

Affaire suivie par :
Mél : pref-drcl-contrôle-legalite@herault.gouv.fr

Montpellier, le **19 SEP. 2024**

Le préfet de l'Hérault
à
Monsieur le Président du Tribunal
Administratif de Montpellier

Objet : **Déféré préfectoral – Annulation**

Recours visant à l'annulation de la délibération n°2024-07-18-1a du 18 juillet 2024, reçue le 23 juillet 2024, par laquelle le conseil municipal de Vias a accordé la protection fonctionnelle à M. Jordan DARTIER, maire de la commune de Vias

Par le présent recours, je sollicite de votre juridiction l'annulation de la délibération n°2024-07-18-1a du 18 juillet 2024 transmise à mes services le 23 juillet 2024, par laquelle le conseil municipal de Vias a accordé la protection fonctionnelle à M. Jordan DARTIER, maire de la commune de Vias, dans le cadre des poursuites pénales engagées à son encontre concernant les travaux de réaménagement de l'avenue de la Méditerranée et du front de mer.

Après avoir opéré un exposé des faits (I), je présenterai les moyens d'annulation relatifs à l'acte déféré (II), avant de conclure (III).

TA Montpellier 2405427 - reçu le 19 septembre 2024 à 15:37 (date et heure de métropole)

I. EXPOSE DES FAITS

La commune de Vias est propriétaire de la parcelle AX 166 sise secteur Farinette-Vias-Plage.

Elle s'étend, en longeant la plage, du chemin de Sourel jusqu'au parking Farinette 1. Elle comporte une partie du cordon dunaire protégé au titre des espaces remarquables et caractéristiques de la bande des cent mètres de la loi « littoral ».

Localisation de la parcelle AX 166



Source : Géoportail.

- **Rappel des faits au titre des infractions au code de l'urbanisme et au code de l'environnement**

La commune de Vias était dotée d'un plan d'occupation des sols (POS) (PJ n°1) approuvé le 31 octobre 1996, qui a été frappé de caducité à compter du 27 mars 2017, conformément à la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (loi ALUR), reprise à l'article L. 174-1 du code de l'urbanisme.

La commune est soumise au règlement national d'urbanisme (RNU) depuis le 27 mars 2017.

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de la commune a été arrêté le 2 mars 2017. Le 10 avril 2017, j'ai rendu mon avis en application de l'article R. 153-4 du code de l'urbanisme, en précisant les points qui devaient être modifiés pour assurer la légalité du document d'urbanisme (PJ n° 2).

Par délibération du 24 juillet 2017, le conseil municipal de la commune de Vias a approuvé le PLU, sans avoir procédé aux modifications demandées par le commissaire-enquêteur ainsi que par moi-même (PJ n° 3).

Par courrier du 22 septembre 2017, dans le cadre du contrôle de légalité qui m'incombe, j'ai demandé à la commune de retirer la délibération du 24 juillet 2017 en raison, entre autres, de la non-conformité du PLU à la loi « littoral » et, notamment, de l'erreur de droit quant à la bande des 100 mètres (PJ n° 4).

Par courrier du 15 novembre 2017, signé « Maître Jordan DARTIER, maire de Vias », le maire de la commune a contesté mon analyse en indiquant que la parcelle en cause faisait partie d'une zone

déjà urbanisée. D'après son analyse, l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme, interdisant les constructions et installations dans la bande des 100 mètres, n'était pas applicable (**PJ n° 5**).

Par des requêtes du 12 janvier 2018, j'ai demandé au tribunal administratif de Montpellier de prononcer l'annulation partielle et la suspension de la délibération du 24 juillet 2017 (**PJ n° 6**).

Par ordonnance du 13 février 2018, le juge des référés a suspendu l'exécution de la délibération du 24 juillet 2017 en tant qu'elle approuvait les zonages IAUT1, NTC et Nep¹, en ce qu'ils permettaient l'urbanisation dans la bande des 100 mètres (**PJ n° 7**).

Par ordonnance du 5 avril 2018, la cour administrative d'appel de Marseille (**PJ n°8**) a rejeté la requête de la commune de Vias en annulation de l'ordonnance du 13 février 2018. Par la suite, le 27 septembre 2018, le Conseil d'État a prononcé la non-admission du pourvoi de la commune de Vias, ce qui est éclairant quant à l'évidence de l'illégalité.

Par jugement du 6 février 2019 du tribunal administratif de Montpellier (**PJ n° 9**), la délibération du 24 juillet 2017 a été annulée. M. Jordan DARTIER a malgré tout pris la décision d'inaugurer en juillet 2019 l'installation déclarée illégale par votre juridiction.

L'appel de ce jugement par la commune de Vias a été rejeté par arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille en date du 15 juin 2021 (**PJ n° 10**).

Par une décision du 13 avril 2022, le Conseil d'État a lapidairement déclaré non admis le pourvoi en cassation de la commune de Vias contre l'arrêt du 15 juin 2021 (**PJ n° 11**).

Au terme de cette procédure, l'illégalité de la délibération d'approbation du PLU du 24 juillet 2017 en tant qu'elle approuvait les zonages IAUT1, NTC et Nep, en ce qu'ils permettaient l'urbanisation dans la bande des 100 mètres, a acquis force de chose jugée.

La commune n'ayant pas procédé à la modification du PLU en conséquence, c'est le RNU, et en particulier les dispositions de la loi « littoral » relatives aux règles d'urbanisation dans la bande des 100 mètres, qui était applicable au moment des faits et l'est encore à ce jour sur la parcelle AX 166.

Le maire de Vias, M. Jordan DARTIER, agent de l'État dont la mission administrative est d'exécuter les lois et règlements, de constater en tant qu'officier de police judiciaire les infractions en matière d'urbanisme notamment, et qui exerce par ailleurs l'activité d'avocat (et tient à le faire constamment savoir sur nombre d'actes et délibérations, en signant « Maître »), ne saurait utilement nier l'illégalité des travaux en question, avérée à la lecture des décisions convergentes rendues par tous les ordres de la juridiction administrative.

