

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2001001

M. F

M. Jean Antolini
Rapporteur

Mme Corneloup
Rapporteuse publique

Audience du 21 octobre 2021
Lecture du 9 novembre 2021

68-03
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 mars 2020 et un mémoire complémentaire enregistré le 5 février 2021, M. F, représenté par Me B, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 25 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire en vue de la réalisation d'un centre de tri, ensemble la décision implicite de rejet du 22 janvier 2020 née du silence gardé par le maire sur son recours gracieux ;

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

Il soutient que :

- le projet est entaché de vices de procédure dès lors que des élus ont participé à diverses délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; l'illégalité de ces délibérations au regard de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et de la charte de l'élu local, applicable à laquelle renvoie l'article L. 1111-1-1 du même code, entache d'illégalité l'arrêté en litige ;

- l'auteur de la décision attaquée est incompétent car la délégation de signature provient du maire qui est une personne intéressée, car l'arrêté de délégation de signature a été édicté à la faveur d'une délibération frauduleuse du conseil municipal, comme cela ressort de la prise de deux délibérations successives le même jour dont les dates de transmission en préfecture diffèrent, car cette délégation n'a pas fait l'objet d'affichage régulier et car la convocation des élus est tardive au regard de l'article L. 2121-11 du CGCT ;

- le dossier soumis à enquête publique est insuffisant dès lors que :

* aucune autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'a été sollicitée alors que le bâtiment autorisé est susceptible de stocker des bouteilles de gaz ;

* le rapport du commissaire enquêteur est insuffisant puisque « 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se sont vivement opposés à l'implantation du projet en litige, puisque des agriculteurs ont déposé des observations auxquelles aucune réponse n'a été apportée, puisque l'étude d'impact est insuffisante faute d'étudier l'impact sur le pont du Gard d'intérêt patrimonial et sur le belvédère des garrigues, point central du parcours muséographique, et faute d'étudier l'impact du projet sur le climat ;

* le rapport d'enquête publique n'a pas tenu compte de l'avis du public ;

- l'enquête publique est irrégulière dès lors que les heures de consultation du public ne lui ont pas permis d'échanger avec la commission d'enquête ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir en ce que des élus intéressés au projet ont pris part aux délibérations ;

- il est entaché d'un détournement de procédure dès lors que la vente de plusieurs chemins ruraux au pétitionnaire est irrégulière ;

- le maire a commis une erreur d'appréciation dès lors que le projet porte atteinte au paysage et au tourisme en raison des caractéristiques du bâtiment, de sa visibilité et du trafic routier engendré ; parce qu'il génère une décote de valeur des maisons environnantes, qu'il génère une atteinte excessive à l'agriculture, des pollutions importantes, une perte de la biodiversité animale locale et un déséquilibre des écosystèmes, des problèmes sécuritaires en termes de circulation automobiles, des soucis hydrauliques et, enfin, parce qu'il est une source d'accroissement du réchauffement climatique local alors qu'en contrepartie, si l'autorisation environnementale fait état à terme de la création de 600 emplois à temps plein, les annonces relayées par la presse sont d'une toute autre teneur ; les objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) n'ont pas été respectés ;

- l'utilité publique du projet en litige n'est pas démontrée.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 octobre 2020 et 10 mars 2021, la commune de Fournès, représentée par la SELARL M Avocats Associés, conclut au rejet de la requête, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, et à ce que soit mise à la charge de M. F la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal la requête est irrecevable car le requérant ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 9 octobre 2020 et 3 mars 2021, la société Argan, représentée par la SCP Boivin et Associés, conclut, à titre principal, au rejet de la requête à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme et à ce que soit mise à la charge de M. F la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal que la requête est irrecevable car le requérant ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;
- à titre subsidiaire que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la charte de l'élu local ;
- 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 M. Antolini,
- les conclusions de Mme Corneloup, rapporteure publique,
- les observations de Me B, représentant M. F, celles de Me M, représentant la commune de Fournès, et celles de Me A représentant la société Argan.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 25 septembre 2019, le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire un centre de tri de colis de grande capacité, sur un terrain sis au lieu-dit « le bois de Brignon », en zone Uact du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune. M. F demande l'annulation de cet arrêté.

Sur le moyen tiré de l'illégalité de délibérations du conseil municipal préalable à l'intervention de l'arrêté en litige :

2. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y

ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune, est de nature à en entraîner l'illégalité. Il en résulte également que sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller municipal intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération. Pour critiquer la légalité du permis de construire en litige, M. F soutient que le maire de la commune, le premier adjoint au maire et une conseillère municipale ont participé à 15 délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils avaient un intérêt direct ou indirect à la vente de terrains situés dans le secteur de « La Pale » concerné par le projet de la société Argan. Il affirme notamment que le premier adjoint au maire est propriétaire de la parcelle cadastrée section AB n° 0362 servant d'assiette au projet et que des membres de la famille de la maire de Fournès et d'une conseillère municipale seraient propriétaires de 15 des 46 parcelles composant ce terrain de 13,7 hectares.

3. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

4. En premier lieu, M. F n'est pas recevable à invoquer les éventuelles irrégularités susceptibles d'affecter les délibérations n° 41 du 26 juin 2018, n° 045 du 26 juin 2018, n° 46 du 17 juillet 2018, n° 60 du 25 octobre 2018 et n° 27 du 30 avril 2019, dès lors que ces délibérations ont fait l'objet d'une abrogation et sont sorties de l'ordonnancement juridique.

5. En deuxième lieu, M. F ne peut davantage utilement se prévaloir de l'illégalité de la délibération n° 051 du 25 octobre 2018 prescrivant la mise en compatibilité du PLU sur lequel se fonde l'arrêté en litige, ou de la délibération n° 57 du 29 août 2019 approuvant le dossier du projet pour le mettre à disposition du public, dès lors que l'illégalité de ces délibérations serait sans incidence sur celle du PLU ultérieurement approuvé et, partant, sans influence sur la légalité de l'arrêté en litige.

6. En troisième lieu, ni la délibération n° 61, approuvée le 25 octobre 2018, ni les délibérations n° 29 et 47 la modifiant, approuvées les 30 avril et 10 juillet 2019, alors qu'elles se bornent à entériner des mesures compensatoires liées au projet de centre de tri, ne constituent la base légale de l'arrêté en litige qui n'a pas non plus été pris pour leur application. Ces délibérations, qui n'ont pas un caractère réglementaire, n'entrent pas davantage dans le champ d'une opération complexe. Elles ne sauraient, en tout état de cause, être critiquées alors qu'elles sont devenues définitives.

7. En quatrième lieu, la délibération n° 46 adoptée le 10 juillet 2019 se borne à approuver la vente de chemins ruraux situés dans la zone de La Pale au bénéfice du pétitionnaire. A la supposer même fondée, la déclaration d'illégalité de cette délibération est sans incidence sur la qualité de la société Argan à présenter sa demande de permis de construire. M. F ne peut dès lors utilement se prévaloir de l'illégalité de cette délibération alors au surplus que ne relevant ni des actes à caractère réglementaire ni d'une opération complexe, sa légalité ne peut plus être contestée en raison de son caractère définitif.

8. En cinquième lieu, s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé à son vote ou aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel. Il est constant que le maire de la commune et une conseillère municipale sont parents avec certains propriétaires de parcelles qui doivent être vendues à la société bénéficiaire du permis pour qu'elle puisse mener à bien son projet et qu'une conseillère municipale est propriétaire d'un terrain servant d'assiette à ce projet. Par délibération du 29 août 2019, le conseil municipal de la commune de Fournès a approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme communal après avoir reconnu d'utilité publique le projet de la société Argan.

9. D'une part, la seule circonstance que certaines parcelles, appartenant en propre à une conseillère municipale pour une d'entre elles ou à des membres de la famille de deux conseillers municipaux, dont le maire, pour les autres, n'est pas par elle-même de nature, s'agissant de ces élus, à caractériser un intérêt distinct de ceux de la généralité des habitants de la commune. Il ressort en revanche des pièces du dossier, et notamment de la délibération du Syndicat mixte du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de l'Uzège pont du Gard approuvant la modification du SCoT que la modification envisagée n'affecte pas les objectifs en logement et consommation d'espaces et qu'elle conforte le modèle de développement défini dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Il ressort en outre de la délibération du conseil municipal de Fournès approuvant la mise en compatibilité de son PLU que les élus présents ont estimé que l'intérêt général de cette opération était caractérisé par la création a minima de 200 emplois à temps plein ou même 600 potentiellement dans les cinq années à venir, alors que la commune s'inscrivait dans un contexte de fermeture de grandes entreprises. Cet intérêt général est enfin confirmé tant par l'avis favorable de la commission d'enquête, qui fait état de ce que les communes et communauté de communes avoisinantes sont favorables à ce projet en raison de ses retombées bénéfiques, que par les observations de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) qui souligne que le choix d'implantation a été dicté par sa situation intéressante au regard du réseau routier national.

10. D'autre part, le terrain d'assiette du projet est situé dans une zone d'activité anciennement classée IIAUac dont les sols avaient déjà vocation à être artificialisés, quelle que soit la destination finale qui serait donnée à ce secteur. Il résulte au surplus des termes mêmes de la délibération critiquée que les élus concernés n'y ont pas pris part pour éviter toute contestation quant à leur intéressement à l'affaire et qu'elle a été adoptée à une large majorité. Il s'ensuit que M. F n'est pas fondé à soutenir que les élus en cause étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et qu'ils auraient exercé une quelconque influence sur le sens de cette délibération.

11. Il résulte de ce qui précède que M. F n'est pas fondé à invoquer par la voie de l'exception l'illégalité de la délibération du 29 août 2019, alors au surplus qu'en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, l'irrégularité dans la composition du conseil municipal ayant approuvé ce document d'urbanisme ne peut plus être invoquée passé un délai de 6 mois à compter de sa prise d'effet, le 2 septembre 2019. Il en résulte tout autant que les élus mis en cause n'ont pas davantage manqué à leurs obligations déontologiques reprises par l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales de l'article 1^{er} de la charte de l' élu local.

12. En sixième lieu, le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger. Le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux. En outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique.

13. Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Elle peut aussi prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé [...]* ». Si, dans le cadre de ces deux contestations, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édiction de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux. Il est constant que les délibérations n^{os} 27 du 30 avril 2019, critiquées par la voie de l'exception, portent sur des délégations de signature qui ont un caractère réglementaire. Dès lors que ces délibérations sont pour la seconde définitive puisqu'affichée le 12 juillet 2019, et pour la première abrogée, M. F ne peut, en tout état de cause, utilement invoquer l'irrégularité de la composition du conseil municipal qui les a adoptées ou l'irrégularité des convocations du conseil municipal. Il ne ressort enfin d'aucune des pièces du dossier que M. Forte, bénéficiaire de ces délégations, aurait commis un quelconque manquement à ses obligations de dignité, probité et intégrité imposées par l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 selon lequel « (...) *les personnes titulaires d'un mandat électif local (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts (...)* ».

Sur le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte :

14. L'arrêté en litige a été signé par M. Forte en sa qualité d'adjoint au maire. Par délibération du 30 avril 2019 dont la légalité n'a pas été utilement contestée, comme il vient d'être dit au point précédent, le conseil municipal a désigné M. Forte pour mener à terme l'instruction du permis de construire en litige, conformément aux dispositions de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme qui autorise le conseil municipal à désigner un de ses membres pour délivrer un permis de construire lorsque le maire est susceptible d'être intéressé au projet qu'il autorise. Il ressort enfin des pièces du dossier que les convocations à la séance du 30 avril 2019 au cours de laquelle a été adoptée cette délibération ont été adressées aux élus le 24 avril, qu'un

affichage est intervenu le 14 mai 2019 et que la transmission en préfecture a été réalisée le 16 juillet 2019. Enfin, la seule circonstance que le conseil municipal s'y soit repris à deux fois pour adopter cette délibération et que la seconde délibération ait annulé la première juste après son édicition n'est pas de nature à révéler une quelconque fraude. Il s'ensuit que M. F n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté qu'il conteste aurait été signé par une autorité incompétente.

Sur le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique :

15. En premier lieu, par arrêté du 10 mai 2019, le Préfet du Gard a ouvert et organisé l'enquête publique unique portant sur l'autorisation environnementale, l'intérêt général de l'opération et la compatibilité du PLU, la modification du schéma de cohérence territoriale de l'Uzège-Pont du Gard et le permis de construire en litige. En premier lieu, contrairement à ce que soutient le requérant, le projet de centre de tri de colis de grande capacité en litige ne relève pas du régime des installations classées pour la protection de l'environnement du seul fait que seraient susceptibles d'y être stockées des cartouches de gaz butane destinées aux réchauds de camping. Il ne ressort par ailleurs d'aucune des pièces du dossier que ce centre de tri de colis relèverait par nature de la législation des installations classées. Le requérant ne peut dès lors utilement se prévaloir, pour contester la régularité de cette enquête publique unique, de ce qu'aucune autorisation n'a été sollicitée au titre de la législation sur les installations classées.

16. En deuxième lieu, la seule circonstance que 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se soient vivement opposés à l'implantation du projet de la société Argan n'est pas de nature à révéler une quelconque irrégularité de cette enquête. Contrairement à ce qui est enfin soutenu, les observations de M. Genay ont bien été prises en compte par la commission d'enquête puisqu'elles sont synthétisées dans tableau figurant en page 44 de son rapport qui comprend bien, dans son chapitre III, une analyse des 578 observations écrites et des 20 observations orales recensées sur près de 50 pages et regroupées par thèmes. Si M. F critique également les horaires d'ouverture au public et soutient qu'ils auraient été insuffisants, il ressort du rapport d'enquête qu'une permanence a été tenue le lundi 3 juin 2019 de 9 h à 12h, le jeudi 13 juin de 14h à 17h, le vendredi 21 juillet de 9h à 12h et le mercredi 3 juillet de 14h à 17h, alors qu'un poste informatique a été mis à la disposition du public pendant les heures d'ouverture de la mairie et au siège du Syndicat Mixte du PETR Uzège Pont du Gard et que le public pouvait même transmettre ses observations et ses propositions, soit par écrit sur le registre d'enquête déposé en mairie, soit sur une adresse électronique dédiée, ces observations et propositions étant accessibles au public sur un site internet. M. F ne saurait enfin sérieusement invoquer sans autres précisions un manque de motivation des conclusions de la commission d'enquête alors que celle-ci a très précisément motivé son avis favorable sur 23 pages dédiées aux 4 volets de l'enquête publique unique, dont relève le permis de construire en litige.

17. En dernier lieu, en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme applicable aux autorisations d'urbanisme, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. M. F a invoqué un moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact pour la première fois dans son mémoire complémentaire enregistré le 5 février 2021. Dès lors que le premier mémoire en défense de la commune de Fournès lui a été communiqué le 6 octobre 2020, alors que le premier mémoire en défense du pétitionnaire lui a été communiqué le 14 octobre suivant, ce nouveau moyen invoqué pour la première fois plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense est irrecevable.

Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir :

18. Comme développé au point 8, la circonstance qu'un conseiller municipal soit propriétaire d'une parcelle servant d'assiette au projet de la société Argan ou que deux conseillers municipaux aient un lien de parenté avec des propriétaires d'autres parcelles n'est pas de nature à révéler un détournement de pouvoir alors que, comme il a été dit au point 9, ce projet présente un intérêt communal et extra communal et que les terrains en cause relevaient déjà d'un zonage dont la vocation était d'accueillir des entreprises. M. F n'est dès lors pas fondé à soutenir que l'arrêté qu'il conteste serait entaché de détournement de pouvoir à raison d'un conflit d'intérêt de certains élus.

Sur le moyen tiré du détournement de procédure :

19. Comme il a été dit au point 7, la déclaration d'illégalité de la délibération approuvant la vente de deux chemins ruraux à la société Argan est sans incidence sur la qualité de cette dernière à présenter sa demande de permis de construire. M. F ne revendique enfin aucune utilité pour le public de ces chemins et ne démontre pas davantage que leur aliénation ne pourrait légalement intervenir. Il ne peut en conséquence utilement soutenir que la vente de ces chemins serait constitutive d'un détournement de procédure, faute d'avoir respecté la règle de désaffectation préalable.

