

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANCY**

vf

N^os 23NC00981, 23NC00985

REPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE ROSHEIM

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

M. Marc Wallerich
Président-rapporteur

M. Arthur Denizot
Rapporteur public

La cour administrative d'appel de Nancy

(1^{ère} chambre)

Audience du 9 octobre 2025
Décision du 6 novembre 2025

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. C... A... et Mme B... A... ont demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'enjoindre à la commune de Rosheim de faire cesser l'emprise irrégulière résultant de la construction d'un terrain de football synthétique et d'un club house sur les parcelles dont ils sont propriétaires et de remettre les lieux dans leur état d'origine, par démolition ou enlèvement de l'ouvrage construit, sous astreinte de 5 000 euros par jour de retard à compter de la notification du jugement, de condamner la commune de Rosheim, à titre principal, à leur verser la somme de 45 000 euros en réparation des préjudices subis et, à titre subsidiaire, à leur verser la somme de 2 000 euros par mois, en l'absence de démolition de l'ouvrage.

Par un jugement n° 2003287 du 27 décembre 2022, le tribunal administratif de Strasbourg a, d'une part, enjoint à la commune de Rosheim de procéder à l'enlèvement du terrain de football synthétique et des quatre pylônes permettant l'éclairage dudit terrain, à la remise en état des parcelles et à verser à M. et Mme A... les sommes de 5 459,76 euros et de 15 euros par an à compter du 24 janvier 2020 jusqu'à la remise en état de leurs parcelles et, d'autre part, mis à la charge de la commune de Rosheim la somme de 2 000 euros à verser à M. et Mme A... en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et a rejeté le surplus des conclusions de leur requête.

Procédure devant la cour :

I - Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés sous le n° 23NC0981 le 29 mars 2023 et le 20 juin 2025, la commune de Rosheim, représentée par Me Soler-Couteaux, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 27 décembre 2022 ;

2°) de rejeter, à titre principal, les conclusions présentées par M. et Mme A... ou, à titre subsidiaire, de réduire le montant de l'indemnité d'occupation à 2 euros par an à compter du 24 janvier 2020 ;

3°) de mettre à la charge de M. et Mme A... la somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier, dès lors que les premiers juges ont statué ultra petita en ordonnant la destruction totale de l'ouvrage public et en mettant à sa charge une indemnité de frais d'huissier que M. et Mme A... n'avaient pas sollicitée ;

- le jugement attaqué est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation, dès lors que les premiers juges ont estimé que la démolition de l'ouvrage public n'entraînait pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;

- les inconvénients de la présence de l'ouvrage public pour la propriété de M. et Mme A... ne sont pas démontrés ;

- l'intérêt général de la présence de l'ouvrage public est établi ;

- les conséquences de la démolition de l'ouvrage public porteraient une atteinte excessive à l'intérêt général ;

- la présence de l'ouvrage public sur les parcelles de M. et Mme A... porte une atteinte limitée à leur droit de propriété ;

- l'intérêt d'une remise en état des parcelles de M. et Mme A... n'est pas établi.

- s'agissant de l'évaluation des préjudices, le montant de l'indemnité due en raison du préjudice moral subi par M. et Mme A... ne peut être supérieur à la valeur vénale des parcelles sur lesquelles l'ouvrage public est implanté ;

- le montant de l'indemnité due en raison de l'implantation irrégulière de l'ouvrage public, qui doit être déterminé à partir de la valeur locative des parcelles, doit être fixé à 2 euros par an ;

- les préjudices matériels et moraux sollicités par M. et Mme A... en raison de vols de matériels commis par la commune ne sont pas établis ;

- le préjudice des frais d'huissier engagé par M. et Mme A... est sans lien avec la présence de l'ouvrage public sur leurs parcelles.

Par un mémoire en défense enregistré le 27 mai 2025, M. et Mme A..., représentés par Me Marcantoni, concluent au rejet de la requête de la commune de Rosheim et, à titre subsidiaire, demandent à la cour de faire droit à leur demande de première instance et de mettre à la charge de la commune de Rosheim la somme de 11 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la commune de Rosheim n'a pas exécuté le jugement attaqué ;
- M. A... est devenu propriétaire exclusif de l'une des parcelles sur laquelle l'ouvrage public est implanté ;
- les équipements de l'ouvrage public ne sont pas utilisables ;
- la commune de Rosheim projette la construction d'un nouveau terrain de football synthétique sur un terrain en herbe existant ;
- les premiers juges n'ont pas statué ultra petita en ordonnant à la commune de Rosheim de démolir l'ensemble de l'ouvrage public et en la condamnant à les indemniser à hauteur de 1 459,76 euros en réparation du préjudice subi en raison des frais d'huissier qu'ils ont exposés ;
- ils ont jugé à bon droit que l'ouvrage public était irrégulièrement implanté et que sa démolition ne constituait pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;
- les inconvénients de l'emprise irrégulière sont établis ;
- les conséquences financières de la démolition de l'ouvrage public ne sont pas établies ;
- les premiers juges ont justement apprécié le montant des indemnités dues en raison des préjudices moraux et de trouble de jouissance qu'ils ont subis.

