TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER

N° 2405458

_____

PREFET DE L'HERAULT

_____

Mme Audrey Lesimple
Rapporteure

_____

M. François Chevillard
Rapporteur public

_____

Audience du 7 janvier 2026
Décision du 22 janvier 2026

_____

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(4ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires enregistrés le 20 septembre 2024, le 20 mai 2025 et le 11 juillet 2025, le préfet de l'Hérault demande au tribunal d'annuler la délibération du 18 juillet 2024 du conseil municipal de la commune de Vias et d'enjoindre à cette commune de démolir le promenoir et l'aire de stationnement attenante dans un délai de six mois sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

Il soutient que :
- sa requête est recevable car il a agi dans les délais ;
- il a intérêt à agir puisqu'il est chargé de l'étape préalable aux poursuites judiciaires qui peuvent conduire à la remise en état du site, il a fait preuve de diligences dans le cadre du contrôle de légalité qui lui incombe et n'a pas participé au financement de l'ouvrage en litige ;
- à supposer que la délibération ne fasse pas grief, le silence du maire a fait naître une décision ;
- son action n'est pas soumise au délai de prescription quinquennale alors que la juridiction administrative a jugé que l'action en démolition d'un ouvrage irrégulièrement implanté n'est pas soumise au délai de prescription trentenaire ;
- la juridiction administrative est bien compétente pour ordonner la démolition des ouvrages, en continuité du jugement rendu par le tribunal correctionnel reconnaissant leur irrégularité qui, bien que non définitif, est accompagné d'une exécution provisoire ;
- la parcelle n° AX 166 est soumise au règlement national d'urbanisme et en particulier aux dispositions codifiées de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 en conséquence de l'arrêt n° 19MA01570 rendu par la cour administrative d'appel de Marseille le 15 juin 2021 qui a annulé pour partie le zonage du plan local d'urbanisme et est passée en force de chose jugée ;

- la délibération du 18 juillet 2024 est entachée d'incompétence dès lors que le conseil municipal de la commune de Vias a, par une précédente délibération du 28 mai 2020, consenti une délégation au profit du maire pour l'introduction des actions en justice et la défense des intérêts de la commune de sorte qu'il n'était plus compétent pour refuser de tirer les conséquences du jugement rendu par le tribunal correctionnel de Montpellier le 7 mai 2024 ;

- la délibération du 18 juillet 2024 est illégale et les ouvrages sont irrégulièrement implantés étant donné les constats opérés par le juge répressif, le fait que ces constructions ont été édifiées en méconnaissance des dispositions des articles L. 121-16 et L. 121-17 du code de l'urbanisme, que cette opération n'a pas fait l'objet d'une enquête publique en méconnaissance de ce dernier article et que leur implantation méconnaît le règlement du plan de prévention du risque inondation ;

- si le schéma de cohérence territoriale (SCOT) a classé la zone en litige dans un ensemble défini comme un village ou une agglomération ce classement méconnaît les critères fixés par le SCOT alors que cette zone ne correspond pas à un espace urbanisé au sens de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme ;

- les constructions en litige ne sont pas nécessaires à des services publics exigeant la proximité de l'eau au sens de l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme et le fait qu'ils puissent être autorisés au titre de l'article L. 2124-2 du code général des collectivités territoriales n'assure pas leur régularité ;

- la démolition des ouvrages n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général au regard du coût de remise en état, compte tenu de leur implantation en zone rouge du plan de prévention des risques d'inondation et littoraux qui crée un danger pour les personnes et les biens, malgré les conclusions de l'étude hydraulique réalisée a posteriori par la commune, du fait que les terrains d'assiette accueillent, depuis 2015, différentes mesures compensatoires prescrites jusqu'en 2039 à l'effet de protéger plusieurs espèces protégées menacées d'extinction et, enfin, que la protection du cordon dunaire par l'ouvrage n'est pas établi ;

- les ouvrages ne sont pas régularisables car la demande de permis de construire a reçu un avis conforme défavorable et la demande de modification de la mesure compensatoire prescrite en 2015 n'a pas été acceptée.

Par quatre mémoires enregistrés les 19 mars, 19 mai, 3 juin et 2 septembre 2025, la commune de Vias, représentée par Me Crespy, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'État en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le préfet ne justifie pas d'une qualité lui donnant intérêt à agir car, d'une part, il ne s'agit pas d'un déféré préfectoral alors que l'opportunité lui a été donnée d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe, d'autre part, le tribunal judiciaire n'a pas ordonné la démolition de l'ouvrage public et le préfet ne s'est pas constitué partie civile devant le juge judiciaire de sorte qu'il n'est pas en compétence liée pour demander la démolition des ouvrages et, enfin, l'ouvrage n'est pas implanté au droit du domaine public maritime dont il a la charge ;