Sur le moyen tiré de l'erreur d'appréciation :

20. En application de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, Le permis de construire ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. Il appartient à l'auteur d'un recours contentieux dirigé contre un permis de construire d'identifier les dispositions textuelles dont ils invoquent la méconnaissance.

21. M. F soutient que l'arrêté en litige serait entaché d'une erreur d'appréciation dès lors que le maire de Fournès n'aurait pas suffisamment pris en compte les impacts économiques, environnementaux, paysagers et humains du projet. En se bornant à faire état du bilan coût avantage de l'opération qu'il conteste, qu'il n'appartient pourtant pas à l'autorité en charge de la délivrance des permis de construire de contrôler, le requérant n'invoque ce faisant la méconnaissance d'aucune disposition textuelle opposable aux autorisations d'urbanisme et ne permet pas, ainsi, d'apprécier la portée de son moyen. De la même manière, en se bornant à affirmer dans ses écritures relatives au coût du projet de la société Argan que « les objectifs du SCoT n'ont pas été respectés » M. F ne permet pas davantage au tribunal d'apprécier la portée de son moyen.

22. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. F n'est pas fondé à soutenir que le permis de construire qu'il conteste est entaché d'excès de pouvoir et à en demander l'annulation. Il y a lieu en conséquence de rejeter sa requête sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir soulevées en défense par la commune de Fournès et la société Argan.

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Fournès, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse une quelconque somme à M. F au titre des frais non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de la commune de Fournès et de la société Argan les frais de même nature qu'elles ont dû exposer.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. F est rejetée.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. F, à la commune de Fournès et à la société Argan.

Délibéré après l'audience du 21 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Antolini, président,
Mme Bourjade, première conseillère,
Mme Villemejeanne, conseillère.

Lu en audience publique le 9 novembre 2021.

Le président,

La conseillère la plus ancienne,

J. ANTOLINI

A. BOURJADE

Le greffier,

N. LASNIER

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous huissiers 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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2001003

M. G

**M. Jean Antolini
Rapporteur**

**Mme Corneloup
Rapporteuse publique**

Audience du 21 octobre 2021
Lecture du 9 novembre 2021

68-03
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 mars 2020 et un mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021, M. G, représenté par Me B, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 25 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire en vue de la réalisation d'un centre de tri, ensemble la décision implicite de rejet du 22 janvier 2020 née du silence gardé par le maire sur son recours gracieux ;

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

Il soutient que :

- le projet est entaché de vices de procédure dès lors que des élus ont participé à diverses délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; l'illégalité de ces délibérations au regard de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et de la charte de l'élu local, applicable à laquelle renvoie l'article L. 1111-1-1 du même code, entache d'illégalité l'arrêté en litige ;

- l'auteur de la décision attaquée est incompétent car la délégation de signature provient du maire qui est une personne intéressée, car l'arrêté de délégation de signature a été édicté à la faveur d'une délibération frauduleuse du conseil municipal, comme cela ressort de la prise de deux délibérations successives le même jour dont les dates de transmission en préfecture diffèrent, car cette délégation n'a pas fait l'objet d'affichage régulier et car la convocation des élus est tardive au regard de l'article L. 2121-11 du CGCT ;

- le dossier soumis à enquête publique est insuffisant dès lors que :

* aucune autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'a été sollicitée alors que le bâtiment autorisé est susceptible de stocker des bouteilles de gaz ;

* le rapport du commissaire enquêteur est insuffisant puisque « 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se sont vivement opposés à l'implantation du projet en litige, puisque des agriculteurs ont déposé des observations auxquelles aucune réponse n'a été apportée, puisque l'étude d'impact est insuffisante faute d'étudier l'impact sur le pont du Gard d'intérêt patrimonial et sur le belvédère des garrigues, point central du parcours muséographique, et faute d'étudier l'impact du projet sur le climat ;

* le rapport d'enquête publique n'a pas tenu compte de l'avis du public ;

- l'enquête publique est irrégulière dès lors que les heures de consultation du public ne lui ont pas permis d'échanger avec la commission d'enquête ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir en ce que des élus intéressés au projet ont pris part aux délibérations ;

- il est entaché d'un détournement de procédure dès lors que la vente de plusieurs chemins ruraux au pétitionnaire est irrégulière ;

- le maire a commis une erreur d'appréciation dès lors que le projet porte atteinte au paysage et au tourisme en raison des caractéristiques du bâtiment, de sa visibilité et du trafic routier engendré ; parce qu'il génère une décote de valeur des maisons environnantes, qu'il génère une atteinte excessive à l'agriculture, des pollutions importantes, une perte de la biodiversité animale locale et un déséquilibre des écosystèmes, des problèmes sécuritaires en termes de circulation automobiles, des soucis hydrauliques et, enfin, parce qu'il est une source d'accroissement du réchauffement climatique local alors qu'en contrepartie, si l'autorisation environnementale fait état à terme de la création de 600 emplois à temps plein, les annonces relayées par la presse sont d'une toute autre teneur ; les objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) n'ont pas été respectés ;

- l'utilité publique du projet en litige n'est pas démontrée.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 octobre 2020 et 10 mars 2021, la commune de Fournès, représentée par la SELARL M Avocats Associés, conclut au rejet de la requête, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, et à ce que soit mise à la charge de M. G la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que:

- à titre principal la requête est irrecevable car le requérant ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 9 octobre 2020 et 3 mars 2021, la société Argan, représentée par la SCP Boivin et Associés, conclut, à titre principal, au rejet de la requête à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme et à ce que soit mise à la charge de M. G la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal que la requête est irrecevable car le requérant ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;
- à titre subsidiaire que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la charte de l'élu local ;
- 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 M. Antolini,
- les conclusions de Mme Corneloup, rapporteure publique,
- les observations de Me B, représentant M. G, celles de Me M, représentant la commune de Fournès, et celles de Me Ancel représentant la société Argan.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 25 septembre 2019, le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire un centre de tri de colis de grande capacité, sur un terrain sis au lieu-dit « le bois de Brignon », en zone Uact du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune. M. G demande l'annulation de cet arrêté.

Sur le moyen tiré de l'illégalité de délibérations du conseil municipal préalable à l'intervention de l'arrêté en litige :

2. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y

ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune, est de nature à en entraîner l'illégalité. Il en résulte également que sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller municipal intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération. Pour critiquer la légalité du permis de construire en litige, M. G soutient que le maire de la commune, le premier adjoint au maire et une conseillère municipale ont participé à 15 délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils avaient un intérêt direct ou indirect à la vente de terrains situés dans le secteur de « La Pale » concerné par le projet de la société Argan. Il affirme notamment que le premier adjoint au maire est propriétaire de la parcelle cadastrée section AB n° 0362 servant d'assiette au projet et que des membres de la famille de la maire de Fournès et d'une conseillère municipale seraient propriétaires de 15 des 46 parcelles composant ce terrain de 13,7 hectares.

3. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

4. En premier lieu, M. G n'est pas recevable à invoquer les éventuelles irrégularités susceptibles d'affecter les délibérations n° 41 du 26 juin 2018, n° 045 du 26 juin 2018, n° 46 du 17 juillet 2018, n° 60 du 25 octobre 2018 et n° 27 du 30 avril 2019, dès lors que ces délibérations ont fait l'objet d'une abrogation et sont sorties de l'ordonnancement juridique.

5. En deuxième lieu, M. G ne peut davantage utilement se prévaloir de l'illégalité de la délibération n° 051 du 25 octobre 2018 prescrivant la mise en compatibilité du PLU sur lequel se fonde l'arrêté en litige, ou de la délibération n° 57 du 29 août 2019 approuvant le dossier du projet pour le mettre à disposition du public, dès lors que l'illégalité de ces délibérations serait sans incidence sur celle du PLU ultérieurement approuvé et, partant, sans influence sur la légalité de l'arrêté en litige.

6. En troisième lieu, ni la délibération n° 61, approuvée le 25 octobre 2018, ni les délibérations n° 29 et 47 la modifiant, approuvées les 30 avril et 10 juillet 2019, alors qu'elles se bornent à entériner des mesures compensatoires liées au projet de centre de tri, ne constituent la base légale de l'arrêté en litige qui n'a pas non plus été pris pour leur application. Ces délibérations, qui n'ont pas un caractère réglementaire, n'entrent pas davantage dans le champ d'une opération complexe. Elles ne sauraient, en tout état de cause, être critiquées alors qu'elles sont devenues définitives.

7. En quatrième lieu, la délibération n° 46 adoptée le 10 juillet 2019 se borne à approuver la vente de chemins ruraux situés dans la zone de La Pale au bénéfice du pétitionnaire. A la supposer même fondée, la déclaration d'illégalité de cette délibération est sans incidence sur la qualité de la société Argan à présenter sa demande de permis de construire. M. G ne peut dès lors utilement se prévaloir de l'illégalité de cette délibération alors au surplus que ne relevant ni des actes à caractère réglementaire ni d'une opération complexe, sa légalité ne peut plus être contestée en raison de son caractère définitif.

8. En cinquième lieu, s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé à son vote ou aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel. Il est constant que le maire de la commune et une conseillère municipale sont parents avec certains propriétaires de parcelles qui doivent être vendues à la société bénéficiaire du permis pour qu'elle puisse mener à bien son projet et qu'une conseillère municipale est propriétaire d'un terrain servant d'assiette à ce projet. Par délibération du 29 août 2019, le conseil municipal de la commune de Fournès a approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme communal après avoir reconnu d'utilité publique le projet de la société Argan.

9. D'une part, la seule circonstance que certaines parcelles, appartenant en propre à une conseillère municipale pour une d'entre elles ou à des membres de la famille de deux conseillers municipaux, dont le maire, pour les autres, n'est pas par elle-même de nature, s'agissant de ces élus, à caractériser un intérêt distinct de ceux de la généralité des habitants de la commune. Il ressort en revanche des pièces du dossier, et notamment de la délibération du Syndicat mixte du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de l'Uzège pont du Gard approuvant la modification du SCoT que la modification envisagée n'affecte pas les objectifs en logement et consommation d'espaces et qu'elle conforte le modèle de développement défini dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Il ressort en outre de la délibération du conseil municipal de Fournès approuvant la mise en compatibilité de son PLU que les élus présents ont estimé que l'intérêt général de cette opération était caractérisé par la création a minima de 200 emplois à temps plein ou même 600 potentiellement dans les cinq années à venir, alors que la commune s'inscrivait dans un contexte de fermeture de grandes entreprises. Cet intérêt général est enfin confirmé tant par l'avis favorable de la commission d'enquête, qui fait état de ce que les communes et communauté de communes avoisinantes sont favorables à ce projet en raison de ses retombées bénéfiques, que par les observations de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) qui souligne que le choix d'implantation a été dicté par sa situation intéressante au regard du réseau routier national.

10. D'autre part, le terrain d'assiette du projet est situé dans une zone d'activité anciennement classée IIAUac dont les sols avaient déjà vocation à être artificialisés, quelle que soit la destination finale qui serait donnée à ce secteur. Il résulte au surplus des termes mêmes de la délibération critiquée que les élus concernés n'y ont pas pris part pour éviter toute contestation quant à leur intéressement à l'affaire et qu'elle a été adoptée à une large majorité. Il s'ensuit que M. G n'est pas fondé à soutenir que les élus en cause étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et qu'ils auraient exercé une quelconque influence sur le sens de cette délibération.

11. Il résulte de ce qui précède que M. G n'est pas fondé à invoquer par la voie de l'exception l'illégalité de la délibération du 29 août 2019, alors au surplus qu'en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, l'irrégularité dans la composition du conseil municipal ayant approuvé ce document d'urbanisme ne peut plus être invoquée passé un délai de 6 mois à compter de sa prise d'effet, le 2 septembre 2019. Il en résulte tout autant que les élus mis en cause n'ont pas davantage manqué à leurs obligations déontologiques reprises par l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales de l'article 1^{er} de la charte de l' élu local.

12. En sixième lieu, le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger. Le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux. En outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique.

13. Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Elle peut aussi prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé [...]* ». Si, dans le cadre de ces deux contestations, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édiction de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux. Il est constant que les délibérations n^{os} 27 du 30 avril 2019, critiquées par la voie de l'exception, portent sur des délégations de signature qui ont un caractère réglementaire. Dès lors que ces délibérations sont pour la seconde définitive puisqu'affichée le 12 juillet 2019, et pour la première abrogée, M. G ne peut, en tout état de cause, utilement invoquer l'irrégularité de la composition du conseil municipal qui les a adoptées ou l'irrégularité des convocations du conseil municipal. Il ne ressort enfin d'aucune des pièces du dossier que M. Forte, bénéficiaire de ces délégations, aurait commis un quelconque manquement à ses obligations de dignité, probité et intégrité imposées par l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 selon lequel « (...) *les personnes titulaires d'un mandat électif local (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts (...)* ».

Sur le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte :

14. L'arrêté en litige a été signé par M. Forte en sa qualité d'adjoint au maire. Par délibération du 30 avril 2019 dont la légalité n'a pas été utilement contestée, comme il vient d'être dit au point précédent, le conseil municipal a désigné M. Forte pour mener à terme l'instruction du permis de construire en litige, conformément aux dispositions de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme qui autorise le conseil municipal à désigner un de ses membres pour délivrer un permis de construire lorsque le maire est susceptible d'être intéressé au projet qu'il autorise. Il ressort enfin des pièces du dossier que les convocations à la séance du 30 avril 2019 au cours de laquelle a été adoptée cette délibération ont été adressées aux élus le 24 avril, qu'un

affichage est intervenu le 14 mai 2019 et que la transmission en préfecture a été réalisée le 16 juillet 2019. Enfin, la seule circonstance que le conseil municipal s'y soit repris à deux fois pour adopter cette délibération et que la seconde délibération ait annulé la première juste après son édicition n'est pas de nature à révéler une quelconque fraude. Il s'ensuit que M. G n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté qu'il conteste aurait été signé par une autorité incompétente.

Sur le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique :

15. En premier lieu, par arrêté du 10 mai 2019, le Préfet du Gard a ouvert et organisé l'enquête publique unique portant sur l'autorisation environnementale, l'intérêt général de l'opération et la compatibilité du PLU, la modification du schéma de cohérence territoriale de l'Uzège-Pont du Gard et le permis de construire en litige. En premier lieu, contrairement à ce que soutient le requérant, le projet de centre de tri de colis de grande capacité en litige ne relève pas du régime des installations classées pour la protection de l'environnement du seul fait que seraient susceptibles d'y être stockées des cartouches de gaz butane destinées aux réchauds de camping. Il ne ressort par ailleurs d'aucune des pièces du dossier que ce centre de tri de colis relèverait par nature de la législation des installations classées. Le requérant ne peut dès lors utilement se prévaloir, pour contester la régularité de cette enquête publique unique, de ce qu'aucune autorisation n'a été sollicitée au titre de la législation sur les installations classées.

16. En deuxième lieu, la seule circonstance que 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se soient vivement opposés à l'implantation du projet de la société Argan n'est pas de nature à révéler une quelconque irrégularité de cette enquête. Contrairement à ce qui est enfin soutenu, les observations de M. G ont bien été prises en compte par la commission d'enquête puisqu'elles sont synthétisées dans tableau figurant en page 44 de son rapport qui comprend bien, dans son chapitre III, une analyse des 578 observations écrites et des 20 observations orales recensées sur près de 50 pages et regroupées par thèmes. Si M. G critique également les horaires d'ouverture au public et soutient qu'ils auraient été insuffisants, il ressort du rapport d'enquête qu'une permanence a été tenue le lundi 3 juin 2019 de 9 h à 12h, le jeudi 13 juin de 14h à 17h, le vendredi 21 juillet de 9h à 12h et le mercredi 3 juillet de 14h à 17h, alors qu'un poste informatique a été mis à la disposition du public pendant les heures d'ouverture de la mairie et au siège du Syndicat Mixte du PETR Uzège Pont du Gard et que le public pouvait même transmettre ses observations et ses propositions, soit par écrit sur le registre d'enquête déposé en mairie, soit sur une adresse électronique dédiée, ces observations et propositions étant accessibles au public sur un site internet. M. G ne saurait enfin sérieusement invoquer sans autres précisions un manque de motivation des conclusions de la commission d'enquête alors que celle-ci a très précisément motivé son avis favorable sur 23 pages dédiées aux 4 volets de l'enquête publique unique, dont relève le permis de construire en litige.