Il est également à noter que, le 19 février 2019, un agent assermenté de la DDTM 34 a procédé au constat d'infractions sur la parcelle AX 166 (**PJ n°12**). L'agent constatait :

- la réalisation d'un promenoir bâti d'une dalle de béton armé d'une épaisseur de 30 cm, coulée sur place, faisant approximativement 30 mètres de longueur par 7 mètres de largeur à la base et 15 mètres de largeur côté plage, réalisé sur pieux coulés en place. Cette dalle débute au ras du sol, côté avenue de la mer et se termine à une hauteur d'environ +2 mètres au-dessus du terrain naturel, côté plage.
- Perpendiculairement à cette dalle, à la même hauteur, et en parallèle au cordon dunaire, la présence des dalles précontraintes de 10 mètres sur 5 mètres, posées sur poutres bétons en appui sur deux pieux coulés en place. Une seule semelle de fondation est réalisée par travée.

¹ I-AUT1, zone destinée à recevoir des hébergements hôteliers et touristiques - Nep, secteur naturel destiné à recevoir des équipements publics ou visant à gérer la fréquentation - NTC, secteur d'hébergements touristiques de type camping

La longueur totale réalisée lors de la visite était de 70 mètres.

- La création d'un parking de plus de 50 emplacements sur une superficie d'environ 6 200 m². Les emplacements sont matérialisés par des chasses roues en bois.

Le 15 avril 2019, le sous-préfet de Béziers a adressé un courrier au maire de Vias pour lui demander des explications sur les travaux réalisés dans la bande des 100 mètres, alors qu'aucune autorisation ne semblait avoir été obtenue (**PJ n°13**). La commune de Vias n'a pas répondu pas à ce courrier.

En l'absence de justification de la régularité des travaux et après analyse de la réglementation applicable, le procès-verbal d'infractions a été clos le 27 mai 2019, avec les verbalisations suivantes :

=> Au titre du code de l'urbanisme :

- aménagement d'un parking et construction d'un promenoir dans la bande littorale des 100 mètres, en méconnaissance de la loi « littoral » ;
- aménagement d'un parking et construction d'un promenoir en dehors des parties urbanisées, en méconnaissance du RNU ;
- aménagement d'un parking sans permis d'aménager ;
- construction d'un promenoir sans permis de construire.

=> Au titre du code de l'environnement :

- aménagement d'un parking et construction d'un promenoir dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels.

Le 30 avril 2021, M. Jordan DARTIER a donné son assentiment à une perquisition réalisée dans les locaux de la Mairie de Vias, onze scellés étant constitués et analysés par l'officier de police judiciaire.

M. Jordan DARTIER a été entendu le 26 novembre 2021 en sa qualité de maire de la commune de Vias, représentant de la personne morale. Il s'est présenté, accompagné de son conseil, Maître Chantal GIL-FOURRIER, et a fait valoir ses observations.

Le 05 mai 2023 a été notifiée à M. Jordan DARTIER une convocation devant le tribunal correctionnel de Montpellier le 15 février 2024 pour des faits de délit sur la parcelle cadastrée section AX 166 du 19 février 2019 au 27 mai 2019 (**PJ n°14**).

Le 07 mai 2024, le tribunal correctionnel de Montpellier a condamné M. Jordan DARTIER à 500 000 € d'amende, dont 480 000 € assortis de sursis, pour des faits d'infractions en matière d'urbanisme. La commune de Vias est quant à elle condamnée à 1 250 000 € d'amende, dont 1 000 000 € assortis du sursis pour les mêmes faits (**PJ n°15**).

M. Jordan DARTIER a fait appel de cette décision (**PJ n°16**).

Le 04 juin 2024, en parallèle, j'ai demandé au maire de Vias de procéder rapidement à la destruction du promenoir, ainsi qu'à la démolition des deux aires de stationnement attenantes (**PJ n°17**).

- Rappel des faits quant à la protection fonctionnelle demandée par M. Jordan DARTIER, objet du présent déferé

→ Par un premier courrier du 18 avril 2024, le maire de la commune de Vias, M. Jordan DARTIER, a demandé aux élus du conseil municipal de lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle dans le cadre des poursuites pénales dont il fait l'objet et liées aux travaux de réaménagement de l'avenue de la Méditerranée et du front de mer (PJ n°18).

→ Par délibération du 02 mai 2024 n°2024-05-02-1a transmise à mes services le 6 mai 2024, le conseil municipal de Vias a accordé le bénéfice de la protection fonctionnelle à son maire, M. Jordan DARTIER (PJ n°19).

Le 21 mai 2024, j'ai transmis au maire de Vias une lettre d'observations indiquant que ladite délibération était viciée, puisqu'elle ne mentionnait pas expressément le déport de M. Jordan DARTIER avant le début de la séance (PJ n°20).

En réponse, le 24 mai 2024, le maire de Vias me transmettait un courriel dans lequel il concluait à une « prétendue erreur matérielle » de ladite délibération pouvant être « régularisable » sans nouvelle convocation du conseil municipal, selon ses termes (PJ n°21).

Deux pièces jointes accompagnaient ce courriel :

- d'une part une nouvelle délibération portant le même numéro que la précédente, mentionnant désormais l'absence du maire ; cette nouvelle délibération portait le même numéro que la précédente et ne mentionnait pas l'abrogation de celle-ci (PJ n°22) ;
- d'autre part un extrait vidéo de la séance du conseil municipal du 2 mai 2024 confirmant le départ du maire de la salle préalablement au débat et au vote de la délibération.

Il m'est apparu que, dans cette vidéo, le premier adjoint, M. Bernard SAUCEROTTE, faisait référence à un courrier écrit par monsieur le maire relatif à la demande de protection fonctionnelle qu'il avait adressé à l'ensemble des conseillers municipaux avant la tenue de la réunion du conseil municipal.