- les conclusions tendant à la démolition du parking n'ont été développées que dans le mémoire complémentaire enregistré le 20 mai 2025 et sont donc irrecevables car présentées après l'expiration du délai de recours ;

- l'action en démolition, qui ne résulte pas de l'annulation d'une autorisation d'urbanisme ou d'une emprise irrégulière sur une propriété de l'Etat, est prescrite en application de l'article 2224 du code civil car le préfet a eu connaissance de l'infraction lorsque le procès-

verbal du 19 février 2019 a été dressé ou, au plus tard, à la date d'achèvement des travaux le 15 juillet 2019 ;

- l'aménagement dont il s'agit ne résulte pas de la seule volonté du maire de la commune ;

- les moyens dirigés contre la délibération du 18 juillet 2024 sont inopérants dès lors que le déféré doit être regardé comme un recours de pleine juridiction tendant à la démolition d'un ouvrage public ;

- le conseil municipal, et non le maire, était bien compétent pour prendre la délibération attaquée du 28 mai 2020 dès lors que l'objet de cette décision consiste en un refus opposé à la sollicitation du préfet adressée par courrier du 4 juin 2024 et ne saurait être regardée comme une action en justice au sens du 16° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales ;

- le refus de démolir l'ouvrage en litige ne méconnaît pas l'autorité de chose jugée par le tribunal correctionnel de Montpellier dès lors que le jugement rendu le 7 mai 2024, frappé d'appel, n'est pas définitif et que le juge judiciaire n'a pas exclu la possibilité d'une régularisation ;

- l'implantation des ouvrages dont il s'agit est régulière dès lors que, d'une part, les travaux ayant permis leur édification ont été réalisés dans un espace urbanisé compris dans l'emprise d'un village identifié comme tel par le schéma de cohérence territoriale du Biterrois de sorte que les dispositions de l'article L. 121-16 ne trouvent pas à s'y appliquer et que d'autre part, ces constructions sont nécessaires à des services publics exigeant la proximité immédiate de l'eau au sens de l'article L. 121-17 du même code et qu'enfin, ce projet n'entre pas dans le champ de ceux soumis à enquête publique ;

- l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille du 15 juin 2021 n'implique pas l'irrégularité de l'ouvrage car les juges se sont uniquement prononcés sur le zonage du plan local d'urbanisme qui doit, par ailleurs, être désormais apprécié au regard du SCOT en vigueur et la dérogation prévue à l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme n'a pas été étudiée ;

- les ouvrages en litige sont autorisés par le plan de prévention du risque inondation car le promenoir est un équipement d'intérêt général ayant fait l'objet d'une étude hydraulique ou, à tout le moins, un ouvrage lié aux activités nécessitant la proximité de la mer ;

- la situation des ouvrages dont il s'agit peut être régularisée dès lors qu'ils sont situés dans le village de Vias-Plage identifié comme tel par le SCOT du Biterrois de 2023, qu'ils entrent dans le champ de la dérogation prévue par l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme, qu'une demande de permis de construire est en cours d'examen, que le réaménagement de l'aire de stationnement est envisageable compte tenu des éléments ressortant de l'étude hydraulique récemment achevée, que la perméabilité du site est améliorée et que la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée a sollicité la modification de l'arrêté du 11 février 2015 relatif aux mesures compensatoires prescrites par le préfet ;

- la démolition du promenoir et la remise en état de l'aire de stationnement est de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général dans la mesure où cela génèrerait un préjudice financier significatif pour la collectivité, où il en résulterait des difficultés d'accès à la plage ainsi qu'une dégradation de la dune et où la qualité paysagère et hydraulique s'en trouverait affectée alors que ni le promenoir ni l'aire de stationnement ne sont concernés par un risque de submersion marine et que la mesure de compensation ordonnée par le préfet n'était pas appropriée au regard de la forte fréquentation estivale.

Par deux mémoires en intervention enregistrés le 16 avril et le 16 juin 2025, l'association France Nature Environnement Occitanie Méditerranée vient au soutien de la requête présentée par le préfet de l'Hérault.