17. En dernier lieu, en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme applicable aux autorisations d'urbanisme, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. M. G a invoqué un moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact pour la première fois dans son mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021. Dès lors que le premier mémoire en défense de la commune de Fournès lui a été communiqué le 6 octobre 2020, alors que le premier mémoire en défense du pétitionnaire lui a été communiqué le 14 octobre suivant, ce nouveau moyen invoqué pour la première fois plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense est irrecevable.

Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir :

18. Comme développé au point 8, la circonstance qu'un conseiller municipal soit propriétaire d'une parcelle servant d'assiette au projet de la société Argan ou que deux conseillers municipaux aient un lien de parenté avec des propriétaires d'autres parcelles n'est pas de nature à révéler un détournement de pouvoir alors que, comme il a été dit au point 9, ce projet présente un intérêt communal et extra communal et que les terrains en cause relevaient déjà d'un zonage dont la vocation était d'accueillir des entreprises. M. G n'est dès lors pas fondé à soutenir que l'arrêté qu'il conteste serait entaché de détournement de pouvoir à raison d'un conflit d'intérêt de certains élus.

Sur le moyen tiré du détournement de procédure :

19. Comme il a été dit au point 7, la déclaration d'illégalité de la délibération approuvant la vente de deux chemins ruraux à la société Argan est sans incidence sur la qualité de cette dernière à présenter sa demande de permis de construire. M. G ne revendique enfin aucune utilité pour le public de ces chemins et ne démontre pas davantage que leur aliénation ne pourrait légalement intervenir. Il ne peut en conséquence utilement soutenir que la vente de ces chemins serait constitutive d'un détournement de procédure, faute d'avoir respecté la règle de désaffectation préalable.

Sur le moyen tiré de l'erreur d'appréciation :

20. En application de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, Le permis de construire ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. Il appartient à l'auteur d'un recours contentieux dirigé contre un permis de construire d'identifier les dispositions textuelles dont ils invoquent la méconnaissance.

21. M. G soutient que l'arrêté en litige serait entaché d'une erreur d'appréciation dès lors que le maire de Fournès n'aurait pas suffisamment pris en compte les impacts économiques, environnementaux, paysagers et humains du projet. En se bornant à faire état du bilan coût avantage de l'opération qu'il conteste, qu'il n'appartient pourtant pas à l'autorité en charge de la délivrance des permis de construire de contrôler, le requérant n'invoque ce faisant la méconnaissance d'aucune disposition textuelle opposable aux autorisations d'urbanisme et ne permet pas, ainsi, d'apprécier la portée de son moyen. De la même manière, en se bornant à affirmer dans ses écritures relatives au coût du projet de la société Argan que « les objectifs du SCOT n'ont pas été respectés » M. G ne permet pas davantage au tribunal d'apprécier la portée de son moyen.

22. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. G n'est pas fondé à soutenir que le permis de construire qu'il conteste est entaché d'excès de pouvoir et à en demander l'annulation. Il y a lieu en conséquence de rejeter sa requête sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir soulevées en défense par la commune de Fournès et la société Argan.

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Fournès, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse

une quelconque somme à M. G au titre des frais non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de la commune de Fournès et de la société Argan les frais de même nature qu'elles ont dû exposer.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. G est rejetée.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. G, à la commune de Fournès et à la société Argan.

Délibéré après l'audience du 21 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Antolini, président,
Mme Bourjade, première conseillère,
Mme Villemejeanne, conseillère.

Lu en audience publique le 9 novembre 2021.

Le président,

La conseillère la plus ancienne,

J. ANTOLINI

A. BOURJADE

Le greffier,

N. LASNIER

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous huissiers 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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2001005

Mme B

M. Jean Antolini
Rapporteur

Mme Corneloup
Rapporteuse publique

Audience du 21 octobre 2021
Lecture du 9 novembre 2021

68-03
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 mars 2020 et un mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021, Mme B, représentée par Me B, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 25 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire en vue de la réalisation d'un centre de tri, ensemble la décision implicite de rejet du 22 janvier 2020 née du silence gardé par le maire sur son recours gracieux ;

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

Elle soutient que :

- le projet est entaché de vices de procédure dès lors que des élus ont participé à diverses délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; l'illégalité de ces délibérations au regard de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et de la charte de l'élu local, applicable à laquelle renvoie l'article L. 1111-1-1 du même code, entache d'illégalité l'arrêté en litige ;

- l'auteur de la décision attaquée est incompétent car la délégation de signature provient du maire qui est une personne intéressée, car l'arrêté de délégation de signature a été édicté à la faveur d'une délibération frauduleuse du conseil municipal, comme cela ressort de la prise de deux délibérations successives le même jour dont les dates de transmission en préfecture diffèrent, car cette délégation n'a pas fait l'objet d'affichage régulier et car la convocation des élus est tardive au regard de l'article L. 2121-11 du CGCT ;

- le dossier soumis à enquête publique est insuffisant dès lors que :

* aucune autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'a été sollicitée alors que le bâtiment autorisé est susceptible de stocker des bouteilles de gaz ;

* le rapport du commissaire enquêteur est insuffisant puisque « 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se sont vivement opposés à l'implantation du projet en litige, puisque des agriculteurs ont déposé des observations auxquelles aucune réponse n'a été apportée, puisque l'étude d'impact est insuffisante faute d'étudier l'impact sur le pont du Gard d'intérêt patrimonial et sur le belvédère des garrigues, point central du parcours muséographique, et faute d'étudier l'impact du projet sur le climat ;

* le rapport d'enquête publique n'a pas tenu compte de l'avis du public ;

- l'enquête publique est irrégulière dès lors que les heures de consultation du public ne lui ont pas permis d'échanger avec la commission d'enquête ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir en ce que des élus intéressés au projet ont pris part aux délibérations ;

- il est entaché d'un détournement de procédure dès lors que la vente de plusieurs chemins ruraux au pétitionnaire est irrégulière ;

- le maire a commis une erreur d'appréciation dès lors que le projet porte atteinte au paysage et au tourisme en raison des caractéristiques du bâtiment, de sa visibilité et du trafic routier engendré ; parce qu'il génère une décote de valeur des maisons environnantes, qu'il génère une atteinte excessive à l'agriculture, des pollutions importantes, une perte de la biodiversité animale locale et un déséquilibre des écosystèmes, des problèmes sécuritaires en termes de circulation automobiles, des soucis hydrauliques et, enfin, parce qu'il est une source d'accroissement du réchauffement climatique local alors qu'en contrepartie, si l'autorisation environnementale fait état à terme de la création de 600 emplois à temps plein, les annonces relayées par la presse sont d'une toute autre teneur ; les objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) n'ont pas été respectés ;

- l'utilité publique du projet en litige n'est pas démontrée.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 octobre 2020 et 10 mars 2021, la commune de Fournès, représentée par la SELARL M Avocats Associés, conclut au rejet de la requête à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, et à ce que soit mise à la charge de Mme B la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal la requête est irrecevable car la requérante ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 9 octobre 2020 et 3 mars 2021, la société Argan, représentée par la SCP Boivin et Associés, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme et à ce que soit mise à la charge de Mme B la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal que la requête est irrecevable car la requérante ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;
- à titre subsidiaire que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la charte de l'élu local ;
- 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 M. Antolini,
- les conclusions de Mme Corneloup, rapporteure publique,
- les observations de Me B, représentant Mme B, celles de Me M, représentant la commune de Fournès, et celles de Me Ancel représentant la société Argan.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 25 septembre 2019, le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire un centre de tri de colis de grande capacité, sur un terrain sis au lieu-dit « le bois de Brignon », en zone Uact du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune. Mme B demande l'annulation de cet arrêté.

Sur le moyen tiré de l'illégalité de délibérations du conseil municipal préalable à l'intervention de l'arrêté en litige :

2. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y

ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune, est de nature à en entraîner l'illégalité. Il en résulte également que sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller municipal intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération. Pour critiquer la légalité du permis de construire en litige, Mme B soutient que le maire de la commune, le premier adjoint au maire et une conseillère municipale ont participé à 15 délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils avaient un intérêt direct ou indirect à la vente de terrains situés dans le secteur de « La Pale » concerné par le projet de la société Argan. Elle affirme notamment que le premier adjoint au maire est propriétaire de la parcelle cadastrée section AB n° 0362 servant d'assiette au projet et que des membres de la famille de la maire de Fournès et d'une conseillère municipale seraient propriétaires de 15 des 46 parcelles composant ce terrain de 13,7 hectares.

3. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

4. En premier lieu, Mme B n'est pas recevable à invoquer les éventuelles irrégularités susceptibles d'affecter les délibérations n° 41 du 26 juin 2018, n° 045 du 26 juin 2018, n° 46 du 17 juillet 2018, n° 60 du 25 octobre 2018 et n° 27 du 30 avril 2019, dès lors que ces délibérations ont fait l'objet d'une abrogation et sont sorties de l'ordonnancement juridique.

5. En deuxième lieu, Mme B ne peut davantage utilement se prévaloir de l'illégalité de la délibération n° 051 du 25 octobre 2018 prescrivant la mise en compatibilité du PLU sur lequel se fonde l'arrêté en litige, ou de la délibération n° 57 du 29 août 2019 approuvant le dossier du projet pour le mettre à disposition du public, dès lors que l'illégalité de ces délibérations serait sans incidence sur celle du PLU ultérieurement approuvé et, partant, sans influence sur la légalité de l'arrêté en litige.

6. En troisième lieu, ni la délibération n° 61, approuvée le 25 octobre 2018, ni les délibérations n° 29 et 47 la modifiant, approuvées les 30 avril et 10 juillet 2019, alors qu'elles se bornent à entériner des mesures compensatoires liées au projet de centre de tri, ne constituent la base légale de l'arrêté en litige qui n'a pas non plus été pris pour leur application. Ces délibérations, qui n'ont pas un caractère réglementaire, n'entrent pas davantage dans le champ d'une opération complexe. Elles ne sauraient, en tout état de cause, être critiquées alors qu'elles sont devenues définitives.

7. En quatrième lieu, la délibération n° 46 adoptée le 10 juillet 2019 se borne à approuver la vente de chemins ruraux situés dans la zone de La Pale au bénéfice du pétitionnaire. A la supposer même fondée, la déclaration d'illégalité de cette délibération est sans incidence sur la qualité de la société Argan à présenter sa demande de permis de construire. Mme B ne peut dès lors utilement se prévaloir de l'illégalité de cette délibération alors au surplus que ne relevant ni des actes à caractère réglementaire ni d'une opération complexe, sa légalité ne peut plus être contestée en raison de son caractère définitif.

8. En cinquième lieu, s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé à son vote ou aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel. Il est constant que le maire de la commune et une conseillère municipale sont parents avec certains propriétaires de parcelles qui doivent être vendues à la société bénéficiaire du permis pour qu'elle puisse mener à bien son projet et qu'une conseillère municipale est propriétaire d'un terrain servant d'assiette à ce projet. Par délibération du 29 août 2019, le conseil municipal de la commune de Fournès a approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme communal après avoir reconnu d'utilité publique le projet de la société Argan.

9. D'une part, la seule circonstance que certaines parcelles, appartenant en propre à une conseillère municipale pour une d'entre elles ou à des membres de la famille de deux conseillers municipaux, dont le maire, pour les autres, n'est pas par elle-même de nature, s'agissant de ces élus, à caractériser un intérêt distinct de ceux de la généralité des habitants de la commune. Il ressort en revanche des pièces du dossier, et notamment de la délibération du Syndicat mixte du PETR de l'Uzège pont du Gard approuvant la modification du SCoT que la modification envisagée n'affecte pas les objectifs en logement et consommation d'espaces et qu'elle conforte le modèle de développement défini dans le PADD. Il ressort en outre de la délibération du conseil municipal de Fournès approuvant la mise en compatibilité de son PLU que les élus présents ont estimé que l'intérêt général de cette opération était caractérisé par la création a minima de 200 emplois à temps plein ou même 600 potentiellement dans les cinq années à venir, alors que la commune s'inscrivait dans un contexte de fermeture de grandes entreprises. Cet intérêt général est enfin confirmé tant par l'avis favorable de la commission d'enquête, qui fait état de ce que les communes et communauté de communes avoisinantes sont favorables à ce projet en raison de ses retombées bénéfiques, que par les observations de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) qui souligne que le choix d'implantation a été dicté par sa situation intéressante au regard du réseau routier national.

10. D'autre part, le terrain d'assiette du projet est situé dans une zone d'activité anciennement classée IIAUac dont les sols avaient déjà vocation à être artificialisés, quelle que soit la destination finale qui serait donnée à ce secteur. Il résulte au surplus des termes mêmes de la délibération critiquée que les élus concernés n'y ont pas pris part pour éviter toute contestation quant à leur intéressement à l'affaire et qu'elle a été adoptée à une large majorité. Il s'ensuit que Mme B n'est pas fondée à soutenir que les élus en cause étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et qu'ils auraient exercé une quelconque influence sur le sens de cette délibération.

11. Il résulte de ce qui précède que Mme B n'est pas fondée à invoquer par la voie de l'exception l'illégalité de la délibération du 29 août 2019, alors au surplus qu'en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, l'irrégularité dans la composition du conseil municipal ayant approuvé ce document d'urbanisme ne peut plus être invoquée passé un délai de 6 mois à compter de sa prise d'effet, le 2 septembre 2019. Il en résulte tout autant que les élus mis en cause n'ont pas davantage manqué à leurs obligations déontologiques reprises par l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales de l'article 1^{er} de la charte de l' élu local.

12. En sixième lieu, le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger. Le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux. En outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique.

13. Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Elle peut aussi prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : *« L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé [...] »*. Si, dans le cadre de ces deux contestations, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édiction de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux. Il est constant que les délibérations n^{os} 27 du 30 avril 2019, critiquées par la voie de l'exception, portent sur des délégations de signature qui ont un caractère réglementaire. Dès lors que ces délibérations sont pour la seconde définitive puisqu'affichée le 12 juillet 2019, et pour la première abrogée, Mme B ne peut, en tout état de cause, utilement invoquer l'irrégularité de la composition du conseil municipal qui les a adoptées ou l'irrégularité des convocations du conseil municipal. Il ne ressort enfin d'aucune des pièces du dossier que M. Forte, bénéficiaire de ces délégations, aurait commis un quelconque manquement à ses obligations de dignité, probité et intégrité imposées par l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 selon lequel *« (...) les personnes titulaires d'un mandat électif local (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts (...) »*.

Sur le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte :

14. L'arrêté en litige a été signé par M. Forte en sa qualité d'adjoint au maire. Par délibération du 30 avril 2019 dont la légalité n'a pas été utilement contestée, comme il vient d'être dit au point précédent, le conseil municipal a désigné M. Forte pour mener à terme l'instruction du permis de construire en litige, conformément aux dispositions de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme qui autorise le conseil municipal à désigner un de ses membres pour délivrer un permis de construire lorsque le maire est susceptible d'être intéressé au projet qu'il autorise. Il ressort enfin des pièces du dossier que les convocations à la séance du 30 avril 2019 au cours de laquelle a été adoptée cette délibération ont été adressées aux élus le 24 avril, qu'un affichage est intervenu le 14 mai 2019 et que la transmission en préfecture a été réalisée le 16

juillet 2019. Enfin, la seule circonstance que le conseil municipal s'y soit repris à deux fois pour adopter cette délibération et que la seconde délibération ait annulé la première juste après son édicton n'est pas de nature à révéler une quelconque fraude. Il s'ensuit que Mme B n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté qu'elle conteste aurait été signé par une autorité incompétente.