Il s'agit du courrier du 18 avril 2024 précité, par lequel M. Jordan DARTIER demandait le bénéfice de la protection fonctionnelle. Le maire de Vias y mentionnait que « les faits reprochés (construction en méconnaissance de la loi Littoral, en méconnaissance du RNU, en méconnaissance du PPRi et sans autorisation d'urbanisme) ne sauraient présenter le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions ».

J'ai naturellement considéré qu'en agissant de la sorte, le maire avait nécessairement influencé ou cherché à influencer le vote du conseil municipal.

Dès lors, dans une seconde lettre d'observations du 06 juin 2024 (PJ n°23), j'ai été amené à demander au maire de Vias de :

- procéder au retrait de ladite délibération ;
- faire voter le conseil municipal sur l'octroi de la protection fonctionnelle au maire, en précisant qu'il appartenait aux élus d'apprécier les faits reprochés au maire et qu'il ne fallait en aucun cas tenir compte du courrier transmis le 18 avril 2024 ;
- bien mentionner dans la nouvelle délibération qu'elle abrogeait les deux précédentes et faire mention du fait que seul le conseil municipal peut décider du bénéfice de la protection

fonctionnelle en faveur du maire et qu'en aucun cas, le conseil municipal ne saurait être influencé dans le choix de son vote.

Au demeurant, j'ai pu constater par ailleurs, dans la vidéo de retransmission du conseil municipal du 2 mai 2024 accessible sur le réseau social « Facebook » de la commune, que certains élus pointaient le manque de transparence de la procédure.

→ Par un second courrier du 27 juin 2024, M. Jordan DARTIER a complété sa demande de protection fonctionnelle du 18 juin 2024, au titre de la procédure devant le tribunal correctionnel de Montpellier, ainsi qu'en appel (PJ n°24). Il joignait à ce courrier sa convocation en justice, sa déclaration d'appel, ainsi que sa demande initiale de protection fonctionnelle.

Dans ce contexte et à ma demande, le conseil municipal de Vias a décidé de délibérer une nouvelle fois sur la demande de protection fonctionnelle du maire à l'occasion du conseil municipal du 18 juillet 2024.

→ Ainsi, par une troisième délibération du 18 juillet 2024 n° 2024-07-18-1a, transmise à mes services le 23 juillet 2024, le conseil municipal a accordé le bénéfice de la protection fonctionnelle à son maire, M. Jordan DARTIER, dans le cadre des poursuites devant le tribunal correctionnel et en appel, et a autorisé de ce fait la prise en charge par la commune des frais engagés de représentation en justice (PJ n°25).

C'est cette troisième délibération n° 2024-07-18-1a transmise le 23 juillet 2024 qui donne lieu au présent déféré (PJ n°25).

Au vu du caractère personnel des fautes commises par M. Jordan DARTIER, de l'incompatibilité de son comportement avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice des fonctions de maire, et de la particulière gravité des faits commis, j'estime que les conditions ne sont pas réunies pour accorder la protection fonctionnelle à l'intéressé.

II. DISCUSSION

Deux moyens d'annulation sont présentement soulevés, tenant tant à la légalité externe (II.A.) qu'à la légalité interne (II.B.) de l'acte déféré.

II.A. Quant au motif d'illégalité externe

Vice de procédure

En droit

L'alinéa 2 de l'article L2123-34 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose : « La commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élue municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions. »

Il résulte de ces dispositions qu'il incombe à la collectivité d'accorder sa protection au maire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions (CE, 11 février 2015, Ministre de la justice, n°372359).

Le conseil municipal, organe délibérant de la commune, est le seul compétent pour se prononcer sur l'attribution de la protection fonctionnelle envers tout élu. Il doit porter sa propre appréciation sur

l'existence d'une faute détachable de l'exercice des fonctions. Le conseil doit ainsi délibérer sur les faits portés à sa connaissance au moment où il se prononce. Un débat transparent et éclairé doit être mené au sein du conseil municipal afin de déterminer si les faits reprochés au maire sont détachables ou non de la faute personnelle.

L' élu concerné ne peut pas participer à la délibération se prononçant sur l'octroi de la protection fonctionnelle en sa faveur, une telle participation étant constitutive de prise illégale d'intérêt, l'exposant à de nouvelles poursuites pénales. Il ne peut pas non plus faire connaître au conseil sa propre appréciation quant à la qualification juridique susceptible d'être donnée aux faits justifiant sa demande de protection fonctionnelle (CAA Douai 24 mai 2017 n°15DA00805 : « *qu'il ressort du procès-verbal de la séance du 14 décembre 2007 en cause qu'en présentant l'objet de la question soumise au vote du conseil et en faisant connaître à celui-ci sa propre appréciation quant à la qualification juridique susceptible d'être donnée aux faits justifiant sa demande de protection, M. C...a pris une part active au débat du conseil municipal et a nécessairement influencé le vote des membres de celui-ci* ».).

En fait

Par un premier courrier du 18 avril 2024 (**PJ n°18**), M. Jordan DARTIER a demandé aux élus du conseil municipal de lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle dans le cadre des poursuites pénales dont il fait l'objet devant le tribunal correctionnel de Montpellier. Dans ce courrier, il mentionnait expressément que « *les faits reprochés ne sauraient présenter le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions* ».

Or, seul le conseil municipal est compétent pour apprécier les faits reprochés à M. Jordan DARTIER. Ce principe a été rappelé à M. Jordan DARTIER par mes services par deux courriers en date du 21 mai 2024 et du 6 juin 2024 (**PJ n°20 et 23**).

Par un second courrier du 27 juin 2024 adressé aux membres du conseil municipal (**PJ n°24**), M. Jordan DARTIER a complété sa demande de protection fonctionnelle du 18 avril 2024. À cet effet, ledit courrier comportait trois pièces jointes : sa convocation en justice du 5 mai 2023, sa déclaration d'appel ainsi que son premier courrier du 18 avril 2024. Ainsi, en transmettant de nouveau aux élus le courrier du 18 avril 2024 comportant la mention « *les faits reprochés ne sauraient présenter le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions* », le maire « *influençait nécessairement* » (pour reprendre les termes de la CAA de Douai) une seconde fois le vote des membres du conseil municipal.