Elle soutient que :
- elle a qualité et intérêt pour intervenir ;
- l'irrégularité des ouvrages en litige résulte de l'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Marseille du 15 juin 2021 et l'absence de condamnation pénale définitive pour la réalisation des ouvrages ne s'oppose pas à l'action en démolition de ces derniers ;
- la circonstance que le SCOT identifie le secteur en litige comme un village ou une agglomération est sans incidence sur l'application de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme, et, alors que les dérogations prévues par l'article L. 121-17 du même code sont interprétées strictement elles ne trouvent pas à s'appliquer aux constructions dont il s'agit ;
- les ouvrages ne sont pas régularisables car, d'une part, le SCOT approuvé le 3 juillet 2023 ne permet pas l'implantation des ouvrages en litige et ne peut pas, légalement, la permettre et, d'autre part, les constructions sont implantées en méconnaissance du règlement de la zone rouge du plan de prévention du risque inondation, la réalisation tardive d'une étude hydraulique ne permet pas de conclure à leur conformité au regard dudit plan ;
- la démolition des ouvrages répond à des intérêts généraux que sont la prévention des risques naturels prévisibles ainsi que la protection des milieux naturels et paysages et permet la réparation du préjudice écologique subi par l'association alors que ces ouvrages s'opposent à la réalisation d'une mesure compensatoire environnementale ;
- la commune n'établit pas l'intérêt qu'elle a à la préservation de l'ouvrage étant précisé que le coût de démolition n'est pas excessif et qu'elle a pu anticiper une telle sanction.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 19 mai 2025, l'association Vias, mon village et Mme Marie-Hélène Lassausaie, représentées par la Sarl Arcames Avocats, viennent en soutien de la requête présentée par le préfet de l'Hérault et concluent à l'annulation de la délibération du conseil municipal de Vias du 8 juillet 2024 et à ce qu'il soit enjoint à la commune de procéder à la démolition des ouvrages sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

Elles soutiennent que :
- l'association a intérêt à intervenir au regard de son objet social et Mme Lassausaie a intérêt à intervenir en sa qualité de résidente et de contribuable locale de la commune ;
- les ouvrages sont irréguliers ainsi qu'ont pu le juger la Cour administrative d'appel de Marseille dans son arrêt du 15 juin 2021 et le tribunal correctionnel de Montpellier dans son jugement du 7 mai 2024 ;
- la démolition des ouvrages, malgré son coût, répond à des intérêts généraux que sont la prévention des risques naturels prévisibles, la protection des milieux naturels et paysages, la réparation d'un préjudice écologique et la nécessité d'assurer l'efficacité du principe de légalité alors que l'irrégularité de ces ouvrages a été reconnue par plusieurs décisions de justice.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code civil ;
- le code de l'environnement ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de Mme Lesimple, rapporteure ;
- les conclusions de M. Chevillard, rapporteur public ;
- les observations de M. Gribal pour le préfet de l'Hérault, celles de M. Ecochaud, représentant France Nature Environnement, celles de Me Becquevort, représentant l'association Vias, Mon village et Mme Lassausaie et celles de Me Crespy représentant la commune de Vias.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Vias est propriétaire de la parcelle n° AX166 sise secteur Farinette-Vias-Plage, incluse dans la bande des 100 mètres depuis le littoral sur laquelle elle a fait construire, en 2019, un promenoir sur un linéaire de près de 200 mètres, débutant au ras du sol perpendiculairement au front de mer et s'élevant progressivement pour constituer une promenade en surplomb du cordon dunaire de la plage. Elle a également procédé au réaménagement de parcs de stationnement existants et réalisé une aire de stationnement d'environ 0,80 hectares pouvant accueillir près de 170 véhicules à l'arrière du dit promenoir.

2. Par un arrêt du 15 juin 2021, n° 19MA01570, devenu définitif, la Cour administrative d'appel de Marseille a partiellement annulé le plan local d'urbanisme de la commune de Vias incluant, notamment, un zonage dans lequel se situe pour partie la parcelle n° AX166. Par un jugement, frappé d'appel, rendu le 7 mai 2024, le tribunal correctionnel de Montpellier a reconnu la culpabilité de la commune et du maire pour les infractions consistant en l'exécution de travaux non autorisés par un permis de construire, en méconnaissance de la loi Littorale, du règlement national d'urbanisme et du plan de prévention des risques naturels. La commune a été condamnée à verser une somme de 1 250 000 dont 1 000 000 avec sursis et le maire a été condamné à verser une somme de 500 000 euros dont 480 000 euros avec sursis.

3. Par un courrier du 4 juin 2024, le préfet de l'Hérault a adressé à la commune de Vias un courrier demandant la remise en l'état initial de ladite parcelle. Par une délibération du 18 juillet 2024, le conseil municipal de la commune de Vias a rejeté expressément cette demande. Le préfet de l'Hérault demande l'annulation de cette délibération et qu'il soit enjoint à la commune de Vias de démolir les ouvrages en litige dans un délai de six mois, sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

Sur l'admission des interventions :

4. L'association France Nature Environnement Occitanie Méditerranée et l'association Vias, mon village peuvent, de part leur objet statutaire, se prévaloir d'un droit lésé au maintien des ouvrages en litige. Mme Lassausaie, résidente et contribuable locale peut également se prévaloir d'un intérêt à intervenir au soutien des conclusions présentées par le préfet de l'Hérault. Dès lors, il y a lieu d'admettre ces trois interventions.