Sur le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique :

15. En premier lieu, par arrêté du 10 mai 2019, le Préfet du Gard a ouvert et organisé l'enquête publique unique portant sur l'autorisation environnementale, l'intérêt général de l'opération et la compatibilité du PLU, la modification du schéma de cohérence territoriale de l'Uzège-Pont du Gard et le permis de construire en litige. En premier lieu, contrairement à ce que soutient la requérante, le projet de centre de tri de colis de grande capacité en litige ne relève pas du régime des installations classées pour la protection de l'environnement du seul fait que seraient susceptibles d'y être stockées des cartouches de gaz butane destinées aux réchauds de camping. Il ne ressort par ailleurs d'aucune des pièces du dossier que ce centre de tri de colis relèverait par nature de la législation des installations classées. La requérante ne peut dès lors utilement se prévaloir, pour contester la régularité de cette enquête publique unique, de ce qu'aucune autorisation n'a été sollicitée au titre de la législation sur les installations classées.

16. En deuxième lieu, la seule circonstance que 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se soient vivement opposés à l'implantation du projet de la société Argan n'est pas de nature à révéler une quelconque irrégularité de cette enquête. Contrairement à ce qui est enfin soutenu, les observations de M. Genay ont bien été prises en compte par la commission d'enquête puisqu'elles sont synthétisées dans tableau figurant en page 44 de son rapport qui comprend bien, dans son chapitre III, une analyse des 578 observations écrites et des 20 observations orales recensées sur près de 50 pages et regroupées par thèmes. Si Mme B critique également les horaires d'ouverture au public et soutient qu'ils auraient été insuffisants, il ressort du rapport d'enquête qu'une permanence a été tenue le lundi 3 juin 2019 de 9 h à 12h, le jeudi 13 juin de 14h à 17h, le vendredi 21 juillet de 9h à 12h et le mercredi 3 juillet de 14h à 17h, alors qu'un poste informatique a été mis à la disposition du public pendant les heures d'ouverture de la mairie et au siège du Syndicat Mixte du PÉTR Uzège Pont du Gard et que le public pouvait même transmettre ses observations et ses propositions, soit par écrit sur le registre d'enquête déposé en mairie, soit sur une adresse électronique dédiée, ces observations et propositions étant accessibles au public sur un site internet. Mme B ne saurait enfin sérieusement invoquer sans autres précisions un manque de motivation des conclusions de la commission d'enquête alors que celle-ci a très précisément motivé son avis favorable sur 23 pages dédiées aux 4 volets de l'enquête publique unique, dont relève le permis de construire en litige.

17. En dernier lieu, en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme applicable aux autorisations d'urbanisme, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Mme B a invoqué un moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact pour la première fois dans son mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021. Dès lors que le premier mémoire en défense de la commune de Fournès lui a été communiqué le 6 octobre 2020, alors que le premier mémoire en défense du pétitionnaire lui a été communiqué le 14 octobre suivant, ce nouveau moyen invoqué pour la première fois plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense est irrecevable.

Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir :

18. Comme développé au point 8, la circonstance qu'un conseiller municipal soit propriétaire d'une parcelle servant d'assiette au projet de la société Argan ou que deux conseillers municipaux aient un lien de parenté avec des propriétaires d'autres parcelles n'est pas de nature à révéler un détournement de pouvoir alors que, comme il a été dit au point 9, ce projet présente un intérêt communal et extra communal et que les terrains en cause relevaient déjà d'un zonage dont la vocation était d'accueillir des entreprises. Mme B n'est dès lors pas fondée à soutenir que l'arrêté qu'elle conteste serait entaché de détournement de pouvoir à raison d'un conflit d'intérêt de certains élus.

Sur le moyen tiré du détournement de procédure :

19. Comme il a été dit au point 7, la déclaration d'illégalité de la délibération approuvant la vente de deux chemins ruraux à la société Argan est sans incidence sur la qualité de cette dernière à présenter sa demande de permis de construire. Mme B ne revendique enfin aucune utilité pour le public de ces chemins et ne démontre pas davantage que leur aliénation ne pourrait légalement intervenir. Elle ne peut en conséquence utilement soutenir que la vente de ces chemins serait constitutive d'un détournement de procédure, faute d'avoir respecté la règle de désaffectation préalable.

Sur le moyen tiré de l'erreur d'appréciation :

20. En application de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, Le permis de construire ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. Il appartient à l'auteur d'un recours contentieux dirigé contre un permis de construire d'identifier les dispositions textuelles dont ils invoquent la méconnaissance.

21. Mme B soutient que l'arrêté en litige serait entaché d'une erreur d'appréciation dès lors que le maire de Fournès n'aurait pas suffisamment pris en compte les impacts économiques, environnementaux, paysagers et humains du projet. En se bornant à faire état du bilan coût avantage de l'opération qu'elle conteste, qu'il n'appartient pourtant pas à l'autorité en charge de la délivrance des permis de construire de contrôler, la requérante n'invoque ce faisant la méconnaissance d'aucune disposition textuelle opposable aux autorisations d'urbanisme et ne permet pas, ainsi, d'apprécier la portée de son moyen. De la même manière, en se bornant à affirmer dans ses écritures relatives au coût du projet de la société Argan que « les objectifs du SCOT n'ont pas été respectés » Mme B ne permet pas davantage au tribunal d'apprécier la portée de son moyen.

22. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que Mme B n'est pas fondée à soutenir que le permis de construire qu'elle conteste est entaché d'excès de pouvoir et à en demander l'annulation. Il y a lieu en conséquence de rejeter sa requête sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir soulevées en défense par la commune de Fournès et la société Argan.

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Fournès, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse une quelconque somme à Mme B au titre des frais non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de la commune de Fournès et de la société Argan les frais de même nature qu'elles ont dû exposer.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme B est rejetée.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme B, à la commune de Fournès et à la société Argan.

Délibéré après l'audience du 21 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Antolini, président,
Mme Bourjade, première conseillère,
Mme Villemejeanne, conseillère.

Lu en audience publique le 9 novembre 2021.

Le président,

La conseillère la plus ancienne,

J. ANTOLINI

A. BOURJADE

Le greffier,

N. LASNIER

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous huissiers 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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2001006

Mme B

M. Jean Antolini
Rapporteur

Mme Corneloup
Rapporteuse publique

Audience du 21 octobre 2021
Lecture du 9 novembre 2021

68-03
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 mars 2020 et un mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021, Mme B, représentée par Me B, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 25 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire en vue de la réalisation d'un centre de tri, ensemble la décision implicite de rejet du 22 janvier 2020 née du silence gardé par le maire sur son recours gracieux ;

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

Elle soutient que :

- le projet est entaché de vices de procédure dès lors que des élus ont participé à diverses délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; l'illégalité de ces délibérations au regard de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et de la charte de l'élu local, applicable à laquelle renvoie l'article L. 1111-1-1 du même code, entache d'illégalité l'arrêté en litige ;

- l'auteur de la décision attaquée est incompétent car la délégation de signature provient du maire qui est une personne intéressée, car l'arrêté de délégation de signature a été édicté à la faveur d'une délibération frauduleuse du conseil municipal, comme cela ressort de la prise de deux délibérations successives le même jour dont les dates de transmission en préfecture diffèrent, car cette délégation n'a pas fait l'objet d'affichage régulier et car la convocation des élus est tardive au regard de l'article L. 2121-11 du CGCT ;

- le dossier soumis à enquête publique est insuffisant dès lors que :

* aucune autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'a été sollicitée alors que le bâtiment autorisé est susceptible de stocker des bouteilles de gaz;

* le rapport du commissaire enquêteur est insuffisant puisque « 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se sont vivement opposés à l'implantation du projet en litige, puisque des agriculteurs ont déposé des observations auxquelles aucune réponse n'a été apportée, puisque l'étude d'impact est insuffisante faute d'étudier l'impact sur le pont du Gard d'intérêt patrimonial et sur le belvédère des garrigues, point central du parcours muséographique, et faute d'étudier l'impact du projet sur le climat ;

* le rapport d'enquête publique n'a pas tenu compte de l'avis du public ;

- l'enquête publique est irrégulière dès lors que les heures de consultation du public ne lui ont pas permis d'échanger avec la commission d'enquête ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir en ce que des élus intéressés au projet ont pris part aux délibérations ;

- il est entaché d'un détournement de procédure dès lors que la vente de plusieurs chemins ruraux au pétitionnaire est irrégulière ;

- le maire a commis une erreur d'appréciation dès lors que le projet porte atteinte au paysage et au tourisme en raison des caractéristiques du bâtiment, de sa visibilité et du trafic routier engendré ; parce qu'il génère une décote de valeur des maisons environnantes, qu'il génère une atteinte excessive à l'agriculture, des pollutions importantes, une perte de la biodiversité animale locale et un déséquilibre des écosystèmes, des problèmes sécuritaires en termes de circulation automobiles, des soucis hydrauliques et, enfin, parce qu'il est une source d'accroissement du réchauffement climatique local alors qu'en contrepartie, si l'autorisation environnementale fait état à terme de la création de 600 emplois à temps plein, les annonces relayées par la presse sont d'une toute autre teneur ; les objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) n'ont pas été respectés ;

- l'utilité publique du projet en litige n'est pas démontrée.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 octobre 2020 et 10 mars 2021, la commune de Fournès, représentée par la SELARL M Avocats Associés, conclut au rejet de la requête, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, et à ce que soit mise à la charge de Mme B la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal la requête est irrecevable car la requérante ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 9 octobre 2020 et 3 mars 2021, la société Argan, représentée par la SCP Boivin et Associés, conclut, à titre principal, au rejet de la requête à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme et à ce que soit mise à la charge de Mme B la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal que la requête est irrecevable car la requérante ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;
- à titre subsidiaire que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la charte de l'élu local ;
- 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 M. Antolini,
- les conclusions de Mme Corneloup, rapporteure publique,
- les observations de Me B, représentant Mme B, celles de Me M, représentant la commune de Fournès, et celles de Me Ancel représentant la société Argan.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 25 septembre 2019, le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire un centre de tri de colis de grande capacité, sur un terrain sis au lieu-dit « le bois de Brignon », en zone Uact du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune. Mme B demande l'annulation de cet arrêté.

Sur le moyen tiré de l'illégalité de délibérations du conseil municipal préalable à l'intervention de l'arrêté en litige :

2. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y

ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune, est de nature à en entraîner l'illégalité. Il en résulte également que sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller municipal intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération. Pour critiquer la légalité du permis de construire en litige, Mme B soutient que le maire de la commune, le premier adjoint au maire et une conseillère municipale ont participé à 15 délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils avaient un intérêt direct ou indirect à la vente de terrains situés dans le secteur de « La Pale » concerné par le projet de la société Argan. Elle affirme notamment que le premier adjoint au maire est propriétaire de la parcelle cadastrée section AB n° 0362 servant d'assiette au projet et que des membres de la famille de la maire de Fournès et d'une conseillère municipale seraient propriétaires de 15 des 46 parcelles composant ce terrain de 13,7 hectares.

3. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

4. En premier lieu, Mme B n'est pas recevable à invoquer les éventuelles irrégularités susceptibles d'affecter les délibérations n° 41 du 26 juin 2018, n° 045 du 26 juin 2018, n° 46 du 17 juillet 2018, n° 60 du 25 octobre 2018 et n° 27 du 30 avril 2019, dès lors que ces délibérations ont fait l'objet d'une abrogation et sont sorties de l'ordonnancement juridique.

5. En deuxième lieu, Mme B ne peut davantage utilement se prévaloir de l'illégalité de la délibération n° 051 du 25 octobre 2018 prescrivant la mise en compatibilité du PLU sur lequel se fonde l'arrêté en litige, ou de la délibération n° 57 du 29 août 2019 approuvant le dossier du projet pour le mettre à disposition du public, dès lors que l'illégalité de ces délibérations serait sans incidence sur celle du PLU ultérieurement approuvé et, partant, sans influence sur la légalité de l'arrêté en litige.

6. En troisième lieu, ni la délibération n° 61, approuvée le 25 octobre 2018, ni les délibérations n° 29 et 47 la modifiant, approuvées les 30 avril et 10 juillet 2019, alors qu'elles se bornent à entériner des mesures compensatoires liées au projet de centre de tri, ne constituent la base légale de l'arrêté en litige qui n'a pas non plus été pris pour leur application. Ces délibérations, qui n'ont pas un caractère réglementaire, n'entrent pas davantage dans le champ d'une opération complexe. Elles ne sauraient, en tout état de cause, être critiquées alors qu'elles sont devenues définitives.

7. En quatrième lieu, la délibération n° 46 adoptée le 10 juillet 2019 se borne à approuver la vente de chemins ruraux situés dans la zone de La Pale au bénéfice du pétitionnaire. A la supposer même fondée, la déclaration d'illégalité de cette délibération est sans incidence sur la qualité de la société Argan à présenter sa demande de permis de construire. Mme B ne peut dès lors utilement se prévaloir de l'illégalité de cette délibération alors au surplus que ne relevant ni des actes à caractère réglementaire ni d'une opération complexe, sa légalité ne peut plus être contestée en raison de son caractère définitif.

8. En cinquième lieu, s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé à son vote ou aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel. Il est constant que le maire de la commune et une conseillère municipale sont parents avec certains propriétaires de parcelles qui doivent être vendues à la société bénéficiaire du permis pour qu'elle puisse mener à bien son projet et qu'une conseillère municipale est propriétaire d'un terrain servant d'assiette à ce projet. Par délibération du 29 août 2019, le conseil municipal de la commune de Fournès a approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme communal après avoir reconnu d'utilité publique le projet de la société Argan.

9. D'une part, la seule circonstance que certaines parcelles, appartenant en propre à une conseillère municipale pour une d'entre elles ou à des membres de la famille de deux conseillers municipaux, dont le maire, pour les autres, n'est pas par elle-même de nature, s'agissant de ces élus, à caractériser un intérêt distinct de ceux de la généralité des habitants de la commune. Il ressort en revanche des pièces du dossier, et notamment de la délibération du Syndicat mixte du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de l'Uzège pont du Gard approuvant la modification du SCoT que la modification envisagée n'affecte pas les objectifs en logement et consommation d'espaces et qu'elle conforte le modèle de développement défini dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Il ressort en outre de la délibération du conseil municipal de Fournès approuvant la mise en compatibilité de son PLU que les élus présents ont estimé que l'intérêt général de cette opération était caractérisé par la création a minima de 200 emplois à temps plein ou même 600 potentiellement dans les cinq années à venir, alors que la commune s'inscrivait dans un contexte de fermeture de grandes entreprises. Cet intérêt général est enfin confirmé tant par l'avis favorable de la commission d'enquête, qui fait état de ce que les communes et communauté de communes avoisinantes sont favorables à ce projet en raison de ses retombées bénéfiques, que par les observations de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) qui souligne que le choix d'implantation a été dicté par sa situation intéressante au regard du réseau routier national.

10. D'autre part, le terrain d'assiette du projet est situé dans une zone d'activité anciennement classée IIAUac dont les sols avaient déjà vocation à être artificialisés, quelle que soit la destination finale qui serait donnée à ce secteur. Il résulte au surplus des termes mêmes de la délibération critiquée que les élus concernés n'y ont pas pris part pour éviter toute contestation quant à leur intéressement à l'affaire et qu'elle a été adoptée à une large majorité. Il s'ensuit que Mme B n'est pas fondée à soutenir que les élus en cause étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et qu'ils auraient exercé une quelconque influence sur le sens de cette délibération.

11. Il résulte de ce qui précède que Mme B n'est pas fondée à invoquer par la voie de l'exception l'illégalité de la délibération du 29 août 2019, alors au surplus qu'en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, l'irrégularité dans la composition du conseil municipal ayant approuvé ce document d'urbanisme ne peut plus être invoquée passé un délai de 6 mois à compter de sa prise d'effet, le 2 septembre 2019. Il en résulte tout autant que les élus mis en cause n'ont pas davantage manqué à leurs obligations déontologiques reprises par l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales de l'article 1^{er} de la charte de l' élu local.

12. En sixième lieu, le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger. Le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux. En outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique.

13. Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Elle peut aussi prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé [...]* ». Si, dans le cadre de ces deux contestations, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édiction de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux. Il est constant que les délibérations n^{os} 27 du 30 avril 2019, critiquées par la voie de l'exception, portent sur des délégations de signature qui ont un caractère réglementaire. Dès lors que ces délibérations sont pour la seconde définitive puisqu'affichée le 12 juillet 2019, et pour la première abrogée, Mme B ne peut, en tout état de cause, utilement invoquer l'irrégularité de la composition du conseil municipal qui les a adoptées ou l'irrégularité des convocations du conseil municipal. Il ne ressort enfin d'aucune des pièces du dossier que M. Forte, bénéficiaire de ces délégations, aurait commis un quelconque manquement à ses obligations de dignité, probité et intégrité imposées par l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 selon lequel « (...) *les personnes titulaires d'un mandat électif local (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts (...)* ».

Sur le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte :

14. L'arrêté en litige a été signé par M. Forte en sa qualité d'adjoint au maire. Par délibération du 30 avril 2019 dont la légalité n'a pas été utilement contestée, comme il vient d'être dit au point précédent, le conseil municipal a désigné M. Forte pour mener à terme l'instruction du permis de construire en litige, conformément aux dispositions de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme qui autorise le conseil municipal à désigner un de ses membres pour délivrer un permis de construire lorsque le maire est susceptible d'être intéressé au projet qu'il autorise. Il ressort enfin des pièces du dossier que les convocations à la séance du 30 avril 2019 au cours de laquelle a été adoptée cette délibération ont été adressées aux élus le 24 avril, qu'un

affichage est intervenu le 14 mai 2019 et que la transmission en préfecture a été réalisée le 16 juillet 2019. Enfin, la seule circonstance que le conseil municipal s'y soit repris à deux fois pour adopter cette délibération et que la seconde délibération ait annulé la première juste après son édicition n'est pas de nature à révéler une quelconque fraude. Il s'ensuit que Mme B n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté qu'elle conteste aurait été signé par une autorité incompétente.

Sur le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique :

15. En premier lieu, par arrêté du 10 mai 2019, le Préfet du Gard a ouvert et organisé l'enquête publique unique portant sur l'autorisation environnementale, l'intérêt général de l'opération et la compatibilité du PLU, la modification du schéma de cohérence territoriale de l'Uzège-Pont du Gard et le permis de construire en litige. En premier lieu, contrairement à ce que soutient la requérante, le projet de centre de tri de colis de grande capacité en litige ne relève pas du régime des installations classées pour la protection de l'environnement du seul fait que seraient susceptibles d'y être stockées des cartouches de gaz butane destinées aux réchauds de camping. Il ne ressort par ailleurs d'aucune des pièces du dossier que ce centre de tri de colis relèverait par nature de la législation des installations classées. La requérante ne peut dès lors utilement se prévaloir, pour contester la régularité de cette enquête publique unique, de ce qu'aucune autorisation n'a été sollicitée au titre de la législation sur les installations classées.

16. En deuxième lieu, la seule circonstance que 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se soient vivement opposés à l'implantation du projet de la société Argan n'est pas de nature à révéler une quelconque irrégularité de cette enquête. Contrairement à ce qui est enfin soutenu, les observations de M. Genay ont bien été prises en compte par la commission d'enquête puisqu'elles sont synthétisées dans tableau figurant en page 44 de son rapport qui comprend bien, dans son chapitre III, une analyse des 578 observations écrites et des 20 observations orales recensées sur près de 50 pages et regroupées par thèmes. Si Mme B critique également les horaires d'ouverture au public et soutient qu'ils auraient été insuffisants, il ressort du rapport d'enquête qu'une permanence a été tenue le lundi 3 juin 2019 de 9 h à 12h, le jeudi 13 juin de 14h à 17h, le vendredi 21 juillet de 9h à 12h et le mercredi 3 juillet de 14h à 17h, alors qu'un poste informatique a été mis à la disposition du public pendant les heures d'ouverture de la mairie et au siège du Syndicat Mixte du PETR Uzège Pont du Gard et que le public pouvait même transmettre ses observations et ses propositions, soit par écrit sur le registre d'enquête déposé en mairie, soit sur une adresse électronique dédiée, ces observations et propositions étant accessibles au public sur un site internet. Mme B ne saurait enfin sérieusement invoquer sans autres précisions un manque de motivation des conclusions de la commission d'enquête alors que celle-ci a très précisément motivé son avis favorable sur 23 pages dédiées aux 4 volets de l'enquête publique unique, dont relève le permis de construire en litige.

17. En dernier lieu, en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme applicable aux autorisations d'urbanisme, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Mme B a invoqué un moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact pour la première fois dans son mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021. Dès lors que le premier mémoire en défense de la commune de Fournès lui a été communiqué le 6 octobre 2020, alors que le premier mémoire en défense du pétitionnaire lui a été communiqué le 14 octobre suivant, ce nouveau moyen invoqué pour la première fois plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense est irrecevable.

Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir :

18. Comme développé au point 8, la circonstance qu'un conseiller municipal soit propriétaire d'une parcelle servant d'assiette au projet de la société Argan ou que deux conseillers municipaux aient un lien de parenté avec des propriétaires d'autres parcelles n'est pas de nature à révéler un détournement de pouvoir alors que, comme il a été dit au point 9, ce projet présente un intérêt communal et extra communal et que les terrains en cause relevaient déjà d'un zonage dont la vocation était d'accueillir des entreprises. Mme B n'est dès lors pas fondée à soutenir que l'arrêté qu'elle conteste serait entaché de détournement de pouvoir à raison d'un conflit d'intérêt de certains élus.

Sur le moyen tiré du détournement de procédure :

19. Comme il a été dit au point 7, la déclaration d'illégalité de la délibération approuvant la vente de deux chemins ruraux à la société Argan est sans incidence sur la qualité de cette dernière à présenter sa demande de permis de construire. Mme B ne revendique enfin aucune utilité pour le public de ces chemins et ne démontre pas davantage que leur aliénation ne pourrait légalement intervenir. Elle ne peut en conséquence utilement soutenir que la vente de ces chemins serait constitutive d'un détournement de procédure, faute d'avoir respecté la règle de désaffectation préalable.

Sur le moyen tiré de l'erreur d'appréciation :

20. En application de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, Le permis de construire ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. Il appartient à l'auteur d'un recours contentieux dirigé contre un permis de construire d'identifier les dispositions textuelles dont ils invoquent la méconnaissance.

21. Mme B soutient que l'arrêté en litige serait entaché d'une erreur d'appréciation dès lors que le maire de Fournès n'aurait pas suffisamment pris en compte les impacts économiques, environnementaux, paysagers et humains du projet. En se bornant à faire état du bilan coût avantage de l'opération qu'elle conteste, qu'il n'appartient pourtant pas à l'autorité en charge de la délivrance des permis de construire de contrôler, la requérante n'invoque ce faisant la méconnaissance d'aucune disposition textuelle opposable aux autorisations d'urbanisme et ne permet pas, ainsi, d'apprécier la portée de son moyen. De la même manière, en se bornant à affirmer dans ses écritures relatives au coût du projet de la société Argan que « les objectifs du SCOT n'ont pas été respectés » Mme B ne permet pas davantage au tribunal d'apprécier la portée de son moyen.

22. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que Mme B n'est pas fondée à soutenir que le permis de construire qu'elle conteste est entaché d'excès de pouvoir et à en demander l'annulation. Il y a lieu en conséquence de rejeter sa requête sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir soulevées en défense par la commune de Fournès et la société Argan.

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Fournès, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse une quelconque somme à Mme B au titre des frais non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de la commune de Fournès et de la société Argan les frais de même nature qu'elles ont dû exposer.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme B est rejetée.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme B, à la commune de Fournès et à la société Argan.

Délibéré après l'audience du 21 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Antolini, président,
Mme Bourjade, première conseillère,
Mme Villemejeanne, conseillère.

Lu en audience publique le 9 novembre 2021.

Le président,

La conseillère la plus ancienne,

J. ANTOLINI

A. BOURJADE

Le greffier,

N. LASNIER

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous huissiers 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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2001007

Mme S et M. C

M. Jean Antolini
Rapporteur

Mme Corneloup
Rapporteuse publique

Audience du 21 octobre 2021
Lecture du 9 novembre 2021

68-03
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 mars 2020 et un mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021, Mme S et M. C, représentés par Me B, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 25 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire en vue de la réalisation d'un centre de tri, ensemble la décision implicite de rejet du 22 janvier 2020 née du silence gardé par le maire sur son recours gracieux ;

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

Ils soutiennent que :

- le projet est entaché de vices de procédure dès lors que des élus ont participé à diverses délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; l'illégalité de ces délibérations au regard de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et de la charte de l'élu local, applicable à laquelle renvoie l'article L. 1111-1-1 du même code, entache d'illégalité l'arrêté en litige ;

- l'auteur de la décision attaquée est incompétent car la délégation de signature provient du maire qui est une personne intéressée, car l'arrêté de délégation de signature a été édicté à la faveur d'une délibération frauduleuse du conseil municipal, comme cela ressort de la prise de deux délibérations successives le même jour dont les dates de transmission en préfecture diffèrent, car cette délégation n'a pas fait l'objet d'affichage régulier et car la convocation des élus est tardive au regard de l'article L. 2121-11 du CGCT ;

- le dossier soumis à enquête publique est insuffisant dès lors que :

* aucune autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'a été sollicitée alors que le bâtiment autorisé est susceptible de stocker des bouteilles de gaz ;

* le rapport du commissaire enquêteur est insuffisant puisque « 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se sont vivement opposés à l'implantation du projet en litige, puisque des agriculteurs ont déposé des observations auxquelles aucune réponse n'a été apportée, puisque l'étude d'impact est insuffisante faute d'étudier l'impact sur le pont du Gard d'intérêt patrimonial et sur le belvédère des garrigues, point central du parcours muséographique, et faute d'étudier l'impact du projet sur le climat ;

* le rapport d'enquête publique n'a pas tenu compte de l'avis du public ;

- l'enquête publique est irrégulière dès lors que les heures de consultation du public ne lui ont pas permis d'échanger avec la commission d'enquête ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir en ce que des élus intéressés au projet ont pris part aux délibérations ;

- il est entaché d'un détournement de procédure dès lors que la vente de plusieurs chemins ruraux au pétitionnaire est irrégulière ;

- le maire a commis une erreur d'appréciation dès lors que le projet porte atteinte au paysage et au tourisme en raison des caractéristiques du bâtiment, de sa visibilité et du trafic routier engendré ; parce qu'il génère une décote de valeur des maisons environnantes, qu'il génère une atteinte excessive à l'agriculture, des pollutions importantes, une perte de la biodiversité animale locale et un déséquilibre des écosystèmes, des problèmes sécuritaires en termes de circulation automobiles, des soucis hydrauliques et, enfin, parce qu'il est une source d'accroissement du réchauffement climatique local alors qu'en contrepartie, si l'autorisation environnementale fait état à terme de la création de 600 emplois à temps plein, les annonces relayées par la presse sont d'une toute autre teneur ; les objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) n'ont pas été respectés ;

- l'utilité publique du projet en litige n'est pas démontrée.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 octobre 2020 et 10 mars 2021, la commune de Fournès, représentée par la SELARL M Avocats Associés, conclut au rejet de la requête, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, et à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal la requête est irrecevable car les requérants ne démontrent pas disposer d'un intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 9 octobre 2020 et 3 mars 2021, la société Argan, représentée par la SCP Boivin et Associés, conclut, à titre principal, au rejet de la requête à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme et à ce que soit mise à la charge des requérants la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal que la requête est irrecevable car les requérants ne démontrent pas disposer d'un intérêt à agir ;
- à titre subsidiaire que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la charte de l' élu local ;
- 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 M. Antolini,
- les conclusions de Mme Corneloup, rapporteure publique,
- les observations de Me B, représentant Mme S et M. C, celles de Me M, représentant la commune de Fournès, et celles de Me Ancel représentant la société Argan.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 25 septembre 2019, le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire un centre de tri de colis de grande capacité, sur un terrain sis au lieu-dit « le bois de Brignon », en zone Uact du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune. Mme S et M. C demandent l'annulation de cet arrêté.

Sur le moyen tiré de l'illégalité de délibérations du conseil municipal préalable à l'intervention de l'arrêté en litige :

2. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune, est de nature à en entraîner l'illégalité. Il en résulte également que sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier

sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller municipal intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération. Pour critiquer la légalité du permis de construire en litige, Mme S et M. C soutiennent que le maire de la commune, le premier adjoint au maire et une conseillère municipale ont participé à 15 délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils avaient un intérêt direct ou indirect à la vente de terrains situés dans le secteur de « La Pale » concerné par le projet de la société Argan. Ils affirment notamment que le premier adjoint au maire est propriétaire de la parcelle cadastrée section AB n° 0362 servant d'assiette au projet et que des membres de la famille de la maire de Fournès et d'une conseillère municipale seraient propriétaires de 15 des 46 parcelles composant ce terrain de 13,7 hectares.

3. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

4. En premier lieu, Mme S et M. C ne sont pas recevables à invoquer les éventuelles irrégularités susceptibles d'affecter les délibérations n° 41 du 26 juin 2018, n° 045 du 26 juin 2018, n° 46 du 17 juillet 2018, n° 60 du 25 octobre 2018 et n° 27 du 30 avril 2019, dès lors que ces délibérations ont fait l'objet d'une abrogation et sont sorties de l'ordonnancement juridique.

5. En deuxième lieu, Mme S et M. C ne peuvent davantage utilement se prévaloir de l'illégalité de la délibération n° 051 du 25 octobre 2018 prescrivant la mise en compatibilité du PLU sur lequel se fonde l'arrêté en litige, ou de la délibération n° 57 du 29 août 2019 approuvant le dossier du projet pour le mettre à disposition du public, dès lors que l'illégalité de ces délibérations serait sans incidence sur celle du PLU ultérieurement approuvé et, partant, sans influence sur la légalité de l'arrêté en litige.

6. En troisième lieu, ni la délibération n° 61, approuvée le 25 octobre 2018, ni les délibérations n° 29 et 47 la modifiant, approuvées les 30 avril et 10 juillet 2019, alors qu'elles se bornent à entériner des mesures compensatoires liées au projet de centre de tri, ne constituent la base légale de l'arrêté en litige qui n'a pas non plus été pris pour leur application. Ces délibérations, qui n'ont pas un caractère réglementaire, n'entrent pas davantage dans le champ d'une opération complexe. Elles ne sauraient, en tout état de cause, être critiquées alors qu'elles sont devenues définitives.

7. En quatrième lieu, la délibération n° 46 adoptée le 10 juillet 2019 se borne à approuver la vente de chemins ruraux situés dans la zone de La Pale au bénéfice du pétitionnaire. A la supposer même fondée, la déclaration d'illégalité de cette délibération est sans incidence sur la qualité de la société Argan à présenter sa demande de permis de construire. Mme S et M. C ne peuvent dès lors utilement se prévaloir de l'illégalité de cette délibération alors au surplus que ne relevant ni des actes à caractère réglementaire ni d'une opération complexe, sa légalité ne peut plus être contestée en raison de son caractère définitif.

8. En cinquième lieu, s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé à son vote ou aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel. Il est constant que le maire de la commune et une conseillère municipale sont parents avec certains propriétaires de parcelles qui doivent être vendues à la société bénéficiaire du permis pour qu'elle puisse mener à bien son projet et qu'une conseillère municipale est propriétaire d'un terrain servant d'assiette à ce projet. Par délibération du 29 août 2019, le conseil municipal de la commune de Fournès a approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme communal après avoir reconnu d'utilité publique le projet de la société Argan.