Il résulte de ce qui précède qu'en faisant connaître par deux fois aux élus du conseil municipal sa propre appréciation quant à la qualification juridique susceptible d'être donnée aux faits justifiant sa demande de protection, M. Jordan DARTIER a pris par deux fois une part active au débat du conseil municipal et a nécessairement influencé le vote des membres de celui-ci.

S'il résulte de la jurisprudence Danthony (CE, 23 décembre 2011, Danthony, n°335033) qu'un vice de procédure n'entraîne l'illégalité d'une décision administrative que s'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, il est clair, au cas d'espèce, que l'influence du courrier du maire sur le sens du vote du conseil municipal, influence à la fois manifeste et réitérée, fait que le vice n'est pas danthonysable.

Par conséquent, votre tribunal ne pourra qu'annuler la délibération du 23 juillet 2024 en raison du vice de procédure qui l'entache.

II.B. Quant au motif d'illégalité interne

II.B.1. Sur l'erreur de qualification juridique des faits

En droit :

L'alinéa 2 de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose :

« La commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions. »

L'octroi de la protection fonctionnelle est de droit pour les élus qui en remplissent les conditions :

- la première condition tient à la qualité d'élu, qui doit exercer en tant que maire, adjoint ou délégué, des fonctions exécutives ;
- la seconde condition tient aux faits qui sont reprochés : la protection fonctionnelle ne peut être accordée que pour des « *faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice des fonctions* ».

En d'autres termes, la collectivité doit refuser d'accorder cette protection lorsque les faits qui sont à l'origine des poursuites pénales présentent le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions.

Le Conseil d'État est venu préciser que : « **présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions de maire des faits** : qui révèlent des préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité ; qu'en revanche ni la qualification retenue par le juge pénal ni le caractère intentionnel des faits retenus contre l'intéressé ne suffisent par eux-mêmes à régarder une faute comme étant détachable des fonctions, et justifiant dès lors que le bénéficiaire du droit à la protection fonctionnelle soit refusé au maire qui en fait la demande » (CE 30 déc. 2015, Commune de Roquebrune-sur-Argens, n° 391798).

Il ressort de cet arrêt que 3 critères alternatifs peuvent être retenus pour exclure le bénéfice de la protection fonctionnelle :

- la poursuite par l'intéressé d'un mobile d'ordre privé ;
- **un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ;**
- **des faits qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils ont été commis, sont d'une particulière gravité.**

L'appréciation de la gravité des faits permet par conséquent de caractériser la faute personnelle détachable des fonctions de maire, étant rappelé que l'octroi illégitime de la protection fonctionnelle est sanctionné par l'annulation de cette décision par le juge administratif et qualifié de détournement de fonds publics pour le décideur et de recel pour le bénéficiaire par le juge pénal (Crim, 22 février 2012, n°11-81.476).

En fait :

La gravité des faits commis par M. Jordan DARTIER permet à l'évidence de caractériser une faute personnelle détachable de ses fonctions de maire de la commune de Vias.

En effet, plusieurs griefs sont reprochés personnellement au maire de Vias, indépendamment des faits reprochés à la commune.

1. La négation grave et répétée des décisions de justice assortie d'une volonté personnelle de discréditer l'autorité de l'État

M. Jordan DARTIER a sciemment défié l'autorité de l'État, de manière grave et répétée.

En 2019, M. Jordan DARTIER a délibérément décidé de poursuivre la construction du promenoir quand bien même, la DDTM et la justice (cf. TA Montpellier n°1800138 13 février 2018 ; CAA Marseille n°18MA00918 5 avril 2018 ; TA Montpellier n°1800137 6 février 2019) s'étaient d'ores et déjà opposées à de multiples reprises, et sans aucune ambiguïté possible, à la poursuite dudit projet.

En 2021, dans une interview accordée à Midi Libre relayée par Ouest France (**PJ n°26**), M. Jordan DARTIER a personnellement qualifié de « déclaration de guerre », la perquisition réalisée par la Gendarmerie de l'Hérault dans les locaux de la Mairie.

Dans la même interview, M. Jordan DARTIER a affirmé de manière tout à fait mensongère que le sous-préfet de Béziers lui avait adressé un courrier lui confirmant que le projet litigieux était bel et bien légal et que celui-ci avait été financé en partie grâce à des subventions de l'État.

En 2024, dans une interview accordée à Hérault Tribune (**PJ n°27**), M. Jordan DARTIER insistait lourdement sur la légalité du projet alors même que celui-ci venait d'être considéré illégal, en appel puis en cassation (CAA Marseille n°19MA01570 15 juin 2021 ; CE n°455070 13 avril 2022), ce qui démontre, une nouvelle fois, la volonté personnelle du principal intéressé de nier l'existence de décisions de justice.

Les agissements de M. Jordan DARTIER révèlent une obstination personnelle, en dehors de tout cadre légal.

Le refus catégorique, réitéré à de multiples reprises, de respecter les décisions de justice, l'hostilité manifestée dans la presse vis-à-vis de la perquisition de la Gendarmerie, ainsi que la communication de fausses informations visant à discréditer la position de l'État sont manifestement incompatibles avec les fonctions d'élu de la République et revêtent une particulière gravité. L'ensemble de ces agissements sont, sans nul doute, caractéristiques « d'une faute détachable de l'exercice de ses fonctions » au sens de l'alinéa 2 de l'article L. 2123-34 du CGCT.

2. La construction dans la bande des 100 mètres en méconnaissance de la loi littoral

M. Jordan DARTIER a procédé à la réalisation de travaux, en l'espèce le promenoir et l'aménagement d'une aire de stationnement, de plus de 50 unités.

La commune de Vias, en tant que commune littorale, est soumise aux dispositions de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi littoral », dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Les articles L. 121-16 à L. 121-19 du code de l'urbanisme fixent les règles applicables dans la bande littorale des 100 mètres.