Sur l'étendue du litige et les fins de non-recevoir opposées en défense :

5. Aux termes de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme : « *En cas de condamnation d'une personne physique ou morale pour une infraction prévue aux articles L. 480-4 et L. 610-1,*

le tribunal, au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, statue même en l'absence d'avis en ce sens de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou celle des ouvrages avec les règlements, l'autorisation ou la déclaration en tenant lieu, soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur. (...) ». En vertu de l'article R. 480-4 du même code l'autorité administrative habilitée à exercer les attributions qui sont définies à l'article L. 480-5 est le préfet.

6. Néanmoins, des conclusions dirigées contre le refus de supprimer ou de déplacer un ouvrage public, et le cas échéant à ce que soit ordonné ce déplacement ou cette suppression, relèvent par nature de la compétence du juge administratif. Ainsi, l'autorité judiciaire ne saurait, sans s'immiscer dans les opérations administratives et empiéter ainsi sur la compétence du juge administratif, prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, sous quelque forme que ce soit, à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public. Il n'en va autrement que dans l'hypothèse où la réalisation de l'ouvrage procède d'un acte qui est manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'autorité administrative et qu'aucune procédure de régularisation appropriée n'a été engagée.

7. Lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un ouvrage public dont il est allégué qu'il est irrégulièrement implanté par un requérant qui estime subir un préjudice du fait de l'implantation de cet ouvrage et qui en a demandé sans succès la démolition à l'administration, il appartient au juge administratif, juge de plein contentieux, de déterminer, en fonction de la situation de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue, si l'ouvrage est irrégulièrement implanté, puis, si tel est le cas, de rechercher, d'abord, si eu égard notamment à la nature de l'irrégularité, une régularisation appropriée est possible, puis, dans la négative, en tenant compte de l'écoulement du temps, de prendre en considération, d'une part les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence, notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général.

8. Enfin, aux termes de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Par ailleurs, les articles L. 480-1 et suivants du code de l'urbanisme habilitent le préfet à poursuivre les infractions en matière d'urbanisme.

9. Une demande tendant à ce que le juge administratif ordonne à l'administration d'exécuter une décision d'une juridiction judiciaire est irrecevable, cependant, bien que le préfet ne puisse être assimilé à un requérant subissant un préjudice direct du fait de la présence d'un ouvrage irrégulièrement implanté, il pouvait régulièrement présenter à la commune de Vias une demande tendant à la remise en état de la parcelle cadastrée AX n° 166 et saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à la démolition des ouvrages qu'il estime irrégulièrement implantés. En effet, eu égard notamment aux attributs du préfet ci-dessus rappelés, les circonstances que l'ouvrage ne soit pas implanté sur le domaine public maritime dont il a la charge et que le préfet ne se soit pas constitué partie civile dans l'instance jugée par le tribunal judiciaire de Montpellier ne s'oppose pas à ce qu'il justifie d'une qualité lui donnant intérêt à demander la démolition d'ouvrages publics irrégulièrement implantés.

10. Par ailleurs, alors qu'il résulte de ce qui précède que le juge judiciaire ne pouvait ordonner la démolition des ouvrages en litige, le fait qu'il n'ait pas prononcé cette démolition ne

peut faire obstacle à la recevabilité de la présente requête. Également, si le caractère non définitif du jugement rendu par le tribunal correctionnel de Montpellier, compte tenu de l'appel interjeté contre ce jugement, s'oppose à ce que les constatations de fait qui sont le soutien nécessaire du jugement soient revêtues de l'autorité de chose jugée, cette circonstance ne s'oppose pas à la recevabilité de la présente requête qui tend à ce que soit ordonnée la démolition d'ouvrages publics.

11. Enfin, il résulte de l'instruction que le préfet a demandé, dans son courrier du 11 juin 2024 que la commune procède à la démolition du promenoir et des aires de stationnement qui lui sont accolées. Par ailleurs, il a développé dans sa requête introductive d'instance l'irrégulière implantation de l'ensemble de ces ouvrages. Dans ces conditions, si le préfet a demandé, dans ses conclusions initiales, à ce qu'il soit enjoint à la commune de démolir le seul promenoir, ses conclusions enregistrées le 20 mai 2025 demandant expressément la démolition du promenoir et de l'aire de stationnement attenante ne peuvent être regardées comme des conclusions nouvelles par rapport à celles initialement présentées. En tout état de cause, alors que ces conclusions ne relèvent pas d'un litige distinct, la commune ne démontre pas que de telles conclusions dans un mémoire enregistré le 20 mai 2025 auraient été présentées après l'expiration du délai de recours et seraient irrecevables du fait de leur tardiveté.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les fins de non-recevoir soulevées par la commune de Vias, tirées du défaut d'intérêt à agir du préfet et de la tardiveté des conclusions tendant à la démolition de l'aire de stationnement doivent être écartées.