Par une ordonnance du 3 juin 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 30 juin 2025 à 12h00.

Un mémoire produit pour la commune de Rosheim a été enregistré le 2 juillet 2025.

Un mémoire produit pour M. et Mme A... a été enregistré le 4 août 2025.

II - Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés sous le n° 23NC00985 le 30 mars 2023, le 4 mai 2023, le 20 juin 2025 et le 2 juillet 2025, la commune de Rosheim, représentée par Me Soler-Couteaux, demande à la cour, en application de l'article R. 811-17 du code de justice administrative, de prononcer le sursis à exécution du jugement du 27 décembre 2022 en tant qu'il lui enjoint de démolir l'ouvrage public et de remettre en état les parcelles de M. et Mme A... dans un délai de six mois à compter de la notification de ce jugement.

Elle soutient que :

- l'exécution du jugement attaqué risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables ;
- il n'y a pas d'urgence à l'exécuter ;
- les moyens développés dans la requête n° 23NC00981 paraissent sérieux en l'état de l'instruction.

Par des mémoires en défense enregistrés le 25 avril 2023, le 27 mai 2025 et le 4 août 2025, M. et Mme A..., représentés par Me Marcantoni, concluent au rejet de la requête de la commune de Rosheim ou, à titre subsidiaire, de faire droit à leur demande présentée devant le tribunal administratif de Strasbourg et de mettre à la charge de la commune de Rosheim la somme de 11 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils reprennent les mêmes moyens que ceux développés dans leur mémoire en défense enregistré dans le dossier de la requête n° 23NC00981.

Par une ordonnance n° 23NC01659 du 23 mai 2023, le président de la première chambre de la cour a désigné un médiateur dans les affaires n° 23NC00981 et n° 23NC00985 afin de rechercher un accord entre les parties sur les litiges les opposant et a suspendu l'instruction de ces deux affaires pendant la durée de la médiation.

Par une lettre du 26 mars 2025, la commune de Rosheim a informé la cour qu'il y avait lieu de mettre fin à la médiation.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Wallerich, président,
- les conclusions de M. Denizot, rapporteur public,
- et les observations de Me Vilchez, avocat de la commune de Rosheim, et de Me Marcantoni, avocat de M. et Mme A....

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Rosheim, en qualité de maître d'ouvrage, a procédé en 2019 à des travaux de construction d'un club-house, d'un terrain de football en gazon synthétique, d'une piste de demi-fond et d'une piste sautoir. Dès le commencement des travaux, M. et Mme A..., propriétaires de deux parcelles sur lesquelles est implantée une partie de l'ouvrage, ont mis en demeure la commune de faire cesser ces travaux et ont formé une demande préalable d'indemnisation par un courrier du 22 mai 2020 sur lequel est né une décision implicite de rejet. M. et Mme A... ont demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'enjoindre à la commune de Rosheim de démolir l'ouvrage public, de remettre en état leurs parcelles et de la condamner à leur verser la somme de 45 000 euros en réparation des préjudices subis en raison de cette emprise ou, à défaut de démolition de cet ouvrage, de condamner la commune à leur verser la somme de 2 000 euros par mois. Par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre, la commune de Rosheim demande à la cour, d'une part, d'annuler le jugement du 27 décembre 2022 par lequel le tribunal administratif de Strasbourg lui a enjoint de procéder à l'enlèvement du terrain de football synthétique et des quatre pylônes permettant l'éclairage dudit terrain, à la remise en état des parcelles et à verser à M. et Mme A... les sommes de 5 459,76 euros et de 15 euros par an à compter du 24 janvier 2020 jusqu'à la remise en état de leurs parcelles et, d'autre part, de prononcer le sursis à exécution de ce jugement.

Sur la requête n° 23NC00981 :En ce qui concerne la régularité du jugement :

2. En ordonnant à la commune de Rosheim, d'une part, de procéder à l'enlèvement du terrain de football synthétique et des quatre pylônes l'éclairant et, d'autre part, en la condamnant à verser une somme de 1 459,76 euros en réparation du préjudice subi en raison des frais d'huissier que M. et Mme A... ont exposés, les premiers juges ont répondu à des conclusions dont ils étaient expressément saisis et n'ont pas, contrairement à ce qui est soutenu en appel, statué ultra petita.

