente ;
- l'arrêté méconnaît les articles R. 441-1 et R. 111-26 du code de l'urbanisme en l'absence de mention de l'exigence d'une dérogation « espèces protégées » dans le dossier de demande de permis d'aménager ;
- l'arrêté est illégal du fait de l'illégalité de la décision de dispense d'étude d'impact ;
- l'arrêté méconnaît l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme ;
- l'arrêté méconnaît le règlement de zonage des eaux pluviales intercommunal ;
- l'arrêté méconnaît l'article 3.2.1 des dispositions générales du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ;

- l'arrêté est illégal du fait de l'illégalité du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté d'agglomération de la région nazairienne (CARENE) en tant qu'il ne consacre pas de coupure d'urbanisation sur le site de Gavy ;

- l'arrêté méconnaît les articles L. 111-11, R. 111-2 et R. 111-26 du code de l'environnement ;

- à défaut de production spontanée par la commune du document d'urbanisme directement applicable avant l'adoption du plan local d'urbanisme intercommunal de la Carene, il revient au tribunal de réclamer sa production.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 22 septembre 2025, l'association Comité Local Attac 44 conclut à l'annulation du permis d'aménager au motif que le projet soulève plusieurs préoccupations d'ordre environnemental.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 30 juillet 2025, 19 décembre 2025, 16 février 2026 et 7 avril 2026, les sociétés Icade Promotion et Duval Développement Pays de la Loire, représentées par Me Viaud, concluent au rejet de la requête au motif que les moyens ne sont pas fondés, au rejet de l'intervention volontaire de l'association Comité Local Attac 44 et demandent que soit mise à la charge des requérants une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par des mémoires, enregistrés les 2 octobre 2025, 12 mars 2026 et 7 avril 2026, la commune de Saint-Nazaire, représentée par Me Camus, conclut au rejet de la requête au motif que les moyens ne sont pas fondés et demande qu'une somme de 6 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'instruction a été close le 30 avril 2026 par ordonnance du même jour.

Un mémoire, enregistré le 7 mai 2026, a été présenté pour l'association « Bretagne Vivante-SEPNB », la Ligue pour la protection des oiseaux de Loire-Atlantique, l'association Natur-action, l'association « Le Comité d'intérêt local « Les amis de Porcé », M. Patrice Claude, M. Xavier Clément, M. Yann Philippe et Mme Delphine Segueineau-Girard.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Malingue, première conseillère,
- les conclusions de Mme Thomas, rapporteure publique,
- les observations de Me Dubreuil, avocat des requérants,
- les observations de Me Paulic, substituant Me Camus, avocat de la commune de Saint-Nazaire,
- et les observations de Me Noury, substituant Me Viaud, avocat des sociétés Icade Promotion et Duval Développement Pays de la Loire.

Une note en délibéré, présentée pour la commune de Saint-Nazaire, a été enregistrée le 27 mai 2026.

Une note en délibéré, présentée pour les sociétés Icade Promotion et Duval Développement PDL, a été enregistrée le 27 mai 2026.

Une note en délibéré, présentée pour l'association « Bretagne Vivante-SEPNB » la Ligue pour la protection des oiseaux de Loire-Atlantique, l'association Natur-action, l'association « Le Comité d'intérêt local « Les amis de Porcé », M. Patrice Claude, M. Yann Philippe et Mme Delphine Segueineau-Girard, a été enregistrée le 3 juin 2026.