Sur le moyen tiré de l'incompétence dont serait entachée la délibération du 18 juillet 2024 :

13. Dès lors que le juge saisi comme en l'espèce d'une demande tendant à ce que soit ordonnée la démolition d'un ouvrage public dont il est allégué qu'il est irrégulièrement implanté statue en plein contentieux, quand bien même cette demande émane du préfet dans le cadre de son contrôle du respect des dispositions légales, le moyen tiré de ce que le conseil municipal aurait été incompétent pour statuer sur la demande adressée par le préfet de l'Hérault est inopérant.

Sur l'exception de prescription :

14. Aux termes de l'article 2224 du code civil : « *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ». Par ailleurs, aux termes de l'article 2227 du code civil : « *(...) les actions réelles immobilières se prescrivent par trente ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ».

15. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme : « *La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le présent livre, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code, en violation de l'article L. 421-8. L'action civile se prescrit en pareil cas par dix ans à compter de l'achèvement des travaux* ». L'article L. 562-5 du code de l'environnement prévoit par ailleurs : *« I. - Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels*

prévisibles approuvé ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme. II. -Les dispositions des articles L. 461-1, L. 480-1, L. 480-2, L. 480-3, L. 480-5 à L. 480-9, L. 480-12 et L. 480-14 du code de l'urbanisme sont également applicables aux infractions visées au I du présent article, sous la seule réserve des conditions suivantes : 1° Les infractions sont constatées, en outre, par les fonctionnaires et agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative compétente et assermentés ; 2° Pour l'application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, le tribunal statue au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, même en l'absence d'avis de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les dispositions du plan, soit sur leur rétablissement dans l'état antérieur ; (...) 4° Le tribunal judiciaire peut également être saisi en application de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme par le préfet ».

16. Dans la mesure où il n'y a pas d'empiètement sur la propriété immobilière personnelle de l'Etat, la commune fait valoir que son action personnelle est soumise à la prescription quinquennale prévue par les dispositions précitées de l'article 2224 du code civil.

17. A titre liminaire, il importe de souligner que l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme prévoit, pour les communes ou établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, l'application d'un délai d'action particulier de dix ans à compter de l'achèvement des travaux s'agissant des actions en démolition de constructions méconnaissant les règles d'urbanisme, et, le préfet dispose d'une action similaire, en vertu des dispositions de l'article L. 562-5 du code de l'environnement s'agissant des constructions méconnaissant les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé.

18. Surtout, si le préfet a pu avoir connaissance de l'édification des ouvrages en litige le 19 février 2019, lorsque fut dressé un procès-verbal d'infraction par un agent de la direction départementale des territoires et de la mer, la commune ne justifie pas de la date d'achèvement des travaux en litige. Alors que c'est à compter de cette date que les tiers pouvaient avoir une connaissance complète des caractéristiques des ouvrages réalisés, en l'absence notamment d'autorisation d'urbanisme, l'exception de prescription quinquennale doit être écartée.

19. Dans ces conditions, l'exception de prescription quinquennale opposée par la commune de Vias ne peut qu'être écartée.

Sur les conclusions en démolition des ouvrages :

En ce qui concerne l'implantation irrégulière des ouvrages :

20. En premier lieu, aux termes de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme : « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés au 1° de l'article L. 321-2 du code de l'environnement.* » Un espace urbanisé au sens de ces dispositions s'entend d'un espace caractérisé par une densité et un nombre significatif de constructions. L'espace à prendre en considération pour déterminer si un projet de construction se situe dans un espace caractérisé par une densité significative de constructions est constitué par l'ensemble des espaces entourant le sol sur lequel doit être édifiée la construction envisagée ou proche de celui-ci.

21. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme : « *Le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des*

particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation ». Le schéma de cohérence territoriale du Biterrois (SCOT) approuvé le 3 juillet 2023, définit le secteur de Vias-Plage comme un village ou une agglomération, « jusqu'à la dune et la plage » au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme qui prévoient notamment que « *l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants* ». S'agissant des règles applicables en bande des 100 mètres, le SCOT reprend les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme en rappelant qu'il s'agit d'un espace spécifique à préserver excluant en principe les constructions et précise par ailleurs, conformément à l'article L. 121-18 du même code, que l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes sont interdits.