L'article L. 121-16 du code de l'urbanisme interdit des constructions et installations, en dehors des espaces urbanisés, sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage.

La cour administrative d'appel de Marseille, dans son arrêt du 15 juin 2021 (PJ n°10), a clairement indiqué que la parcelle AX 166 classée en zone I-AUT1 du PLU (annulé) ne pouvait être considérée comme urbanisée au sens de la loi « littoral ». Ce sont donc bien les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme, qui limitent la constructibilité dans la bande littorale des 100 mètres, qui s'appliquaient et s'appliquent sur la parcelle en cause.

« [...] cette bande littorale est contiguë au sud avec la mer Méditerranée, à l'est et à l'ouest avec la plage et au nord avec un vaste parc de stationnement non bâti, une voie et les jardins d'une grande résidence. [...] La partie de ce secteur I-AUT1 située dans la bande littorale, compte-tenu de ses caractéristiques propres, ne peut être regardée comme située dans un espace déjà urbanisé de la commune caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions, alors même que ce secteur est anthropisé et desservi par les réseaux ».

CAA Marseille, 15 juin 2021, n° 19MA01570

La loi « littoral » produit des effets juridiques directs non seulement sur les documents d'urbanisme, mais aussi sur les autorisations d'urbanisme et les opérations d'aménagement. L'article L. 121-3 du code de l'urbanisme dispose en effet que *« Les dispositions du présent chapitre sont applicables à toutes personnes publique ou privées pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissement, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement »*.

L'article L. 121-17 du code de l'urbanisme prévoit que *« L'interdiction prévue à l'article L.121- 16 ne s'applique pas aux constructions et installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité de l'eau »*.

Cet article L. 121-17 est d'interprétation stricte.

Le Conseil d'État a ainsi déjà confirmé que la création d'un parking dans la bande des 100 mètres ne constitue pas une installation nécessaire à des services publics, ni à des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau (CE, 10 mai 1996, Commune de Saint Jorioz, n° 155169). Le même raisonnement doit être appliqué au promenoir, au vu de ses caractéristiques physiques, de son usage (non lié à un service public, absence d'exigence de proximité de l'eau), l'accès à la plage pouvant en tout état de cause se faire en l'absence de ce promenoir.

Lors des travaux préparatoires à la réalisation du PLU de la commune, j'avais demandé à la commune, dans un avis de synthèse du 10 avril 2017, de *« bien vouloir délimiter la bande littorale de 100 mètres sur ce secteur ou a minima de mentionner explicitement dans le règlement des zones concernées par la bande des 100 m (1AUT1, NTC et NEP), l'interdiction de toute construction dans cette bande »*. Cette exigence avait également été reprise par le commissaire enquêteur dans son rapport du 13 juillet 2017.

Or, M. Jordan DARTIER, par ses agissements, a fait la démonstration de sa capacité à contrevenir à sa fonction d'agent de l'État, garant de l'exécution des lois et règlements.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes, dans son rapport publié le 20 juillet 2021 pointait déjà la faiblesse de ce projet au niveau juridique (**PJ n°28, spéc. pp. 43-47**), précisément au regard des dispositions de la loi littoral. La juridiction financière relevait notamment que « *la commune a néanmoins décidé, à l'automne 2018, de lancer les travaux alors même que le TA et la CAA avaient estimé que la légalité des dispositions du PLU qui lui étaient applicables était entachée d'un doute sérieux. Ensuite, en 2019, la commune a choisi d'effectuer 3 002 136,04 € de dépenses supplémentaires sur ce projet alors que ces dispositions du PLU avaient été annulées par une décision au fond* », concluant sur cette opération que « *si son illégalité était confirmée, cette construction, édifiée sans permis transmis au contrôle de légalité, pourrait faire l'objet d'une demande de démolition, sur laquelle le juge administratif se prononcerait en mettant en balance les différents intérêts publics ou privés en présence* ».

Par ses agissements, M. Jordan DARTIER a considérablement fragilisé les finances de la commune. Dans son rapport, la chambre régionale des comptes a souligné à plusieurs reprises la gravité de la situation : « un niveau d'investissement qui génère un endettement trop lourd pour les finances communales », « une croissance de l'endettement déconnectée des capacités de remboursement en fin de période », « une politique d'investissement non soutenable et insuffisamment pilotée », « des dépenses d'équipement très élevées », « un niveau de dépenses non soutenable pour la commune ».

En s'engageant ainsi dans un investissement lourd dans des conditions de légalité contestées puis déniées, M. Jordan DARTIER (qui fait par ailleurs apparaître sa qualité d'avocat – et donc d'expert juridique – dans nombre des documents municipaux qu'il signe) a sciemment fait prendre le risque à sa commune d'investir dans un projet illégal.

En agissant ainsi, M. Jordan DARTIER a ainsi attenté à son devoir de bon gestionnaire des dépenses des viassois.

En autorisant la construction du promenoir et du parking sur la parcelle AX166, M. Jordan DARTIER a nécessairement – en toute connaissance de cause (y compris des risques juridiques et financiers) – méconnu les dispositions de la loi littoral. Cette infraction, prévue par les dispositions des articles L. 610-1 1°, L. 131-1 1°, L. 172-1 et L. 172-2 du code de l'urbanisme est réprimée par les articles L. 610-1 alinéa 2, L. 480-4 alinéa 1, L. 480-5 et L. 480-7 du même code.

M. Jordan DARTIER a sciemment violé la loi littoral et a considérablement fragilisé les finances de la commune afin de poursuivre un projet illégal. Ses agissements constituent sans nul doute une faute personnelle d'une particulière gravité.

3. La méconnaissance du règlement national d'urbanisme

M. Jordan DARTIER a procédé à la réalisation de travaux, en l'espèce le promenoir et l'aménagement d'une aire de stationnement, en méconnaissance du règlement national d'urbanisme (RNU).

Depuis le 13 février 2018 (date de la suspension de l'exécution du PLU pour la parcelle AX166, annulé de manière définitive par la suite), la parcelle AX 166 est régie par le RNU.