Considérant ce qui suit :

1. Les sociétés Icade Promotion et Duval Développement Pays de la Loire ont déposé, le 29 novembre 2024, une demande de permis d'aménager aux fins de diviser en quinze lots et espaces communs le terrain sis au lieudit « Le Petit Gavy », composé des parcelles cadastrées DR 361, DR 363, DR 365, DR 385, DR 583, DR 584, DR 586, DR 597, DR 590 et DR 81, classées en zone UAd1 du plan local d'urbanisme intercommunal, qui correspond aux secteurs d'opérations des communes de l'agglomération et en espaces urbanisés à enjeux urbains et/ou touristiques forts au titre du SCOT de Nantes Saint-Nazaire. Sous réserve des prescriptions prévues à l'article 2, le maire de la ville de Saint-Nazaire a accordé le permis d'aménager sollicité, par un arrêté du 27 février 2025, dont les requérants demandent l'annulation. Un permis d'aménager modificatif, portant sur la modification du tracé de la voirie Nord, sur la modification des accès piétons et de l'emplacement de la zone de collecte des déchets du lot A et de la conservation du bâtiment n°16, a été accordé par arrêté du 15 octobre 2025.

2. Le projet prévoit l'aménagement du terrain d'environ 7,84 hectares pour créer des lots ayant vocation à accueillir la construction d'environ 360 logements après démolition de bâtiments, la réhabilitation du bâtiment de l'actuelle université en un complexe sport et loisir, un campus de formation sport/santé avec une résidence étudiante d'environ 150 hébergements, des bureaux et un restaurant, la réhabilitation/surélévation et extension de l'actuel bâtiment de l'école d'infirmière en hôtel de 98 chambres avec restaurant, bar et spa et la conservation de deux maisons existantes, d'une ancienne ferme, de ses dépendances et d'un local associatif.

Sur l'intervention de l'association Comité Local Attac 44 :

3. Si l'association Comité Local Attac 44 s'associe aux conclusions des requérants, son mémoire en intervention est dépourvu de toute argumentation de nature juridique et de toute justification sur un intérêt, eu égard à la nature et à l'objet du litige, suffisant pour intervenir au soutien de la requête. Par suite, son intervention est irrecevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation du permis d'aménager :

4. En vertu de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas, les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Aux termes du IV de l'article R. 122-3-1 de ce code : « *L'autorité chargée de l'examen au cas par cas apprécie, dans un délai de trente-cinq jours à compter de la date de réception du formulaire complet, sur la base des informations fournies par le maître d'ouvrage, si les incidences du projet sur l'environnement et la santé humaine sont notables au regard des critères pertinents énumérés*

à l'annexe du présent article. Le cas échéant, elle tient compte des résultats disponibles d'autres évaluations pertinentes des incidences sur l'environnement requises au titre d'autres législations applicables. (...) L'autorité chargée de l'examen au cas par cas indique les motifs qui fondent sa décision au regard des critères pertinents énumérés à l'annexe du présent article, ainsi que des mesures et caractéristiques du projet présentées par le maître d'ouvrage et destinées à éviter ou réduire les effets négatifs notables de celui-ci sur l'environnement et la santé humaine. (...)».