22. Il résulte de l'instruction ainsi que des éléments tirés du site Géoportail accessible tant au juge qu'aux parties, que la parcelle n° AX166 est contiguë, sur sa partie Sud, d'un vaste espace naturel dépourvu de tout bâti qui s'ouvre sur la mer Méditerranée, sur sa partie Ouest, d'un espace qui, bien que dédié au stationnement des véhicules, ne supporte aucune construction ni n'a fait l'objet d'aménagements significatifs et sur ses limites Nord-Ouest, de plusieurs terrains boisés non construits. Ainsi que le fait valoir la commune, une résidence de tourisme sur cinq niveaux, comprenant un nombre important de logements se situe en limite Nord de la parcelle en litige. Toutefois, l'avenue de la plage ainsi que des les jardins de la résidence séparent cette construction massive de la parcelle en litige, d'une surface de près de 19 000 m², qui ne comprenait jusqu'ici aucune construction mais, sur une surface limitée, une aire de stationnement aménagée. Également, si plusieurs commerces se situent en limite Est de la parcelle, ils s'implantent le long de l'avenue de la Méditerranée, artère centrale de la commune qui permet de rejoindre le front de mer. Par conséquent, et alors même que les parcelles jouxtant ses limites Nord et Est supportent un bâti pouvant être qualifié de dense, la parcelle dont s'agit, du fait de son importante superficie, et de l'absence de tout lien physique ou fonctionnel préexistant avec les espaces urbanisés proches, ne peut être regardée comme s'insérant dans un espace urbanisé au sens des dispositions de l'article L. 121-16 précité nonobstant le classement de cette zone au titre des villages et agglomérations par le schéma de cohérence territoriale du Biterrois approuvé le 3 juillet 2023, cette circonstance traduisant seulement un changement du parti pris d'aménagement depuis l'arrêt rendu par la Cour administrative de Marseille du 15 juin 2021 sans impliquer nécessairement que la règle d'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres ne soit écartée.

23. En second lieu, aux termes de l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme : « *L'interdiction prévue à l'article L. 121-16 ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. (…)*

24. D'une part, le parc de stationnement édifié par la commune de Vias sur la parcelle section AX n°166 ne saurait être regardé, au sens des dispositions citées au point précédent, comme une installation nécessaire à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. D'autre part, si le promenoir construit dans la continuité de l'avenue de la Méditerranée a pour objet d'offrir une perspective panoramique aux passants et s'inscrit plus largement dans le cadre d'une politique de réaménagement de la station balnéaire, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il serait nécessaire à une activité de service public exigeant la proximité immédiate de l'eau. En effet, si la commune fait valoir qu'un tel ouvrage ne peut être aménagé qu'en bordure de mer, son caractère indispensable au service public balnéaire dont fait état la commune n'est nullement établi et celle-ci ne justifie d'ailleurs pas que

d'autres aménagements plus légers, notamment de nature mobilière, n'auraient pas permis de faciliter l'accueil du public ainsi que l'entretien et l'exploitation de la plage. Dès lors, les ouvrages en litige ont été construits en méconnaissance des articles L. 121-16 et L. 121-17 du code de l'urbanisme.

25. En troisième lieu, il résulte de l'instruction que le promenoir et le parc de stationnement en litige sont implantés principalement sur des terrains classés en zones rouges naturelles de danger (Rn) et zones naturelles de précaution (Rp) du plan de prévention des risques inondation qui correspondent, pour l'une, à un niveau d'aléa fort et pour l'autre, à un niveau d'aléa modéré.

26. D'une part, si le règlement de ces zones autorise la réalisation de parcs de stationnement au sol sous réserve qu'ils soient signalés comme étant inondables et que leur évacuation soit organisée à partir d'un dispositif de prévision des crues ou d'alerte prévu au PCS, sans création de remblais et sous réserve qu'ils ne créent pas d'obstacle à l'écoulement des crues, le juge judiciaire a relevé l'absence de signalisation du risque inondation et l'absence de travaux entrepris pour permettre l'évacuation des eaux et aucun élément n'est apporté par la commune afin d'établir que les prescriptions précitées seraient respectées. Par ailleurs, la seule circonstance que l'étude hydraulique réalisée par la commune de Vias en décembre 2024, soit postérieurement à la réalisation de l'aménagement, fasse état d'un sens de ruissellement des pluies parallèle à la position du promenoir, ne permet pas de conclure que le parc de stationnement ne créerait pas d'obstacle à l'écoulement des crues, notamment en cas de submersion marine, risque principal identifié par le plan de prévention dans la zone et non étudié par l'étude hydraulique réalisée par la commune.

27. D'autre part, si le règlement des zones Rn et Rp du plan de prévention des risques inondation autorise la création d'équipements d'intérêt général, le lexique de ce document en donne la définition suivante : « *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 urbanisées…). 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* ».

28. Contrairement à ce que fait valoir la requérante il ne ressort pas de cette définition qu'elle aurait entendu exclure les seuls bâtiments clos des équipements d'intérêt général. En revanche, elle exclut expressément les équipements recevant du public ou destinés à un usage public quand bien même ils seraient portés par une collectivité publique ou auraient fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Et, en l'espèce, l'invocation du service public balnéaire par la commune ne suffit pas à caractériser l'intérêt général qui s'attacherait à la réalisation des constructions en litige dans la mesure, notamment, où elles n'apparaissent pas nécessaires au service public et ne présentent pas des avantages justifiant leur implantation en zone rouge du plan de prévention du risque inondation.