En ce qui concerne le bien-fondé du jugement :S'agissant de l'implantation irrégulière de l'ouvrage public :

3. 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, 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.

4. En premier lieu, il résulte de l'instruction que, d'une part, le terrain d'assiette du terrain de football synthétique recouvre la totalité de la parcelle n° ... appartenant à l'époque en nue-propriété indivise à M. A..., et désormais en pleine propriété, et que, d'autre part, la bordure extérieure au terrain de football et les barrières grillagées encerclant l'ouvrage sont implantées pour partie sur la parcelle n° ... appartenant en pleine propriété à M. et Mme A.... Ces derniers avaient alerté, en vain, dès le début des travaux, tant les entrepreneurs chargés de leur exécution que le maître d'ouvrage qui ne pouvait ignorer leur refus de céder les parcelles en litige. Par une ordonnance d'homologation statuant sur l'action civile le président du tribunal judiciaire de Saverne a établi la culpabilité de la commune de Rosheim de destruction du bien d'autrui par une personne morale par le commencement de travaux publics avec abattage d'arbres, dessouchage et nettoyage complet du terrain. Dans ces conditions, l'ouvrage public en litige doit être regardé comme étant irrégulièrement implanté sur les deux parcelles en litige.

5. En deuxième lieu, il est constant que M. et Mme A... n'ont jamais donné une suite favorable aux propositions d'acquisition ou d'échange de leurs parcelles sollicitées par la commune en 2016, 2018, 2019 et 2020. Par un courrier du 14 septembre 2020, la préfète du Bas-Rhin a fait savoir à M. et Mme A... son refus d'engager une procédure d'expropriation de leurs biens et de prendre, à la demande de la commune de Rosheim, un arrêté portant déclaration d'utilité publique de l'ouvrage en litige. La préfète a par ailleurs chargée la sous-préfète de Molsheim de mener une concertation avec la collectivité pour proposer une issue acceptable à cette situation. Par ailleurs, dès l'introduction de la requête d'appel, la cour a proposé aux parties une médiation qui s'est déroulée du

23 mai 2023 au 26 mars 2025 sans qu'un accord ne puisse être recueilli. Dans ces conditions, la régularisation de l'implantation irrégulière de l'ouvrage public en litige n'apparaît pas possible à la date du présent arrêt.

6. En troisième lieu, il résulte de l'instruction que les requérants n'ont plus accès à la totalité de la parcelle n° ... et qu'il existe un empiètement de l'ouvrage public à hauteur de 100 mètres carrés sur la parcelle n° ..., qu'une nuisance visuelle est constituée pour eux ainsi que pour le voisinage immédiat compte tenu de la taille du terrain de football synthétique et des pylônes permettant l'éclairage du terrain, et de leur proximité immédiate des maisons voisines. Si l'ouvrage en litige a pour objet de compléter l'offre existante en matière d'installations sportives et a vocation à être utilisé, selon la commune, par les collégiens et les clubs sportifs qui compteraient 260 licenciés, il résulte de l'instruction que la commune de Rosheim dénombrait 5 400 habitants au dernier recensement de 2022, que sa population de moins de 29 ans est en diminution continue de 10 % depuis 2011 et qu'elle disposait déjà de deux terrains de football avant la construction en litige. Par une délibération du 14 avril 2025, le conseil municipal de la commune a décidé de la construction d'un nouveau terrain de football synthétique et doté de pylônes d'éclairage sur l'emplacement de l'ancien terrain d'honneur. Par ailleurs, si la commune fait valoir que le coût de réalisation de l'équipement sportif a représenté un montant de plus de trois millions d'euros, il résulte de l'instruction que la totalité des équipements construits ont coûté cette somme, la construction du terrain de football objet de l'emprise en litige ayant coûté pour sa part moins de 500 000 euros, la construction du club-house n'étant pas quant à elle remise en cause par le jugement du tribunal administratif de Strasbourg ainsi qu'il le rappelle dans ses motifs. En outre, si la commune fait valoir que le coût lié à la démolition totale de l'ouvrage et à la remise en état des parcelles des requérants est estimé à 788 697 euros, cette estimation est contestée en défense alors qu'il résulte de l'instruction que l'ouvrage en cause n'a jamais été mis en service et qu'il est affecté d'importants désordres et de malfaçons impliquant des travaux de reprises conséquents chiffrés à hauteur de 639 472 euros. Ainsi, compte tenu de l'ensemble des éléments rappelés précédemment, la démolition de l'ouvrage public en litige, alors que la collectivité dispose de deux autres équipements sportifs, ne saurait être regardée comme entraînant une atteinte excessive à l'intérêt général.