En effet, pour rappel, la commune de Vias était dotée d'un plan d'occupation des sols (POS) (**PJ n°1**) approuvé le 31 octobre 1996, qui a été frappé de caducité à compter du 27 mars 2017.

Lors de travaux préparatoires à la réalisation du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune, l'État avait demandé à M. Jordan DARTIER, dans son avis de synthèse du 10 avril 2017 (**PJ n°2**), de « *bien vouloir délimiter la bande littorale de 100 mètres sur ce secteur ou a minima de mentionner explicitement dans le règlement des zones concernées par la bande des 100 mètres, l'interdiction de toute construction dans cette bande* ». Cette exigence avait également été reprise par le commissaire enquêteur dans son rapport du 13 juillet 2017.

Malgré tout, le 24 juillet 2017, M. Jordan DARTIER a délibérément fait approuver le PLU sans avoir procédé aux modifications (**PJ n°3**).

À la suite du contrôle de légalité qui m'incombe, l'exécution de cette délibération a été suspendue par le tribunal administratif de Montpellier le 13 février 2018 (n°1800138 ; **PJ n°7**), avant d'être partiellement annulée par un jugement du 06 février 2019 (n°1800137 ; **PJ n° 9**).

Ces décisions ont par la suite toutes été confirmées par la cour administrative d'appel de Marseille (CAA Marseille, 5 avril 2018, n° 18MA00918 et CAA Marseille, 15 juin 2021, n°19MA01570 ; **PJ n°8 et 10**), et le pourvoi en cassation de la commune de Vias n'a pas été admis par le Conseil d'État (CE, 13 avril 2022, n°455070 ; **PJ n°11**).

Dès lors, la commune n'ayant pas procédé à la modification des dispositions de son PLU, partiellement annulées par le juge administratif, ce sont les dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU) qui étaient applicables au moment des faits, et qui le sont encore à ce jour dans cette zone.

De plus, l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme dispose : « *En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.* ».

Or, et comme cela a été démontré au point précédent, la parcelle AX166 sur laquelle se situe la construction litigieuse ne constitue pas une zone urbanisée de la commune, comme l'a confirmé la CAA de Marseille (CAA Marseille, 15 juin 2021, n° 19MA01570 ; **PJ n°10**).

En conséquence, en dehors des zones urbanisées, le principe est celui de l'inconstructibilité stricte.

En autorisant la construction du promenoir et du parking sur la parcelle AX166, M. Jordan DARTIER a sciemment violé les dispositions du RNU. Cette infraction, prévue par les dispositions des articles L. 610-1 1°, L. 111-1, L. 111-2, L. 101-3, L. 421-8 et L. 421-6 du code de l'urbanisme est réprimée par les articles L. 610-1 alinéa 2, L. 480-4 alinéa 1, L. 480-5 et L. 480-7 dudit code.

4. L'exécution de travaux sans permis de construire, ni permis de réaménager

M. Jordan DARTIER a procédé à la réalisation de travaux, en l'espèce le promenoir, sans avoir obtenu préalablement un permis de construire, ce qui démontre une nouvelle fois la poursuite d'une obstination personnelle en dehors de tout cadre légal.

En effet, le promenoir est une construction nouvelle, qui, en raison de son emprise au sol, nécessitait le dépôt et l'obtention d'un permis de construire, conformément aux articles L. 421-1 et R. 421-1 du code de l'urbanisme.

L'aménagement d'une aire de stationnement ouverte au public d'au moins 50 unités nécessite en principe l'obtention d'un permis d'aménager, conformément aux dispositions de l'article R. 421-1 du code de l'urbanisme.

M. Jordan DARTIER n'ignore pas qu'il aurait par conséquent dû déposer une demande et obtenir un permis de construire pour la réalisation du promenoir et un permis d'aménager pour la réalisation du parking.

L'article R. 421-3 b du code de l'urbanisme dispense toutefois de toute formalité au titre du code de l'urbanisme « *tous les ouvrages d'infrastructure terrestre, maritime, fluviale, portuaire ou aéroportuaire ainsi que les outillages, les équipements ou les installations techniques directement liés à leur fonctionnement, à leur exploitation ou au maintien de la sécurité de la circulation maritime, fluviale, ferroviaire, routière ou aérienne* ».

S'il pouvait éventuellement être admis que l'aire de stationnement relève de cette disposition, qui a trait aux infrastructures de transport terrestre (routières et ferroviaires) telles que le réseau routier et ses accessoires, il en va autrement pour le promenoir, destiné à accueillir des piétons.

Ainsi, M. Jordan DARTIER ne pouvait pas procéder à la construction du promenoir sans permis de construire. Cette infraction, prévue par les dispositions des articles L. 421-1, R. 421-1 et R. 421-14 du code de l'urbanisme est réprimée par les articles L. 480-4 alinéa 1, L. 480-5 et L. 480-7 du même code.

5. La méconnaissance du plan de prévention des risques naturels

Dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, il appartient au maire, conformément à l'article L. 2212-2 5° du CGCT d'assurer la prévention des inondations. Ce pouvoir de police s'opère dans le respect de l'application du plan de prévention des risques inondation (PPRI), outil élaboré par le préfet.

En matière de PPRI, la commune de Vias est dotée d'un PPRNIL approuvé le 03 avril 2014 (**PJ n°29**).