9. D'une part, la seule circonstance que certaines parcelles, appartenant en propre à une conseillère municipale pour une d'entre elles ou à des membres de la famille de deux conseillers municipaux, dont le maire, pour les autres, n'est pas par elle-même de nature, s'agissant de ces élus, à caractériser un intérêt distinct de ceux de la généralité des habitants de la commune. Il ressort en revanche des pièces du dossier, et notamment de la délibération du Syndicat mixte du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de l'Uzège pont du Gard approuvant la modification du SCoT que la modification envisagée n'affecte pas les objectifs en logement et consommation d'espaces et qu'elle conforte le modèle de développement défini dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Il ressort en outre de la délibération du conseil municipal de Fournès approuvant la mise en compatibilité de son PLU que les élus présents ont estimé que l'intérêt général de cette opération était caractérisé par la création a minima de 200 emplois à temps plein ou même 600 potentiellement dans les cinq années à venir, alors que la commune s'inscrivait dans un contexte de fermeture de grandes entreprises. Cet intérêt général est enfin confirmé tant par l'avis favorable de la commission d'enquête, qui fait état de ce que les communes et communauté de communes avoisinantes sont favorables à ce projet en raison de ses retombées bénéfiques, que par les observations de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) qui souligne que le choix d'implantation a été dicté par sa situation intéressante au regard du réseau routier national.

10. D'autre part, le terrain d'assiette du projet est situé dans une zone d'activité anciennement classée IIAUac dont les sols avaient déjà vocation à être artificialisés, quelle que soit la destination finale qui serait donnée à ce secteur. Il résulte au surplus des termes mêmes de la délibération critiquée que les élus concernés n'y ont pas pris part pour éviter toute contestation quant à leur intéressement à l'affaire et qu'elle a été adoptée à une large majorité. Il s'ensuit que Mme S et M. C ne sont pas fondés à soutenir que les élus en cause étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et qu'ils auraient exercé une quelconque influence sur le sens de cette délibération.

11. Il résulte de ce qui précède que Mme S et M. C ne sont pas fondés à invoquer par la voie de l'exception l'illégalité de la délibération du 29 août 2019, alors au surplus qu'en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, l'irrégularité dans la composition du conseil municipal ayant approuvé ce document d'urbanisme ne peut plus être invoquée passé un délai de 6 mois à compter de sa prise d'effet, le 2 septembre 2019. Il en résulte tout autant que les élus mis en cause n'ont pas davantage manqué à leurs obligations déontologiques reprises par l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales de l'article 1^{er} de la charte de l'élu local.

12. En sixième lieu, le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger. Le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux. En outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique.

13. Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Elle peut aussi prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé [...]* ». Si, dans le cadre de ces deux contestations, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édicition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux. Il est constant que les délibérations n^{os} 27 du 30 avril 2019, critiquées par la voie de l'exception, portent sur des délégations de signature qui ont un caractère réglementaire. Dès lors que ces délibérations sont pour la seconde définitive puisqu'affichée le 12 juillet 2019, et pour la première abrogée, Mme S et M. C ne peuvent, en tout état de cause, utilement invoquer l'irrégularité de la composition du conseil municipal qui les a adoptées ou l'irrégularité des convocations du conseil municipal. Il ne ressort enfin d'aucune des pièces du dossier que M. Forte, bénéficiaire de ces délégations, aurait commis un quelconque manquement à ses obligations de dignité, probité et intégrité imposées par l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 selon lequel « (...) *les personnes titulaires d'un mandat électif local (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts (...)* ».

Sur le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte :

14. L'arrêté en litige a été signé par M. Forte en sa qualité d'adjoint au maire. Par délibération du 30 avril 2019 dont la légalité n'a pas été utilement contestée, comme il vient d'être dit au point précédent, le conseil municipal a désigné M. Forte pour mener à terme l'instruction du permis de construire en litige, conformément aux dispositions de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme qui autorise le conseil municipal à désigner un de ses membres pour délivrer un permis de construire lorsque le maire est susceptible d'être intéressé au projet qu'il autorise. Il ressort enfin des pièces du dossier que les convocations à la séance du 30 avril 2019 au cours de laquelle a été adoptée cette délibération ont été adressées aux élus le 24 avril, qu'un affichage est intervenu le 14 mai 2019 et que la transmission en préfecture a été réalisée le 16 juillet 2019. Enfin, la seule circonstance que le conseil municipal s'y soit repris à deux fois pour

adopter cette délibération et que la seconde délibération ait annulé la première juste après son édicition n'est pas de nature à révéler une quelconque fraude. Il s'ensuit que Mme S et M. C ne sont pas fondés à soutenir que l'arrêté qu'ils contestent aurait été signé par une autorité incompétente.

Sur le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique :

15. En premier lieu, par arrêté du 10 mai 2019, le Préfet du Gard a ouvert et organisé l'enquête publique unique portant sur l'autorisation environnementale, l'intérêt général de l'opération et la compatibilité du PLU, la modification du schéma de cohérence territoriale de l'Uzège-Pont du Gard et le permis de construire en litige. En premier lieu, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le projet de centre de tri de colis de grande capacité en litige ne relève pas du régime des installations classées pour la protection de l'environnement du seul fait que seraient susceptibles d'y être stockées des cartouches de gaz butane destinées aux réchauds de camping. Il ne ressort par ailleurs d'aucune des pièces du dossier que ce centre de tri de colis relèverait par nature de la législation des installations classées. Les requérants ne peuvent dès lors utilement se prévaloir, pour contester la régularité de cette enquête publique unique, de ce qu'aucune autorisation n'a été sollicitée au titre de la législation sur les installations classées.

16. En deuxième lieu, la seule circonstance que 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se soient vivement opposés à l'implantation du projet de la société Argan n'est pas de nature à révéler une quelconque irrégularité de cette enquête. Contrairement à ce qui est enfin soutenu, les observations de M. Genay ont bien été prises en compte par la commission d'enquête puisqu'elles sont synthétisées dans tableau figurant en page 44 de son rapport qui comprend bien, dans son chapitre III, une analyse des 578 observations écrites et des 20 observations orales recensées sur près de 50 pages et regroupées par thèmes. Si Mme S et M. C critiquent également les horaires d'ouverture au public et soutiennent qu'ils auraient été insuffisants, il ressort du rapport d'enquête qu'une permanence a été tenue le lundi 3 juin 2019 de 9 h à 12h, le jeudi 13 juin de 14h à 17h, le vendredi 21 juillet de 9h à 12h et le mercredi 3 juillet de 14h à 17h, alors qu'un poste informatique a été mis à la disposition du public pendant les heures d'ouverture de la mairie et au siège du Syndicat Mixte du PETR Uzège Pont du Gard et que le public pouvait même transmettre ses observations et ses propositions, soit par écrit sur le registre d'enquête déposé en mairie, soit sur une adresse électronique dédiée, ces observations et propositions étant accessibles au public sur un site internet. Mme S et M. C ne sauraient enfin sérieusement invoquer sans autres précisions un manque de motivation des conclusions de la commission d'enquête alors que celle-ci a très précisément motivé son avis favorable sur 23 pages dédiées aux 4 volets de l'enquête publique unique, dont relève le permis de construire en litige.

17. En dernier lieu, en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme applicable aux autorisations d'urbanisme, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Mme S et M. C ont invoqué un moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact pour la première fois dans leur mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021. Dès lors que le premier mémoire en défense de la commune de Fournès lui a été communiqué le 6 octobre 2020, alors que le premier mémoire en défense du pétitionnaire leur a été communiqué le 14 octobre suivant, ce nouveau moyen invoqué pour la première fois plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense est irrecevable.

Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir :

18. Comme développé au point 8, la circonstance qu'un conseiller municipal soit propriétaire d'une parcelle servant d'assiette au projet de la société Argan ou que deux conseillers municipaux aient un lien de parenté avec des propriétaires d'autres parcelles n'est pas de nature à révéler un détournement de pouvoir alors que, comme il a été dit au point 9, ce projet présente un intérêt communal et extra communal et que les terrains en cause relevaient déjà d'un zonage dont la vocation était d'accueillir des entreprises. Mme S et M. C ne sont dès lors pas fondés à soutenir que l'arrêté qu'ils contestent serait entaché de détournement de pouvoir à raison d'un conflit d'intérêt de certains élus.

Sur le moyen tiré du détournement de procédure :

19. Comme il a été dit au point 7, la déclaration d'illégalité de la délibération approuvant la vente de deux chemins ruraux à la société Argan est sans incidence sur la qualité de cette dernière à présenter sa demande de permis de construire. Mme S et M. C ne revendiquent enfin aucune utilité pour le public de ces chemins et ne démontrent pas davantage que leur aliénation ne pourrait légalement intervenir. Ils ne peuvent en conséquence utilement soutenir que la vente de ces chemins serait constitutive d'un détournement de procédure, faute d'avoir respecté la règle de désaffectation préalable.

Sur le moyen tiré de l'erreur d'appréciation :

20. En application de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, Le permis de construire ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. Il appartient à l'auteur d'un recours contentieux dirigé contre un permis de construire d'identifier les dispositions textuelles dont ils invoquent la méconnaissance.

21. Mme S et M. C soutiennent que l'arrêté en litige serait entaché d'une erreur d'appréciation dès lors que le maire de Fournès n'aurait pas suffisamment pris en compte les impacts économiques, environnementaux, paysagers et humains du projet. En se bornant à faire état du bilan coût avantage de l'opération qu'ils contestent, qu'il n'appartient pourtant pas à l'autorité en charge de la délivrance des permis de construire de contrôler, les requérants n'invoquent ce faisant la méconnaissance d'aucune disposition textuelle opposable aux autorisations d'urbanisme et ne permettent pas, ainsi, d'apprécier la portée de leur moyen. De la même manière, en se bornant à affirmer dans ses écritures relatives au coût du projet de la société Argan que « les objectifs du SCOT n'ont pas été respectés » Mme S et M. C ne permettent pas davantage au tribunal d'apprécier la portée de leur moyen.

22. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que Mme S et M. C ne sont pas fondés à soutenir que le permis de construire qu'ils contestent est entaché d'excès de pouvoir et à en demander l'annulation. Il y a lieu en conséquence de rejeter leur requête sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir soulevées en défense par la commune de Fournès et la société Argan.

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Fournès, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse une quelconque somme à Mme S et M. C au titre des frais non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de la commune de Fournès et de la société Argan les frais de même nature qu'elles ont dû exposer.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme S et M. C est rejetée.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme S et M. C, à la commune de Fournès et à la société Argan.

Délibéré après l'audience du 21 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Antolini, président,
Mme Bourjade, première conseillère,
Mme Villemejeanne, conseillère.

Lu en audience publique le 9 novembre 2021.

Le président,

La conseillère la plus ancienne,

J. ANTOLINI

A. BOURJADE

Le greffier,

N. LASNIER

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous huissiers 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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2001008

**ASSOCIATION POUR LE DEVELOPPEMENT DE
L'EMPLOI DANS LE RESPECT DE
L'ENVIRONNEMENT**

**M. Jean Antolini
Rapporteur**

**Mme Corneloup
Rapporteuse publique**

**Audience du 21 octobre 2021
Lecture du 9 novembre 2021**

**68-03
D**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 20 mars 2020 et un mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021, l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement, représentée par Me B, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 25 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire en vue de la réalisation d'un centre de tri, ensemble la décision implicite de rejet du 22 janvier 2020 née du silence gardé par le maire sur son recours gracieux ;

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

Elle soutient que :

- le projet est entaché de vices de procédure dès lors que des élus ont participé à diverses délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; l'illégalité de ces délibérations au regard de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et de la charte de l'élu local, applicable à laquelle renvoie l'article L. 1111-1-1 du même code, entache d'illégalité l'arrêté en litige ;

- l'auteur de la décision attaquée est incompétent car la délégation de signature provient du maire qui est une personne intéressée, car l'arrêté de délégation de signature a été édicté à la faveur d'une délibération frauduleuse du conseil municipal, comme cela ressort de la prise de deux délibérations successives le même jour dont les dates de transmission en préfecture diffèrent, car cette délégation n'a pas fait l'objet d'affichage régulier et car la convocation des élus est tardive au regard de l'article L. 2121-11 du CGCT ;

- le dossier soumis à enquête publique est insuffisant dès lors que :

* aucune autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'a été sollicitée alors que le bâtiment autorisé est susceptible de stocker des bouteilles de gaz ;

* le rapport du commissaire enquêteur est insuffisant puisque « 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se sont vivement opposés à l'implantation du projet en litige, puisque des agriculteurs ont déposé des observations auxquelles aucune réponse n'a été apportée, puisque l'étude d'impact est insuffisante faute d'étudier l'impact sur le pont du Gard d'intérêt patrimonial et sur le belvédère des garrigues, point central du parcours muséographique, et faute d'étudier l'impact du projet sur le climat ;

* le rapport d'enquête publique n'a pas tenu compte de l'avis du public ;

- l'enquête publique est irrégulière dès lors que les heures de consultation du public ne lui ont pas permis d'échanger avec la commission d'enquête ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir en ce que des élus intéressés au projet ont pris part aux délibérations ;

- il est entaché d'un détournement de procédure dès lors que la vente de plusieurs chemins ruraux au pétitionnaire est irrégulière ;

- le maire a commis une erreur d'appréciation dès lors que le projet porte atteinte au paysage et au tourisme en raison des caractéristiques du bâtiment, de sa visibilité et du trafic routier engendré ; parce qu'il génère une décote de valeur des maisons environnantes, qu'il génère une atteinte excessive à l'agriculture, des pollutions importantes, une perte de la biodiversité animale locale et un déséquilibre des écosystèmes, des problèmes sécuritaires en termes de circulation automobiles, des soucis hydrauliques et, enfin, parce qu'il est une source d'accroissement du réchauffement climatique local alors qu'en contrepartie, si l'autorisation environnementale fait état à terme de la création de 600 emplois à temps plein, les annonces relayées par la presse sont d'une toute autre teneur ; les objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) n'ont pas été respectés ;

- l'utilité publique du projet en litige n'est pas démontrée.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 octobre 2020 et 10 mars 2021, la commune de Fournès, représentée par la SELARL M Avocats Associés, conclut au rejet de la requête, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, et à ce que soit mise la charge de l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal la requête est irrecevable car la requérante ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 9 octobre 2020 et 3 mars 2021, la société Argan, représentée par la SCP Boivin et Associés, conclut, à titre principal, au rejet de la requête à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme et à ce que soit mise à la charge de l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal la requête est irrecevable car la requérante ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;
- à titre subsidiaire les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la charte de l'élu local ;
- 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 M. Antolini,
- les conclusions de Mme Corneloup, rapporteure publique,
- les observations de Me B, représentant l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement, celles de Me M, représentant la commune de Fournès, et celles de Me Ancel représentant la société Argan.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 25 septembre 2019, le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire un centre de tri de colis de grande capacité, sur un terrain sis au lieu-dit « le bois de Brignon », en zone Uact du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune. L'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement demande l'annulation de cet arrêté.

Sur le moyen tiré de l'illégalité de délibérations du conseil municipal préalable à l'intervention de l'arrêté en litige :

2. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ». Il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération

d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune, est de nature à en entraîner l'illégalité. Il en résulte également que sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller municipal intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération. Pour critiquer la légalité du permis de construire en litige, l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement soutient que le maire de la commune, le premier adjoint au maire et une conseillère municipale ont participé à 15 délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils avaient un intérêt direct ou indirect à la vente de terrains situés dans le secteur de « La Pale » concerné par le projet de la société Argan. Elle affirme notamment que le premier adjoint au maire est propriétaire de la parcelle cadastrée section AB n° 0362 servant d'assiette au projet et que des membres de la famille de la maire de Fournès et d'une conseillère municipale seraient propriétaires de 15 des 46 parcelles composant ce terrain de 13,7 hectares.

3. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

4. En premier lieu, l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement n'est pas recevable à invoquer les éventuelles irrégularités susceptibles d'affecter les délibérations n° 41 du 26 juin 2018, n° 045 du 26 juin 2018, n° 46 du 17 juillet 2018, n° 60 du 25 octobre 2018 et n° 27 du 30 avril 2019, dès lors que ces délibérations ont fait l'objet d'une abrogation et sont sorties de l'ordonnancement juridique.