7. Il s'ensuit que la commune n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Strasbourg l'a enjoint de démolir le terrain de football synthétique et les quatre pylônes permettant l'éclairage de ce terrain et d'effectuer la remise en état des parcelles dans un délai déterminé.

S'agissant de l'indemnisation des préjudices :

8. La commune de Rosheim demande à la cour de rejeter les demandes indemnaires des époux A... et à titre subsidiaire de réduire le montant de l'indemnité d'occupation à 2 euros par an à compter du 24 janvier 2020. Les époux A... ne demandent en appel qu'à titre subsidiaire de faire droit à leur demande indemnitaire de première instance.

9. Dans le cas d'une décision administrative portant atteinte à la propriété privée, le juge administratif, compétent pour statuer sur le recours en annulation d'une telle décision, l'est également pour connaître de conclusions tendant à la réparation des conséquences dommageables de cette décision administrative, hormis le cas où elle aurait pour effet l'extinction du droit de propriété. En l'absence d'extinction du droit de propriété, la réparation des conséquences dommageables résultant des travaux effectués sur une propriété privée par une collectivité publique ne saurait donner lieu à

une indemnité correspondant à la valeur vénale de la parcelle, mais uniquement à une indemnité moindre d'immobilisation réparant le préjudice résultant de l'occupation irrégulière de cette parcelle.

Quant au préjudice moral :

10. M. et Mme A... ont fait valoir que le maire de la commune a agi de manière illicite, en dehors de toute procédure et que leurs parcelles supportaient des vergers entretenus et exploités. Contrairement à ce que soutient la commune l'indemnisation de ce préjudice demeure sans lien avec la valeur vénale des parcelles. Dans ces conditions, eu égard aux circonstances rappelées aux points précédents, le tribunal administratif n'a pas fait une inexacte appréciation de ce chef de préjudice en l'évaluant à un montant de 4 000 euros.

Quant au préjudice de perte de jouissance :

11. Les premiers juges n'ont pas davantage commis d'erreur en retenant en ce qui concerne la perte de jouissance de la parcelle n° ... dont M. et Mme A... possèdent la pleine propriété un montant de 15 euros par an à compter du 24 janvier 2020.

Quant au préjudice des frais d'huissier :

12. Contrairement à ce que fait valoir la commune les frais d'huissiers ont été exposés par M. et Mme A... afin de constater les conséquences sur leurs parcelles de l'emprise irrégulière de l'ouvrage public en litige. Ce chef de préjudice est justifié à hauteur de 1 459, 76 euros.

13. Il résulte de ce qui précède que la commune de Rosheim n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Strasbourg a, d'une part, enjoint à la commune de Rosheim de procéder à l'enlèvement du terrain de football synthétique et des quatre pylônes permettant l'éclairage dudit terrain, à la remise en état des parcelles et à verser à M. et Mme A... les sommes de 5 459,76 euros et de 15 euros par an à compter du 24 janvier 2020 jusqu'à la remise en état de leurs parcelles.

En ce qui concerne les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. et Mme A..., qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, la somme que la commune de Rosheim demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Toutefois, il y a lieu, en application de ces mêmes dispositions, de mettre à la charge de la commune de Rosheim la somme de 3 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens par M. et Mme A....

Sur la requête n° 23NC00985 :

15. Il résulte de ce qu'il précède qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions afin de sursis à exécution du jugement du 27 décembre 2022, qui sont ainsi devenues sans objet.

16. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Rosheim la somme de 2 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens par M. et Mme A... en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête n° 23NC00981 de la commune de Rosheim est rejetée.

Article 2 : La commune de Rosheim versera à M et Mme A... la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre de l'instance n° 23NC00981.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin de sursis à exécution présentées sous le n° 23NC00985.

Article 5 : La commune de Rosheim versera à M et Mme A... la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre de l'instance n° 23NC00985.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à M. C... A..., à Mme B... A... et à la commune de Rosheim.

Copie en sera adressé au préfet du Bas-Rhin.

Délibéré après l'audience du 9 octobre 2025, à laquelle siégeaient :

- M. Wallerich, président de chambre,
- Mme Guidi, présidente-assesseure,
- M. Michel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 6 novembre 2025.

Le président-rapporteur,

M. Wallerich

L'assesseure la plus ancienne
dans l'ordre du tableau,

Mme Guidi

La greffière,

I. Legrand

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

Pour expédition conforme,
La greffière,

I. Legrand