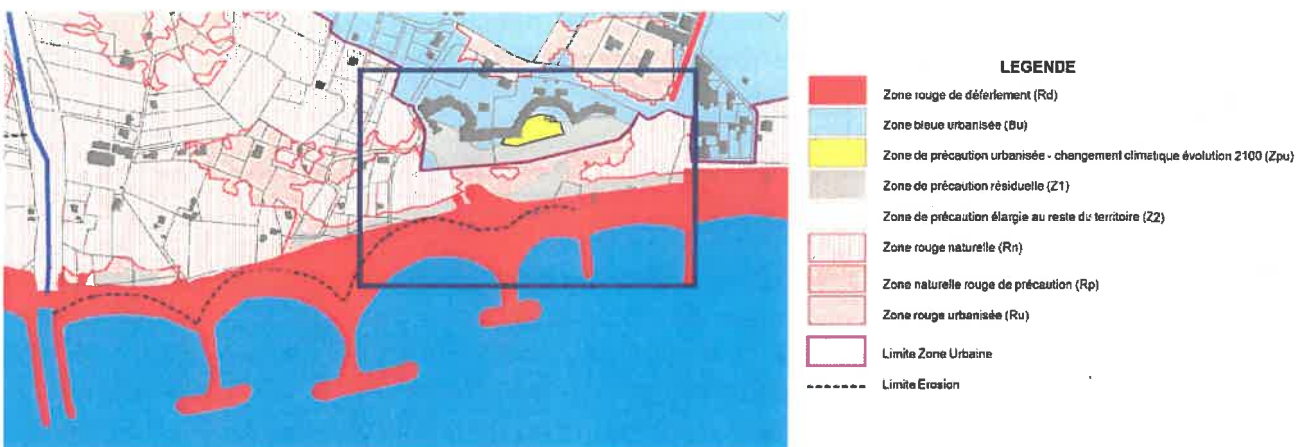
L'objet du PPRI est d'assurer la mise en sécurité des personnes en intégrant le risque inondation comme une contrainte d'aménagement tout en prenant en compte le développement urbain de la commune. Son élaboration vise trois objectifs fondamentaux dans la gestion des risques et la diminution de la vulnérabilité :

- la préservation des vies humaines ;
- la réduction du coût des dommages sur les biens et activités implantés en zone inondable ;
- la préservation de l'équilibre des milieux naturels, en maintenant leur capacité d'expansion et de libre écoulement des eaux, par un contrôle de l'urbanisation en zone inondable et des remblaiements nouveaux.

Le PPRI est par conséquent un document d'urbanisme. Il identifie les zones qui présentent un danger au vu des risques naturels.

En ce qui concerne la parcelle AX 166 en cause, elle se situe essentiellement en zone rouge Rn et très partiellement en zone rouge Rp du PPRNIL de la commune (**PJ n°29**).

Zonage de la parcelle AX 166 sur le PPRNIL de Vias



Source : carte de zonage secteur Sud – PPRNIL de Vias

Or, et ainsi qu'a pu le rappeler la juridiction administrative dans la présente espèce :

- **la zone rouge Rn** est une zone de danger soumise à un aléa fort pour la submersion marine (hors déferlement) et/ou zone d'érosion où les enjeux sont modérés (secteur non urbanisé) ; elle a pour principe l'interdiction de toute construction nouvelle ainsi que tous remblais, dépôts ou exhaussements ; y sont toutefois admis certains ouvrages ou travaux dans des conditions très strictes ;

- **la zone rouge Rp** est une zone inondable d'aléa modéré et à enjeux modérés (secteurs non urbanisés) dont les objectifs sont, primo de préserver les zones d'expansion de crue non urbanisées, secundo d'interdire tout projet susceptible d'aggraver le risque existant ou d'en provoquer de nouveaux, tertio d'interdire toute construction favorisant un isolement des personnes et/ou inaccessible au secours ; tous les travaux et projets nouveaux sont interdits, les travaux et projets admis en zone Rn l'étant également en zone Rp.

Dans le cas d'espèce, le promenoir a été érigé sur des zones Rn et – marginalement – Rp du PPRI de la commune de Vias. Or, comme indiqué ci-dessus, il s'agit de zones de danger, dans lesquelles les travaux ou projets nouveaux sont en principe interdits, sauf exceptions.

En effet, un équipement d'intérêt général pourrait être construit dans ces zones à la condition de constituer... un équipement d'intérêt général.

La définition de l'équipement d'intérêt général est donnée dans le lexique du PPRNIL : *« infrastructure ou superstructure destinée à un service public (alimentation en eau potable y compris les forages, assainissement, épuration des eaux usées, réseaux, équipement de transport public de personnes, digue de protection rapprochée des lieux densément urbanisés, ...). Ne sont pas considérés comme des équipements d'intérêt général les équipements recevant du public, même portés par une collectivité et ou destinés à un usage public (piscine, gymnase, bâtiment scolaire,...) ni les opérations d'urbanisation quand bien même elles auraient fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique ».*

Le service public est entendu au sens strict comme le démontrent les exemples mentionnés dans cette définition : assainissement, alimentation en eau, digue de protection.

Un équipement recevant du public n'est donc pas forcément un équipement d'intérêt général. Contrairement à ce qu'a pu affirmer M. Jordan DARTIER, le promenoir ne constitue ni un équipement d'intérêt général faisant partie des ouvrages de franchissement (ex. : pont, aqueduc, passerelle) ni une infrastructure dévolue au service public balnéaire. Il n'est pas non plus un équipement de plage permettant la promenade et les activités balnéaires et nautiques tout en réservant l'accès du public à la plage.

Le promenoir ne constitue donc pas un équipement d'intérêt général. Sa construction est de ce fait illégale.

Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques, qui autorisent *« les ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique »* sont sans lien avec les règles d'urbanisme ou de prévention des risques (indépendance des législations).

La commune de Vias ayant contesté l'arrêté préfectoral d'approbation de ce PPRI et refusé d'annexer la servitude d'utilité publique (inscrite dans le PPRI) au PLU, la mise à jour du PLU de la commune de Vias a dû être effectuée par substitution préfectorale. Ce fait illustre la volonté de M. Jordan DARTIER de passer outre le PPRI dont l'élaboration relève de la responsabilité de l'État (PJ n°29).