29. Par ailleurs, le règlement des zones en litige prévoit que de tels équipements doivent être précédés d'une étude hydraulique devant déterminer leur impact sur l'écoulement des crues, les mesures compensatoires à adopter et les conditions de leur mise en sécurité. Or, si la commune a récemment fait réaliser une telle étude, en mai 2025, celle-ci ne porte pas sur le risque de submersion marine pourtant identifié comme le risque principal en cette zone par le plan de prévention et alors que le promenoir comprend en sa partie Est une entrée située à

proximité immédiate d'une zone rouge de déferlement. Enfin, si le règlement du plan de prévention autorise, par ailleurs, en zone rouge de précaution et de danger les activités nécessitant la proximité de la mer, c'est à condition que le premier plancher aménagé des bâtiments soit calé à une hauteur minimale de 2,40 mètres par rapport au niveau général de la France. Or, les différents accès au promenoir ainsi qu'une partie de celui-ci ne sont pas situés au dessus de cette limite.

30. Il résulte donc de l'instruction que les ouvrages en litige ne sont pas conformes aux règlements des zones rouges du plan de prévention du risque inondation dans lesquelles ils sont implantés.

En ce qui concerne l'absence de régularisation appropriée :

31. Il résulte de ce qui précède que les ouvrages en litige ont été implantés en méconnaissance des dispositions des articles L. 121-16 et L. 121-17 du code de l'urbanisme ainsi que du règlement du plan de prévention du risque inondation.

32. Par ailleurs, il résulte de ce qui précède que quand bien même les auteurs du SCOT auraient entendu changer le parti pris d'aménagement de cet espace, en prenant le soin d'indiquer que le secteur de Vias-plage correspond à la définition des villages et agglomérations jusqu'à la dune et la plage, ces dispositions, adoptées en 2023, n'encouragent pas le développement de la bande littorale des 100 mètres et quand bien même cet objectif serait recherché, son incompatibilité avec les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme n'autoriserait pas l'édification des ouvrages en litige.

33. Egalement, si la commune de Vias fait état du dépôt d'un permis de construire tendant à régulariser l'implantation des ouvrages en litige, le préfet a opposé, le 25 février 2025, un avis défavorable conforme à cette demande qui, en tout état de cause, ne pourrait permettre de régulariser l'édification d'un ouvrage contraire aux dispositions des articles L. 121-16 et L. 121-17 du code de l'urbanisme qui sont d'effet direct sur les autorisations d'urbanisme délivrées.

34. Aucun élément ne permet de conclure en l'espèce qu'une régularisation appropriée des ouvrages serait possible.

En ce qui concerne l'appréciation de l'atteinte excessive à l'intérêt général qu'est susceptible de causer la démolition de l'ouvrage :

35. En premier lieu, la commune fait valoir un coût de réalisation des ouvrages de 4 794 577,67 euros et un coût de démolition de 1 556 074 euros. Toutefois, s'il y a lieu de tenir compte de l'objectif de préservation des dépenses publiques, la commune n'établit pas qu'elle ne serait pas en mesure de prendre en charge le coût de la démolition. Surtout, il résulte de l'instruction, ainsi que l'a d'ailleurs souligné la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations de juillet 2021 portant sur les exercices 2014 et suivants, que la construction des ouvrages en litige a été engagée et poursuivie malgré plusieurs actions préfectorales et décisions de justice reconnaissant le caractère non urbanisé de la zone, au sens notamment de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme. Dans ces conditions, la commune ne pouvait ignorer qu'une démolition des ouvrages en litige pouvait à terme être ordonnée.

36. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction qu'une partie des ouvrages se situe, pour une surface de 7 400 m², dans une zone où, par un arrêté du 11 février 2015, le préfet de l'Hérault a institué des mesures compensatoires dans le cadre d'une dérogation aux interdictions

relatives aux espèces protégées visant notamment à compenser la perte d'habitats liée à l'aménagement du cordon dunaire et à améliorer le milieu en particulier pour favoriser le développement du psammodrome d'Edwards, du cumin couché et de la fausse-girouille des sables, ces trois espèces étant menacées d'extinction.

37. Si la commune fait valoir que la situation particulière de cette zone située entre les deux aires de stationnement du front de mer existantes rendait cette mesure inappropriée au regard de la forte fréquentation estivale et aux dégradations provoquées par les cheminements sauvages, le dossier de présentation des mesures de compensation précisait que le psammodrome est présent sur l'ensemble du secteur et qu'une donnée de cumin couché existe sur cette zone. Par ailleurs, il était relevé que malgré sa fréquentation, son état de conservation est plutôt favorable, risquant toutefois de se dégrader à moyen terme. Par ailleurs, si par deux délibérations de juillet 2022, la commune de Vias et la communauté d'agglomération Hérault-Méditerranée ont demandé au préfet de modifier ledit arrêté en raison des aménagements rendus nécessaires pour la gestion du public touristique en côte Est de Vias, le préfet n'a pas fait droit à cette demande et un rapport de manquement administratif a été dressé le 6 juin 2025 par les services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