5. L'annexe de l'article R. 122-3-1 de ce même code prévoit : « Critères de l'examen au cas par cas / 1. Caractéristiques des projets / Les caractéristiques des projets doivent être considérées notamment par rapport : / a) A la dimension et à la conception de l'ensemble du projet ; / b) Au cumul avec d'autres projets existants ou approuvés ; / c) A l'utilisation des ressources naturelles, en particulier le sol, les terres, l'eau et la biodiversité ; / d) A la production de déchets ; / e) A la pollution et aux nuisances ; / f) Au risque d'accidents et/ ou de catastrophes majeurs en rapport avec le projet concerné, notamment dus au changement climatique, compte tenu de l'état des connaissances scientifiques ; / g) Aux risques pour la santé humaine (dus, par exemple, à la contamination de l'eau ou à la pollution atmosphérique). / 2. Localisation des projets / La sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet doit être considérée en prenant notamment en compte : / a) L'utilisation existante et approuvée des terres ; / b) La richesse relative, la disponibilité, la qualité et la capacité de régénération des ressources naturelles de la zone (y compris le sol, les terres, l'eau et la biodiversité) et de son sous-sol ; / c) La capacité de charge de l'environnement naturel, en accordant une attention particulière aux zones suivantes : / i) Zones humides, rives, estuaires ; / ii) Zones côtières et environnement marin ; / iii) Zones de montagnes et de forêts ; / iv) Réserves et parcs naturels ; / v) Zones répertoriées ou protégées par la législation nationale ; zones Natura 2000 désignées en vertu des directives 92/43/ CEE du 21 mai 1992 et 2009/147/ CE du 30 novembre 2009 ; / vi) Zones ne respectant pas ou considérées comme ne respectant pas les normes de qualité environnementale fixées par la législation de l'Union européenne et pertinentes pour le projet ; / vii) Zones à forte densité de population ; / viii) Paysages, sites et monuments importants du point de vue historique, culturel ou archéologique. / 3. Type et caractéristiques des incidences potentielles / Les incidences notables probables qu'un projet pourrait avoir sur l'environnement doivent être considérées en fonction des critères énumérés aux points 1 et 2 de la présente annexe, par rapport aux incidences du projet sur les facteurs précisés au III de l'article L. 122-1, en tenant compte de : / a) L'ampleur et l'étendue spatiale des incidences (zone géographique et importance de la population susceptible d'être touchée, par exemple) ; / b) La nature des incidences ; / c) La nature transfrontalière des incidences ; / d) L'intensité et la complexité des incidences ; / e) La probabilité des incidences ; / f) Le début, la durée, la fréquence et la réversibilité attendus des incidences ; / g) Le cumul des incidences avec celui d'autres projets existants ou approuvés ; / h) La possibilité de réduire les incidences de manière efficace ».

6. Les requérants excipent de l'illégalité de la décision du 8 novembre 2024 par laquelle le préfet de région des Pays de la Loire a dispensé d'étude d'impact le projet de renouvellement urbain sur le site de Gavy de la commune de Saint-Nazaire à la suite de la demande déposée le 4 octobre 2024.

7. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le projet s'implante sur un terrain de 78 350 m², déjà pour partie urbanisé et artificialisé du fait de la présence de maisons, bâtiments et parkings. Il prévoit une surface de plancher de 36 500 m² dont 29 006 m² créés, avec une emprise au sol d'environ 15 000 m². Ce projet prévoit ainsi la construction de nombreux immeubles qui s'étagèrent de R+2 à R+4 au centre, au sud avec une émergence à R+6 et de R+5 à R+7 au nord avec une émergence à R+14. Par suite, il présente des caractéristiques particulières eu égard à la dimension et à la conception d'ensemble du projet.

8. En deuxième lieu, si le terrain d'assiette du projet ne comporte aucune zone humide et ne s'inscrit dans aucune zone écologique, il intercepte la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique « zone résiduelle de la Baule à Saint-Nazaire », qui comporte de forts enjeux floristiques, herpétologiques et mammalogiques, et s'approche de la zone Natura 2000 de l'estuaire de la Loire, qui est concernée par des enjeux faunistiques, avifaunistiques et chiroptérologiques. Espace proche du rivage, le terrain se situe dans un corridor identifié de la trame verte et bleue du plan local d'urbanisme et est enserré au nord et au sud par deux espaces boisés significatifs que sont le bois de Porcé et le bois de Trebezy, identifiés comme des réservoirs de biodiversité. Par suite, le projet s'inscrit indéniablement dans une zone à forte sensibilité environnementale.

9. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que le projet prévoit un réaménagement conséquent du terrain d'assiette, impliquant une évolution de ses bâtiments et de certains de ses usages. S'il préserve le boisement présent en lisière sud et prévoit la plantation de nombreux arbres, il implique au préalable l'abattage d'une centaine d'arbres. Par ailleurs, si, du fait de son urbanisation actuelle, la faune et la flore présentes sur le site étaient déjà soumises à un impact urbain, l'ampleur de ce projet qui s'étend sur un terrain de 7 hectares tel que décrit au point 8 aura nécessairement des impacts sur cette zone à forte sensibilité environnementale. Le pétitionnaire a d'ailleurs, ainsi qu'il ressort de ses propres écritures, dans le dossier de demande d'examen au cas par cas, répondu d'abord favorablement à la question de savoir si son projet est susceptible d'entraîner des perturbations, des dégradations, des destructions de la biodiversité existante, avant de conclure au contraire en mentionnant qu'après mise en place des mesures d'évitement, de réduction et d'accompagnement prévues par l'étude faune-flore réalisée en avril 2024, « le niveau d'impact résiduel sur les enjeux réglementaires et conservatoires est nul à faible ». Si le préfet a, dans sa décision de dispense, visé les conclusions de ce diagnostic en mentionnant que « selon le dossier, (...) les atteintes résiduelles à la biodiversité sont considérées comme faibles », ce diagnostic souffre d'insuffisances tenant, notamment, à la description très lacunaire du projet de complexe hôtelier et l'absence d'actualisation au regard des évolutions du projet. Il ressort, en effet, des pièces du dossier qu'à la suite de la concertation organisée en mai-juin 2024, le projet a été modifié en plusieurs endroits, notamment en repositionnant les trois bâtiments de l'îlot Lisière pour les éloigner davantage de la lisière du bois de Porcé, en supprimant l'îlot linéaire et conservant la ferme historique et en supprimant le spa et réajustant la volumétrie de l'hôtel et du bar. Ainsi, les mesures ME 1 à ME 4 que cette étude datant d'avril 2024 mentionnait comme mesures d'évitement, si elles pouvaient être qualifiées comme telles en phase amont du dossier d'instruction de la demande de dispense, ne pouvaient plus, une fois intégrées au projet, être regardées comme constituant des adaptations envisagées du projet. Par suite, aucune mesure d'évitement au sens du IV de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement n'était, en tout état de cause, à prendre en compte et ce diagnostic ne permettait pas, à la date du 8 novembre 2024, de caractériser précisément les incidences notables du projet, dans sa version soumise à demande de dispense. Du reste, le permis d'aménager mentionne lui-même que le lot D doit prévoir des mesures d'évitement, réduction et compensation pour intégrer les enjeux liés à la présence du martinet noir, espèce protégée, et il est constant que le projet a également des incidences sur une autre espèce protégée qu'est le lézard des murailles.

10. Eu égard à ce qui a été dit aux points 7 à 9 quant à l'ampleur particulière du projet, à l'évolution des constructions, en hauteur notamment, sa localisation dans une zone à forte sensibilité environnementale, qui permet d'entrevoir des incidences notables probables sur l'environnement, et à un impact sur la faune et la flore qui ne peut être considéré comme faible sur le fondement d'une étude qui n'a pas été réalisée au regard des caractéristiques du projet soumis à examen au cas par cas, le préfet a, en dispensant le projet d'une évaluation environnementale,

commis une erreur d'appréciation. Par suite, les requérants sont fondés à demander, du fait de l'illégalité de la décision de dispense, l'annulation de la décision accordant aux sociétés Icade Promotion et Duval Développement Pays de la Loire un permis d'aménager.

11. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est susceptible de fonder l'annulation.

Sur les frais liés au litige :

12. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux demandes présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association Comité Local Attac 44 n'est pas admise.

Article 2 : L'arrêté du 27 février 2025 du maire de Saint-Nazaire accordant un permis d'aménager aux sociétés Icade Promotion et Duval Développement Pays de la Loire est annulé.

Article 3 : Les conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association « Bretagne Vivante-SEPNB », représentant unique des requérants, à la commune de Saint-Nazaire, à la société Icade promotion, à la société Duval Développement Pays de la Loire et à l'association Comité Local Attac 44.

Délibéré après l'audience du 26 mai 2026, à laquelle siégeaient :

Mme Douet, présidente,
Mme Malingue, première conseillère,
M. Brémond, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 juin 2026.

La rapporteure,

La présidente,

Signé

Signé

F. Malingue

H. Douet

La greffière,

Signé

D. Decock

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,