5. En deuxième lieu, l'association requérante ne peut davantage utilement se prévaloir de l'illégalité de la délibération n° 051 du 25 octobre 2018 prescrivant la mise en compatibilité du PLU sur lequel se fonde l'arrêté en litige, ou de la délibération n° 57 du 29 août 2019 approuvant le dossier du projet pour le mettre à disposition du public, dès lors que l'illégalité de ces délibérations serait sans incidence sur celle du PLU ultérieurement approuvé et, partant, sans influence sur la légalité de l'arrêté en litige.

6. En troisième lieu, ni la délibération n° 61, approuvée le 25 octobre 2018, ni les délibérations n° 29 et 47 la modifiant, approuvées les 30 avril et 10 juillet 2019, alors qu'elles se bornent à entériner des mesures compensatoires liées au projet de centre de tri, ne constituent la base légale de l'arrêté en litige qui n'a pas non plus été pris pour leur application. Ces délibérations, qui n'ont pas un caractère réglementaire, n'entrent pas davantage dans le champ d'une opération complexe. Elles ne sauraient, en tout état de cause, être critiquées alors qu'elles sont devenues définitives.

7. En quatrième lieu, la délibération n° 46 adoptée le 10 juillet 2019 se borne à approuver la vente de chemins ruraux situés dans la zone de La Pale au bénéfice du pétitionnaire. A la supposer même fondée, la déclaration d'illégalité de cette délibération est sans incidence sur la qualité de la société Argan à présenter sa demande de permis de construire. L'association pour

le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement ne peut dès lors utilement se prévaloir de l'illégalité de cette délibération alors au surplus que ne relevant ni des actes à caractère règlementaire ni d'une opération complexe, sa légalité ne peut plus être contestée en raison de son caractère définitif.

8. En cinquième lieu, s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé à son vote ou aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel. Il est constant que le maire de la commune et une conseillère municipale sont parents avec certains propriétaires de parcelles qui doivent être vendues à la société bénéficiaire du permis pour qu'elle puisse mener à bien son projet et qu'une conseillère municipale est propriétaire d'un terrain servant d'assiette à ce projet. Par délibération du 29 août 2019, le conseil municipal de la commune de Fournès a approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme communal après avoir reconnu d'utilité publique le projet de la société Argan.

9. D'une part, la seule circonstance que certaines parcelles, appartenant en propre à une conseillère municipale pour une d'entre elles ou à des membres de la famille de deux conseillers municipaux, dont le maire, pour les autres, n'est pas par elle-même de nature, s'agissant de ces élus, à caractériser un intérêt distinct de ceux de la généralité des habitants de la commune. Il ressort en revanche des pièces du dossier, et notamment de la délibération du Syndicat mixte du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de l'Uzège pont du Gard approuvant la modification du SCoT que la modification envisagée n'affecte pas les objectifs en logement et consommation d'espaces et qu'elle conforte le modèle de développement défini dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Il ressort en outre de la délibération du conseil municipal de Fournès approuvant la mise en compatibilité de son PLU que les élus présents ont estimé que l'intérêt général de cette opération était caractérisé par la création a minima de 200 emplois à temps plein ou même 600 potentiellement dans les cinq années à venir, alors que la commune s'inscrivait dans un contexte de fermeture de grandes entreprises. Cet intérêt général est enfin confirmé tant par l'avis favorable de la commission d'enquête, qui fait état de ce que les communes et communauté de communes avoisinantes sont favorables à ce projet en raison de ses retombées bénéfiques, que par les observations de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) qui souligne que le choix d'implantation a été dicté par sa situation intéressante au regard du réseau routier national.

10. D'autre part, le terrain d'assiette du projet est situé dans une zone d'activité anciennement classée IIAUac dont les sols avaient déjà vocation à être artificialisés, quelle que soit la destination finale qui serait donnée à ce secteur. Il résulte au surplus des termes mêmes de la délibération critiquée que les élus concernés n'y ont pas pris part pour éviter toute contestation quant à leur intéressement à l'affaire et qu'elle a été adoptée à une large majorité. Il s'ensuit que l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que les élus en cause étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et qu'ils auraient exercé une quelconque influence sur le sens de cette délibération.

11. Il résulte de ce qui précède que l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement n'est pas fondée à invoquer par la voie de l'exception l'illégalité de la délibération du 29 août 2019, alors au surplus qu'en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, l'irrégularité dans la composition du conseil municipal ayant approuvé ce document d'urbanisme ne peut plus être invoquée passé un délai de 6 mois à

compter de sa prise d'effet, le 2 septembre 2019. Il en résulte tout autant que les élus mis en cause n'ont pas davantage manqué à leurs obligations déontologiques reprises par l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales de l'article 1^{er} de la charte de l'élu local.

12. En sixième lieu, le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger. Le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux. En outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique.

13. Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Elle peut aussi prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé [...]* ». Si, dans le cadre de ces deux contestations, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édition de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux. Il est constant que les délibérations n^{os} 27 du 30 avril 2019, critiquées par la voie de l'exception, portent sur des délégations de signature qui ont un caractère réglementaire. Dès lors que ces délibérations sont pour la seconde définitive puisqu'affichée le 12 juillet 2019, et pour la première abrogée, l'association requérante ne peut, en tout état de cause, utilement invoquer l'irrégularité de la composition du conseil municipal qui les a adoptées ou l'irrégularité des convocations du conseil municipal. Il ne ressort enfin d'aucune des pièces du dossier que M. Forte, bénéficiaire de ces délégations, aurait commis un quelconque manquement à ses obligations de dignité, probité et intégrité imposées par l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 selon lequel « (...) *les personnes titulaires d'un mandat électif local (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts (...)* ».

Sur le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte :

14. L'arrêté en litige a été signé par M. Forte en sa qualité d'adjoint au maire. Par délibération du 30 avril 2019 dont la légalité n'a pas été utilement contestée, comme il vient d'être dit au point précédent, le conseil municipal a désigné M. Forte pour mener à terme l'instruction du permis de construire en litige, conformément aux dispositions de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme qui autorise le conseil municipal à désigner un de ses membres pour

délivrer un permis de construire lorsque le maire est susceptible d'être intéressé au projet qu'il autorise. Il ressort enfin des pièces du dossier que les convocations à la séance du 30 avril 2019 au cours de laquelle a été adoptée cette délibération ont été adressées aux élus le 24 avril 2019, qu'un affichage est intervenu le 14 mai 2019 et que la transmission en préfecture a été réalisée le 16 juillet 2019. Enfin, la seule circonstance que le conseil municipal s'y soit repris à deux fois pour adopter cette délibération et que la seconde délibération ait annulé la première juste après son édicton n'est pas de nature à révéler une quelconque fraude. Il s'ensuit que l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté qu'elle conteste aurait été signé par une autorité incompétente.

Sur le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique :

15. En premier lieu, par arrêté du 10 mai 2019, le Préfet du Gard a ouvert et organisé l'enquête publique unique portant sur l'autorisation environnementale, l'intérêt général de l'opération et la compatibilité du PLU, la modification du schéma de cohérence territoriale de l'Uzège-Pont du Gard et le permis de construire en litige. En premier lieu, contrairement à ce que soutient la requérante, le projet de centre de tri de colis de grande capacité en litige ne relève pas du régime des installations classées pour la protection de l'environnement du seul fait que seraient susceptibles d'y être stockées des cartouches de gaz butane destinées aux réchauds de camping. Il ne ressort par ailleurs d'aucune des pièces du dossier que ce centre de tri de colis relèverait par nature de la législation des installations classées. La requérante ne peut dès lors utilement se prévaloir, pour contester la régularité de cette enquête publique unique, de ce qu'aucune autorisation n'a été sollicitée au titre de la législation sur les installations classées.

16. En deuxième lieu, la seule circonstance que 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se soient vivement opposés à l'implantation du projet de la société Argan n'est pas de nature à révéler une quelconque irrégularité de cette enquête. Contrairement à ce qui est enfin soutenu, les observations de M. Genay ont bien été prises en compte par la commission d'enquête puisqu'elles sont synthétisées dans tableau figurant en page 44 de son rapport qui comprend bien, dans son chapitre III, une analyse des 578 observations écrites et des 20 observations orales recensées sur près de 50 pages et regroupées par thèmes. Si l'association requérante critique également les horaires d'ouverture au public et soutient qu'ils auraient été insuffisants, il ressort du rapport d'enquête qu'une permanence a été tenue le lundi 3 juin 2019 de 9 h à 12h, le jeudi 13 juin de 14h à 17h, le vendredi 21 juillet de 9h à 12h et le mercredi 3 juillet de 14h à 17h, alors qu'un poste informatique a été mis à la disposition du public pendant les heures d'ouverture de la mairie et au siège du Syndicat Mixte du PETR Uzège Pont du Gard et que le public pouvait même transmettre ses observations et ses propositions, soit par écrit sur le registre d'enquête déposé en mairie, soit sur une adresse électronique dédiée, ces observations et propositions étant accessibles au public sur un site internet. L'association requérante ne saurait enfin sérieusement invoquer sans autres précisions un manque de motivation des conclusions de la commission d'enquête alors que celle-ci a très précisément motivé son avis favorable sur 23 pages dédiées aux 4 volets de l'enquête publique unique, dont relève le permis de construire en litige.

17. En dernier lieu, en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme applicable aux autorisations d'urbanisme, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. L'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement a invoqué un moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact pour la première fois dans leur mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021. Dès lors que le premier

mémoire en défense de la commune de Fournès lui a été communiqué le 6 octobre 2020, alors que le premier mémoire en défense du pétitionnaire lui a été communiqué le 14 octobre suivant, ce nouveau moyen invoqué pour la première fois plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense est irrecevable.

Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir :

18. Comme développé au point 8, la circonstance qu'un conseiller municipal soit propriétaire d'une parcelle servant d'assiette au projet de la société Argan ou que deux conseillers municipaux aient un lien de parenté avec des propriétaires d'autres parcelles n'est pas de nature à révéler un détournement de pouvoir alors que, comme il a été dit au point 9, ce projet présente un intérêt communal et extra communal et que les terrains en cause relevaient déjà d'un zonage dont la vocation était d'accueillir des entreprises. L'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement n'est dès lors pas fondée à soutenir que l'arrêté qu'elle conteste serait entaché de détournement de pouvoir à raison d'un conflit d'intérêt de certains élus.

Sur le moyen tiré du détournement de procédure :

19. Comme il a été dit au point 7, la déclaration d'illégalité de la délibération approuvant la vente de deux chemins ruraux à la société Argan est sans incidence sur la qualité de cette dernière à présenter sa demande de permis de construire. L'association requérante ne revendique enfin aucune utilité pour le public de ces chemins et ne démontre pas davantage que leur aliénation ne pourrait légalement intervenir. Elle ne peut en conséquence utilement soutenir que la vente de ces chemins serait constitutive d'un détournement de procédure, faute d'avoir respecté la règle de désaffectation préalable.

Sur le moyen tiré de l'erreur d'appréciation :

20. En application de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, le permis de construire ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. Il appartient à l'auteur d'un recours contentieux dirigé contre un permis de construire d'identifier les dispositions textuelles dont ils invoquent la méconnaissance.

21. L'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement soutient que l'arrêté en litige serait entaché d'une erreur d'appréciation dès lors que le maire de Fournès n'aurait pas suffisamment pris en compte les impacts économiques, environnementaux, paysagers et humains du projet. En se bornant à faire état du bilan coût avantage de l'opération qu'elle conteste, qu'il n'appartient pourtant pas à l'autorité en charge de la délivrance des permis de construire de contrôler, la requérante n'invoque ce faisant la méconnaissance d'aucune disposition textuelle opposable aux autorisations d'urbanisme et ne permet pas, ainsi, d'apprécier la portée de son moyen. De la même manière, en se bornant à affirmer dans ses écritures relatives au coût du projet de la société Argan que « les objectifs du SCoT n'ont pas été respectés », l'association requérante ne permet pas davantage au tribunal d'apprécier la portée de son moyen.

22. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement n'est pas fondée à soutenir que le permis de construire qu'elle conteste est entaché d'excès de pouvoir et à en demander l'annulation. Il y a lieu en conséquence de rejeter sa requête sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir soulevées en défense par la commune de Fournès et la société Argan.

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Fournès, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse une quelconque somme à l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement au titre des frais non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de la commune de Fournès et de la société Argan les frais de même nature qu'elles ont dû exposer.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement est rejetée.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement, à la commune de Fournès et à la société Argan.

Délibéré après l'audience du 21 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Antolini, président,
Mme Bourjade, première conseillère,
Mme Villemejeanne, conseillère.

Lu en audience publique le 9 novembre 2021.

Le président,

La conseillère la plus ancienne,

J. ANTOLINI

A. BOURJADE

Le greffier,

N. LASNIER

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous huissiers 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.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2001009

COMMUNE DE SAINT-HILAIRE D'OZILHAN

M. Jean Antolini
Rapporteur

Mme Corneloup
Rapporteuse publique

Audience du 21 octobre 2021
Lecture du 9 novembre 2021

68-03

D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 mars 2020 et un mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021, la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan, représentée par Me B, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 25 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire en vue de la réalisation d'un centre de tri, ensemble la décision implicite de rejet du 22 janvier 2020 née du silence gardé par le maire sur son recours gracieux ;

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

Elle soutient que :

- le projet est entaché de vices de procédure dès lors que des élus ont participé à diverses délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; l'illégalité de ces délibérations au regard de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et de la charte de l'élu local, applicable à laquelle renvoie l'article L. 1111-1-1 du même code, entache d'illégalité l'arrêté en litige ;

- l'auteur de la décision attaquée est incompétent car la délégation de signature provient du maire qui est une personne intéressée, car l'arrêté de délégation de signature a été édicté à la faveur d'une délibération frauduleuse du conseil municipal, comme cela ressort de la prise de deux délibérations successives le même jour dont les dates de transmission en préfecture diffèrent, car cette délégation n'a pas fait l'objet d'affichage régulier et car la convocation des élus est tardive au regard de l'article L. 2121-11 du CGCT ;

- le dossier soumis à enquête publique est insuffisant dès lors que :

* aucune autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) n'a été sollicitée alors que le bâtiment autorisé est susceptible de stocker des bouteilles de gaz ;

* le rapport du commissaire enquêteur est insuffisant puisque « 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se sont vivement opposés à l'implantation du projet en litige, puisque des agriculteurs ont déposé des observations auxquelles aucune réponse n'a été apportée, puisque l'étude d'impact est insuffisante faute d'étudier l'impact sur le pont du Gard d'intérêt patrimonial et sur le belvédère des garrigues, point central du parcours muséographique, et faute d'étudier l'impact du projet sur le climat ;

* le rapport d'enquête publique n'a pas tenu compte de l'avis du public ;

- l'enquête publique est irrégulière dès lors que les heures de consultation du public ne lui ont pas permis d'échanger avec la commission d'enquête ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir en ce que des élus intéressés au projet ont pris part aux délibérations ;

- il est entaché d'un détournement de procédure dès lors que la vente de plusieurs chemins ruraux au pétitionnaire est irrégulière ;

- le maire a commis une erreur d'appréciation dès lors que le projet porte atteinte au paysage et au tourisme en raison des caractéristiques du bâtiment, de sa visibilité et du trafic routier engendré ; parce qu'il génère une décote de valeur des maisons environnantes, qu'il génère une atteinte excessive à l'agriculture, des pollutions importantes, une perte de la biodiversité animale locale et un déséquilibre des écosystèmes, des problèmes sécuritaires en termes de circulation automobiles, des soucis hydrauliques et, enfin, parce qu'il est une source d'accroissement du réchauffement climatique local alors qu'en contrepartie, si l'autorisation environnementale fait état à terme de la création de 600 emplois à temps plein, les annonces relayées par la presse sont d'une toute autre teneur ; les objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) n'ont pas été respectés ;

- l'utilité publique du projet en litige n'est pas démontrée.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 2 octobre 2020 et 10 mars 2021, la commune de Fournès, représentée par la SELARL M Avocats Associés, conclut au rejet de la requête, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, et à ce que soit mise à la charge de la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable car la requérante ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;

- à titre subsidiaire, les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 9 octobre 2020 et 3 mars 2021, la société Argan, représentée par la SCP Boivin et Associés, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme et à ce que soit mise à la charge de la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal que la requête est irrecevable car la requérante ne démontre pas disposer d'un intérêt à agir ;
- à titre subsidiaire que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la charte de l'élu local ;
- 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 M. Antolini,
- les conclusions de Mme Corneloup, rapporteure publique,
- les observations de Me B, représentant la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan, celles de Me M, représentant la commune de Fournès, et celles de Me Ancel représentant la société Argan.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 25 septembre 2019, le maire de la commune de Fournès a délivré à la société Argan un permis de construire un centre de tri de colis de grande capacité, sur un terrain sis au lieu-dit « le bois de Brignon », en zone Uact du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune. La commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan demande l'annulation de cet arrêté.