38. En troisième lieu, si le réaménagement urbain de la commune de Vias a fait partie du « plan littoral 21 » par lequel l'Etat accompagne la transformation du littoral en Occitanie, il ne résulte pas de l'instruction que la réalisation de l'aire de stationnement et du promenoir aurait fait l'objet d'un soutien financier des services de l'Etat, contrairement à ce que fait valoir la commune. Il importe de souligner que l'aire de stationnement est d'une superficie de 8 200 m² avec une capacité d'accueil d'environ 170 véhicules. Quant au promenoir, il s'étend sur un linéaire de 200 mètres, débutant au ras du sol, perpendiculairement à la plage pour s'élever à plus de deux mètres au-dessus du terrain naturel, en appui sur des pieux coulés sur place, sur une largeur au moins égale à 5 mètres et pouvant atteindre plus du triple. Alors que l'emprise au sol de ces ouvrages n'est pas négligeable, les études hydrauliques réalisées par la commune n'ont pas porté sur leur impact au regard du risque de submersion marine. Par ailleurs, alors que ces ouvrages s'inscrivent dans la bande des 100 mètres et surplombent ou sont accolés au cordon dunaire, leur impact sur celui-ci n'a pas été étudié et l'opportunité de développer des aménagements alternatifs n'a pas été considérée.

39. Toutefois, il résulte de l'instruction que les aménagements en litige facilitent l'accès des habitants et des touristes à la mer, sont susceptibles de développer le tourisme balnéaire et de générer des retombées économiques pour la commune et les commerces environnants. Par ailleurs, il importe de souligner que la commune a réservé le promenoir aux modes de déplacements doux, avec plusieurs modalités d'accès, par escaliers ou rampe. S'agissant de l'esplanade qui permet d'accéder à la promenade en front de mer, ouvrage d'art contribuant à la perspective architecturale des lieux, elle a été réalisée sur l'emprise de l'aire de stationnement préexistante et en continuité avec l'avenue de la Méditerranée qui constitue l'accès principal à la plage. Par ailleurs, elle se situe en dehors de l'emprise de la zone faisant l'objet des mesures compensatoires pour la protection d'espèces menacées d'extinction. En outre, l'obstacle à l'écoulement des crues qu'est susceptible de causer cette seule esplanade apparaît limité compte tenu de son orientation face à la mer et de sa surélévation.

40. Dans ces conditions, l'atteinte portée aux autres intérêts publics en présence, tenant à la préservation du littoral, à la limitation des atteintes à l'environnement et à la sécurité des personnes et des biens justifie que soit ordonnée la démolition de l'aire de stationnement réalisée par la commune de Vias ainsi que de l'ensemble de la promenade en front de mer sans que le coût allégué des travaux d'aménagement et de démolition, ni les intérêts qui découlent de

l’aménagement du littoral ne fassent obstacle à une telle injonction. En revanche, eu égard aux éléments développés au point 39 du présent jugement la démolition de l’esplanade entraîne une atteinte excessive à l'intérêt général.

41. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet de l’Hérault est fondé à demander la démolition du parc de stationnement et de la promenade en front de mer irrégulièrement construits sur la parcelle section AX n°166, sans qu’il n’y ait lieu d’étendre cette injonction à l’esplanade reliant l’avenue de la Méditerranée à ladite promenade. Il y a lieu d’enjoindre à la commune de Vias de procéder à cette démolition dans un délai de six mois à compter du jugement à intervenir, sans qu’il soit besoin d’assortir cette injonction d’une astreinte.

Sur les frais du litige :

42. Les dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative s’opposent à ce que soit mise à la charge de l’Etat, qui n’est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la commune de Vias au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Les interventions de l’association France Nature Environnement Occitanie Méditerranée, l’association Vias, mon village et de Mme Lassausaie sont admises.

Article 2 : Il est enjoint à la commune de Vias de démolir le parc de stationnement et la promenade en front de mer irrégulièrement construits sur la parcelle section AX n°166 dans un délai de six mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Le surplus des conclusions du préfet, incluant sa demande tendant à la démolition de l'esplanade permettant de rejoindre la promenade en front de mer, est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Vias sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la préfète de l'Hérault, à la commune de Vias, à l'association France Nature Environnement Occitanie Méditerranée, à l'association Vias mon village, à Mme Marie-Hélène Lassausaie et à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Délibéré après l'audience du 7 janvier 2026, à laquelle siégeaient :

M. Eric Souteyrand, président,
Mme Audrey Lesimple, première conseillère,
M. Julien Jacob, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 janvier 2026.

La rapporteure, Le président,

A. Lesimple E. Souteyrand

La greffière,

M-A. Barthélémy

La République mande et ordonne à la ministre de l’aménagement du territoire et de la décentralisation en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Montpellier, le 22 janvier 2026.

La greffière,

M-A. Barthélémy