Au vu de ces éléments, il apparaît que M. Jordan DARTIER, a engagé sa responsabilité personnelle au titre de l'article L. 2123-34 du CGCT, dans la mesure où il a violé – de manière tout à fait intentionnelle – son obligation de respecter l'application du PPRNIL. En prenant cette décision, il a, d'une part remis en cause le rôle de l'État dans l'outil de prévention des risques qu'est le PPRI, d'autre part, et par ricochet, mis en péril notamment la sécurité des personnes en faisant sciemment fi des règles de protection existant en la matière. Cette insouciance, qui plus est dans une région fortement exposée à des épisodes méditerranéens à répétition, constitue un comportement manifestement incompatible avec les fonctions de maire, dont l'une des missions essentielles est d'assurer la sécurité de ses administrés. Elle constitue sans nul doute une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions au sens de l'article L. 2123-34 du CGCT.

Cette infraction, prévue par les dispositions des articles L. 562-5 §1, L. 562-1 et L. 562-6 du code de l'environnement est réprimée par les articles L. 562-5, L. 173-5 et L. 173-7 dudit code ainsi que par les articles L. 480-4 alinéa 1, L. 480-5 et L. 480-7 du code de l'urbanisme.

5. Conclusion sur la légalité interne

En vertu de la jurisprudence du Conseil d'État, (CE 30 déc. 2015, Commune de Roquebrune-sur-Argens, n° 391798), « *présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions de maire des faits : (...) qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité.* »

En l'espèce, il est évident que les agissements de M. Jordan DARTIER (défiance permanente vis-à-vis de l'autorité de l'État, volonté manifeste et répétée d'ignorer les décisions de justice, communication d'informations mensongères visant à discréditer la position de l'État, violation de la loi littoral et du règlement national d'urbanisme, exécution de travaux sans permis de construire, refus de prendre en considération le plan de prévention des risques naturels) doivent être qualifiés d'une part, de « comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques » et d'autre part, de « faits d'une particulière gravité eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis. »

Il convient de souligner que pour ces faits, M. Jordan DARTIER qui se prévaut par ailleurs publiquement de sa qualité de professionnel du droit, y compris dans le cadre de sa fonction de maire, a été condamné personnellement par le tribunal correctionnel de Montpellier le 7 mai 2024 (PJ n°15) à 500 000 € d'amende dont 480 000 € assortis de sursis.

Les faits reprochés à M. Jordan DARTIER, étant « détachables de ses fonctions de maire » au sens du 2° alinéa de l'article L.2123-34 du CGCT, le conseil municipal devait nécessairement lui refuser le bénéfice de la protection fonctionnelle.

Pour conclure sur l'erreur de qualification juridique des faits, en accordant le bénéfice de la protection fonctionnelle à M. Jordan DARTIER pour des faits qui sont détachables de ses fonctions de maire, la commune a entaché d'illégalité la délibération du 23 juillet 2024 déferée, qui ne peut être qu'annulée par votre juridiction.

III. CONCLUSIONS

Par ces motifs, je demande à ce qu'il plaise à votre tribunal de bien vouloir :

=> **ANNULER la délibération n°2024-07-18-1a du 18 juillet 2024, reçue en préfecture le 23 juillet 2024, par laquelle le conseil municipal de Vias a accordé la protection fonctionnelle à M. Jordan DARTIER, maire de la commune de Vias.**

Le Préfet



François-Xavier LAUCH

Déféré préfectoral – Annulation

M. LE PRÉFET DE L'HÉRAULT

BORDEREAU DES PIÈCES JOINTES

PJ n°1	Plan d'occupation des sols, extrait zone ND
PJ n°2	Avis de synthèse des services de l'État du 10 avril 2017
PJ n°3	Délibération du conseil municipal du 24 juillet 2017, approuvant le PLU
PJ n°4	Courrier du contrôle de légalité du 22 septembre 2017
PJ n°5	Réponse de la commune de Vias du 15 novembre 2017
PJ n°6	Déféré préfectoral du 12 janvier 2018
PJ n°7	Ordonnance du juge des référés - TA Montpellier, 13 février 2018, n°1800138
PJ n°8	Ordonnance du juge des référés - CAA Marseille, 5 avril 2018, n°18MA00918
PJ n°9	TA Montpellier, 6 février 2019, n°1800137
PJ n°10	CAA Marseille, 15 juin 2021, n°19MA01570
PJ n°11	CE, 13 avril 2022, n°455070
PJ n°12	Procès verbal d'infraction du 19 février 2019
PJ n°13	Courrier du 15 avril 2019 du Sous-Préfet de Béziers – Travaux secteur Farinette
PJ n°14	Convocation de M. Jordan DARTIER devant le TC de Montpellier le 15 février 2024
PJ n°15	Jugement correctionnel du 7 mai 2024
PJ n°16	Acte d'appel de M. Jordan DARTIER
PJ n°17	Demande de destruction du promenoir et des aires de stationnement
PJ n°18	Demande de protection fonctionnelle du 18 avril 2024
PJ n°19	Délibération du 02 mai 2024 n°2024-05-02-1a, reçue le 6 mai 2024
PJ n°20	Lettre d'observations du 21 mai 2024
PJ n°21	Courriel de Vias du 24 mai 2024
PJ n°22	Délibération du 02 mai 2024 n°2024-05-02-1a modifiée transmise le 24 mai 2024
PJ n°23	Lettre d'observations du 6 juin 2024
PJ n°24	Demande de protection fonctionnelle du 27 juin 2024
PJ n°25	Délibération du 18 juillet 2024 n° 2024-07-18-1a, reçue le 23 juillet 2024 (DA)
PJ n°26	Interview accordée à Midi Libre relayée par Ouest France le 4 mai 2021
PJ n°27	Interview accordée à Hérault Tribune le 19 mai 2024
PJ n°28	Rapport d'observations de la chambre régionale des comptes du 20 juillet 2021
PJ n°29	Plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux (PPRNIL) de Vias
PJ n°30	Carte de zonage secteur Sud du PPRNIL de Vias

TA Montpellier 2405427 - reçu le 19 septembre 2024 à 15:37 (date et heure de métropole)

Accusé de réception en préfecture
034-213403322-20250206-2025-02-06-1b-DE
Date de réception préfecture : 12/02/2025