Sur le moyen tiré de l'illégalité de délibérations du conseil municipal préalable à l'intervention de l'arrêté en litige :

2. Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération d'un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui fait l'objet de cette délibération, c'est-à-dire y ayant un intérêt qui ne se confond pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune,

est de nature à en entraîner l'illégalité. Il en résulte également que sa participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération est susceptible de vicier sa légalité, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation à son vote, si le conseiller municipal intéressé a été en mesure d'exercer une influence sur la délibération. Pour critiquer la légalité du permis de construire en litige, la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan soutient que le maire de la commune, le premier adjoint au maire et une conseillère municipale ont participé à 15 délibérations nécessaires à la délivrance du permis en litige, alors qu'ils avaient un intérêt direct ou indirect à la vente de terrains situés dans le secteur de « La Pale » concerné par le projet de la société Argan. Elle affirme notamment que le premier adjoint au maire est propriétaire de la parcelle cadastrée section AB n° 0362 servant d'assiette au projet et que des membres de la famille de la maire de Fournès et d'une conseillère municipale seraient propriétaires de 15 des 46 parcelles composant ce terrain de 13,7 hectares.

3. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

4. En premier lieu, la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan n'est pas recevable à invoquer les éventuelles irrégularités susceptibles d'affecter les délibérations n° 41 du 26 juin 2018, n° 045 du 26 juin 2018, n° 46 du 17 juillet 2018, n° 60 du 25 octobre 2018 et n° 27 du 30 avril 2019, dès lors que ces délibérations ont fait l'objet d'une abrogation et sont sorties de l'ordonnancement juridique.

5. En deuxième lieu, la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan ne peut davantage utilement se prévaloir de l'illégalité de la délibération n° 051 du 25 octobre 2018 prescrivant la mise en compatibilité du PLU sur lequel se fonde l'arrêté en litige, ou de la délibération n° 57 du 29 août 2019 approuvant le dossier du projet pour le mettre à disposition du public, dès lors que l'illégalité de ces délibérations serait sans incidence sur celle du PLU ultérieurement approuvé et, partant, sans influence sur la légalité de l'arrêté en litige.

6. En troisième lieu, ni la délibération n° 61, approuvée le 25 octobre 2018, ni les délibérations n° 29 et 47 la modifiant, approuvées les 30 avril et 10 juillet 2019, alors qu'elles se bornent à entériner des mesures compensatoires liées au projet de centre de tri, ne constituent la base légale de l'arrêté en litige qui n'a pas non plus été pris pour leur application. Ces délibérations, qui n'ont pas un caractère réglementaire, n'entrent pas davantage dans le champ d'une opération complexe. Elles ne sauraient, en tout état de cause, être critiquées alors qu'elles sont devenues définitives.

7. En quatrième lieu, la délibération n° 46 adoptée le 10 juillet 2019 se borne à approuver la vente de chemins ruraux situés dans la zone de La Pale au bénéfice du pétitionnaire. A la supposer même fondée, la déclaration d'illégalité de cette délibération est sans incidence sur la qualité de la société Argan à présenter sa demande de permis de construire. La commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan ne peut dès lors utilement se prévaloir de l'illégalité de cette délibération alors au surplus que ne relevant ni des actes à caractère réglementaire ni d'une opération complexe, sa légalité ne peut plus être contestée en raison de son caractère définitif.

8. En cinquième lieu, s'agissant d'une délibération déterminant des prévisions et règles d'urbanisme applicables dans l'ensemble d'une commune, la circonstance qu'un conseiller municipal intéressé au classement d'une parcelle ait participé à son vote ou aux travaux préparatoires et aux débats précédant son adoption n'est de nature à entraîner son illégalité que s'il ressort des pièces du dossier que, du fait de l'influence que ce conseiller a exercée, la délibération prend en compte son intérêt personnel. Il est constant que le maire de la commune et une conseillère municipale sont parents avec certains propriétaires de parcelles qui doivent être vendues à la société bénéficiaire du permis pour qu'elle puisse mener à bien son projet et qu'une conseillère municipale est propriétaire d'un terrain servant d'assiette à ce projet. Par délibération du 29 août 2019, le conseil municipal de la commune de Fournès a approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme communal après avoir reconnu d'utilité publique le projet de la société Argan.

9. D'une part, la seule circonstance que certaines parcelles, appartenant en propre à une conseillère municipale pour une d'entre elles ou à des membres de la famille de deux conseillers municipaux, dont le maire, pour les autres, n'est pas par elle-même de nature, s'agissant de ces élus, à caractériser un intérêt distinct de ceux de la généralité des habitants de la commune. Il ressort en revanche des pièces du dossier, et notamment de la délibération du Syndicat mixte du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de l'Uzège pont du Gard approuvant la modification du SCoT que la modification envisagée n'affecte pas les objectifs en logement et consommation d'espaces et qu'elle conforte le modèle de développement défini dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Il ressort en outre de la délibération du conseil municipal de Fournès approuvant la mise en compatibilité de son PLU que les élus présents ont estimé que l'intérêt général de cette opération était caractérisé par la création a minima de 200 emplois à temps plein ou même 600 potentiellement dans les cinq années à venir, alors que la commune s'inscrivait dans un contexte de fermeture de grandes entreprises. Cet intérêt général est enfin confirmé tant par l'avis favorable de la commission d'enquête, qui fait état de ce que les communes et communauté de communes avoisinantes sont favorables à ce projet en raison de ses retombées bénéfiques, que par les observations de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) qui souligne que le choix d'implantation a été dicté par sa situation intéressante au regard du réseau routier national.

10. D'autre part, le terrain d'assiette du projet est situé dans une zone d'activité anciennement classée IIAUac dont les sols avaient déjà vocation à être artificialisés, quelle que soit la destination finale qui serait donnée à ce secteur. Il résulte au surplus des termes mêmes de la délibération critiquée que les élus concernés n'y ont pas pris part pour éviter toute contestation quant à leur intéressement à l'affaire et qu'elle a été adoptée à une large majorité. Il s'ensuit que la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan n'est pas fondée à soutenir que les élus en cause étaient intéressés à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales et qu'ils auraient exercé une quelconque influence sur le sens de cette délibération.

11. Il résulte de ce qui précède que la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan n'est pas fondée à invoquer par la voie de l'exception l'illégalité de la délibération du 29 août 2019, alors au surplus qu'en application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, l'irrégularité dans la composition du conseil municipal ayant approuvé ce document d'urbanisme ne peut plus être invoquée passé un délai de 6 mois à compter de sa prise d'effet, le 2 septembre 2019. Il en résulte tout autant que les élus mis en cause n'ont pas davantage manqué à leurs obligations déontologiques reprises par l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales de l'article 1^{er} de la charte de l'élu local.

12. En sixième lieu, le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte sur la compétence de son auteur, les conditions de forme et de procédure dans lesquelles il a été édicté, l'existence d'un détournement de pouvoir et la légalité des règles générales et impersonnelles qu'il énonce, lesquelles ont vocation à s'appliquer de façon permanente à toutes les situations entrant dans son champ d'application tant qu'il n'a pas été décidé de les modifier ou de les abroger. Le juge administratif exerce un tel contrôle lorsqu'il est saisi, par la voie de l'action, dans le délai de recours contentieux. En outre, en raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, comme la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique.

13. Après l'expiration du délai de recours contentieux, une telle contestation peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour l'application de l'acte réglementaire ou dont ce dernier constitue la base légale. Elle peut aussi prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé [...]* ». Si, dans le cadre de ces deux contestations, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, il n'en va pas de même des conditions d'édiction de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux. Il est constant que les délibérations n^{os} 27 du 30 avril 2019, critiquées par la voie de l'exception, portent sur des délégations de signature qui ont un caractère réglementaire. Dès lors que ces délibérations sont pour la seconde définitive puisqu'affichée le 12 juillet 2019, et pour la première abrogée, la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan ne peut, en tout état de cause, utilement invoquer l'irrégularité de la composition du conseil municipal qui les a adoptées ou l'irrégularité des convocations du conseil municipal. Il ne ressort enfin d'aucune des pièces du dossier que M. Forte, bénéficiaire de ces délégations, aurait commis un quelconque manquement à ses obligations de dignité, probité et intégrité imposées par l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 selon lequel « (...) *les personnes titulaires d'un mandat électif local (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts (...)* ».

Sur le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte :

14. L'arrêté en litige a été signé par M. Forte en sa qualité d'adjoint au maire. Par délibération du 30 avril 2019 dont la légalité n'a pas été utilement contestée, comme il vient d'être dit au point précédent, le conseil municipal a désigné M. Forte pour mener à terme l'instruction du permis de construire en litige, conformément aux dispositions de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme qui autorise le conseil municipal à désigner un de ses membres pour délivrer un permis de construire lorsque le maire est susceptible d'être intéressé au projet qu'il autorise. Il ressort enfin des pièces du dossier que les convocations à la séance du 30 avril 2019 au cours de laquelle a été adoptée cette délibération ont été adressées aux élus le 24 avril, qu'un affichage est intervenu le 14 mai 2019 et que la transmission en préfecture a été réalisée le 16

juillet 2019. Enfin, la seule circonstance que le conseil municipal s'y soit repris à deux fois pour adopter cette délibération et que la seconde délibération ait annulé la première juste après son édicition n'est pas de nature à révéler une quelconque fraude. Il s'ensuit que la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté qu'elle conteste aurait été signé par une autorité incompétente.

Sur le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique :

15. En premier lieu, par arrêté du 10 mai 2019, le Préfet du Gard a ouvert et organisé l'enquête publique unique portant sur l'autorisation environnementale, l'intérêt général de l'opération et la compatibilité du PLU, la modification du schéma de cohérence territoriale de l'Uzège-Pont du Gard et le permis de construire en litige. En premier lieu, contrairement à ce que soutient la commune, le projet de centre de tri de colis de grande capacité en litige ne relève pas du régime des installations classées pour la protection de l'environnement du seul fait que seraient susceptibles d'y être stockées des cartouches de gaz butane destinées aux réchauds de camping. Il ne ressort par ailleurs d'aucune des pièces du dossier que ce centre de tri de colis relèverait par nature de la législation des installations classées. La commune ne peut dès lors utilement se prévaloir, pour contester la régularité de cette enquête publique unique, de ce qu'aucune autorisation n'a été sollicitée au titre de la législation sur les installations classées.

16. En deuxième lieu, la seule circonstance que 90% des administrés ayant pris part à l'enquête se soient vivement opposés à l'implantation du projet de la société Argan n'est pas de nature à révéler une quelconque irrégularité de cette enquête. Contrairement à ce qui est enfin soutenu, les observations de M. Genay ont bien été prises en compte par la commission d'enquête puisqu'elles sont synthétisées dans tableau figurant en page 44 de son rapport qui comprend bien, dans son chapitre III, une analyse des 578 observations écrites et des 20 observations orales recensées sur près de 50 pages et regroupées par thèmes. Si la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan critique également les horaires d'ouverture au public et soutient qu'ils auraient été insuffisants, il ressort du rapport d'enquête qu'une permanence a été tenue le lundi 3 juin 2019 de 9 h à 12h, le jeudi 13 juin de 14h à 17h, le vendredi 21 juillet de 9h à 12h et le mercredi 3 juillet de 14h à 17h, alors qu'un poste informatique a été mis à la disposition du public pendant les heures d'ouverture de la mairie et au siège du Syndicat Mixte du PETR Uzège Pont du Gard et que le public pouvait même transmettre ses observations et ses propositions, soit par écrit sur le registre d'enquête déposé en mairie, soit sur une adresse électronique dédiée, ces observations et propositions étant accessibles au public sur un site internet. La commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan ne saurait enfin sérieusement invoquer sans autres précisions un manque de motivation des conclusions de la commission d'enquête alors que celle-ci a très précisément motivé son avis favorable sur 23 pages dédiées aux 4 volets de l'enquête publique unique, dont relève le permis de construire en litige.

17. En dernier lieu, en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme applicable aux autorisations d'urbanisme, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. La commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan a invoqué un moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact pour la première fois dans son mémoire complémentaire enregistré le 8 février 2021. Dès lors que le premier mémoire en défense de la commune de Fournès lui a été communiqué le 6 octobre 2020, alors que le premier mémoire en défense du pétitionnaire lui a été communiqué le 14 octobre suivant, ce nouveau moyen invoqué pour la première fois plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense est irrecevable.

Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir :

18. Comme développé au point 8, la circonstance qu'un conseiller municipal soit propriétaire d'une parcelle servant d'assiette au projet de la société Argan ou que deux conseillers municipaux aient un lien de parenté avec des propriétaires d'autres parcelles n'est pas de nature à révéler un détournement de pouvoir alors que, comme il a été dit au point 9, ce projet présente un intérêt communal et extra communal et que les terrains en cause relevaient déjà d'un zonage dont la vocation était d'accueillir des entreprises. La commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan n'est dès lors pas fondée à soutenir que l'arrêté qu'elle conteste serait entaché de détournement de pouvoir à raison d'un conflit d'intérêt de certains élus.

Sur le moyen tiré du détournement de procédure :

19. Comme il a été dit au point 7, la déclaration d'illégalité de la délibération approuvant la vente de deux chemins ruraux à la société Argan est sans incidence sur la qualité de cette dernière à présenter sa demande de permis de construire. La commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan ne revendique enfin aucune utilité pour le public de ces chemins et ne démontre pas davantage que leur aliénation ne pourrait légalement intervenir. Elle ne peut en conséquence utilement soutenir que la vente de ces chemins serait constitutive d'un détournement de procédure, faute d'avoir respecté la règle de désaffectation préalable.

Sur le moyen tiré de l'erreur d'appréciation :

20. En application de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, Le permis de construire ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. Il appartient à l'auteur d'un recours contentieux dirigé contre un permis de construire d'identifier les dispositions textuelles dont ils invoquent la méconnaissance.

21. La commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan soutient que l'arrêté en litige serait entaché d'une erreur d'appréciation dès lors que le maire de Fournès n'aurait pas suffisamment pris en compte les impacts économiques, environnementaux, paysagers et humains du projet. En se bornant à faire état du bilan coût avantage de l'opération qu'elle conteste, qu'il n'appartient pourtant pas à l'autorité en charge de la délivrance des permis de construire de contrôler, la commune n'invoque ce faisant la méconnaissance d'aucune disposition textuelle opposable aux autorisations d'urbanisme et ne permet pas, ainsi, d'apprécier la portée de son moyen. De la même manière, en se bornant à affirmer dans ses écritures relatives au coût du projet de la société Argan que « les objectifs du SCOT n'ont pas été respectés » la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan ne permet pas davantage au tribunal d'apprécier la portée de son moyen.

22. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan n'est pas fondée à soutenir que le permis de construire qu'elle conteste est entaché d'excès de pouvoir et à en demander l'annulation. Il y a lieu en conséquence de rejeter sa requête sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir soulevées en défense par la commune de Fournès et la société Argan.

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Fournès, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse une quelconque somme à la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan au titre des frais non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de la commune de Fournès et de la société Argan les frais de même nature qu'elles ont dû exposer.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan est rejetée.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan, à la commune de Fournès et à la société Argan.

Délibéré après l'audience du 21 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Antolini, président,
Mme Bourjade, première conseillère,
Mme Villemejeanne, conseillère.

Lu en audience publique le 9 novembre 2021.

Le président,

La conseillère la plus ancienne,

J. ANTOLINI

A. BOURJADE

Le greffier,

N. LASNIER

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous huissiers 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.