

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE LYON**

**N° 18LY03271**

---

**SOCIÉTÉ BIBOUPADOUE**

---

**M. Hervé Drouet  
Président**

---

**M. François-Xavier Pin  
Rapporteur**

---

**Mme Marie Vigier-Carrière  
Rapporteur public**

---

**Audience du 1<sup>er</sup> juillet 2020  
Lecture du 25 août 2020**

---

**60-01-02-01-03**

**C**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Lyon

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

La société Biboupadoue a demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler la décision implicite du maire de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe refusant de procéder à la démolition de la route irrégulièrement implantée sur sa propriété, d'enjoindre à la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe de procéder à la démolition de cet ouvrage dans un délai d'un mois, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard, subsidiairement de condamner la commune à lui verser la somme de 200 000 euros au titre des préjudices subis et de mettre à sa charge la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1602506 du 26 juin 2018, le tribunal administratif de Grenoble a condamné la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe à verser à la société Biboupadoue une somme de 1 500 euros au titre du préjudice subi, a mis à la charge de la commune une somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et a rejeté le surplus de la demande.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête enregistrée le 24 août 2018, et des mémoires enregistrés le 24 décembre 2019 et le 3 février 2020, la société Biboupadou, représentée en dernier lieu par la SCP Ducrot et associés, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le jugement n° 1602506 du 26 juin 2018 du tribunal administratif de Grenoble ;

2°) d'annuler la décision implicite du maire de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe refusant de procéder à la démolition de la route irrégulièrement implantée sur sa propriété ;

3°) d'enjoindre à la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe de démolir cet ouvrage de voirie implanté sur la parcelle dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, sous astreinte 1 000 euros par jour de retard ;

4°) d'ordonner avant-dire droit une expertise en vue de déterminer le préjudice résultant de la privation de jouissance résultant de cette emprise irrégulière à compter de la réalisation des travaux jusqu'à la libération des lieux ;

5°) subsidiairement, de condamner la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe à lui verser la somme de 45 000 euros au titre des préjudices subis, assortie des intérêts au taux légal à compter du 30 décembre 2015 ;

6°) de mettre à la charge de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– la cession gratuite de terrain, prévue au permis de construire délivré le 27 décembre 2007, est fondée sur des dispositions législatives déclarées inconstitutionnelles ; elle doit, en application de l'article L. 332-30 du code de l'urbanisme, ainsi faire l'objet d'une restitution sous forme de remise du terrain, impliquant la démolition de l'ouvrage ;

– le chemin en cause constitue un chemin rural, qui n'a pas fait l'objet d'un classement dans le domaine public, et relève donc du domaine privé de la commune ; dès lors, il ne s'agit pas d'un ouvrage public ;

– subsidiairement, si le chemin était qualifié d'ouvrage public, les travaux, réalisés par la commune, de confortement de ce chemin empiétant sur 116 m<sup>2</sup> au nord de sa parcelle et dont le seul objet était de desservir deux parcelles privées disposant d'un autre accès à la voie publique, ne présentaient pas de caractère d'intérêt général qui aurait justifié une procédure d'expropriation ;

– elle n'a pas accepté tacitement cette emprise ;

– elle ne peut plus jouir de sa propriété ;

– alors qu'elle avait donné son accord pour une emprise de 10 m<sup>2</sup> seulement, ce qui ne valait pas accord pour une cession de 116 m<sup>2</sup>, et que tant la desserte de sa propriété que celle des propriétés situées à l'est pouvaient se faire par la voirie existante, la présence de l'ouvrage public en cause constitue une atteinte grave au droit de propriété ; aucune régularisation n'étant possible et compte tenu des inconvénients de cet ouvrage public, sa démolition n'entraînait aucune atteinte excessive à l'intérêt général ; le bilan coût-avantage est en faveur de la démolition de l'ouvrage ;

– subsidiairement, elle a subi un préjudice, se rapprochant de la valeur vénale du bien, correspondant à la différence de la valeur de sa propriété avant et après la réalisation de l'ouvrage ; compte tenu du prix d'un terrain constructible sur le territoire de la commune de

Notre-Dame-de-Bellecombe, estimé à 385 euros par mètre carré, son préjudice s'élève à la somme arrondie de 45 000 euros ;

– si la cour ordonne la restitution et la démolition des travaux, il conviendra de désigner un expert pour apprécier la perte de valeur pendant la durée de la procédure et jusqu'à la démolition effective et la restitution.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 3 octobre 2019, le 27 janvier 2020 et le 7 février 2020, la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe, représentée par Me Duraz, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 500 euros soit mise à la charge de la société Biboupadoue au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

– la démolition de l'ouvrage public que constitue le chemin rural du Chélou, qui a fait l'objet de travaux, tacitement acceptés par la requérante et indispensables pour assurer une desserte adaptée des terrains voisins, entraînerait une atteinte excessive à l'intérêt général, alors que l'atteinte à la propriété privée est limitée ;

– l'ouvrage public en cause, tel qu'il résulte après la réalisation des travaux d'élargissement, permet le désenclavement de la parcelle de la société requérante, ce qui lui apporte une plus-value ;

– la cour devra confirmer le montant de l'indemnité fixée par le tribunal administratif ;

– la demande de la société requérante tendant à la désignation d'un expert sera rejetée dès lors qu'il n'appartient pas à la juridiction de suppléer la carence de la requérante dans l'administration de la preuve.

Par ordonnance du 4 février 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 19 février 2020.

Des mémoires présentés pour la société Biboupadoue, enregistrés le 19 mars 2020 et le 22 juin 2020, postérieurement à la clôture d'instruction, n'ont pas été communiqués en application de l'article R. 613-3 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

– la Constitution ;

– le code de l'urbanisme ;

– la décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010 du Conseil Constitutionnel ;

– le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

– le rapport de M. Pin, premier conseiller,

– les conclusions de Mme Vigier-Carrière, rapporteur public,

– et les observations de Me Giraudon, représentant la société Biboupadoue, et de Me Di Nicola, représentant la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe.

Considérant ce qui suit :

1. Lors de la délivrance le 27 décembre 2007 à M. Boccard d'un permis de construire deux maisons à usage d'habitation, le maire de Notre-Dame-de-Bellecombe lui a imposé, en application des articles L. 332-6-1 et R. 332-15 du code de l'urbanisme alors en

vigueur, la cession à titre gratuit d'environ 10 m<sup>2</sup> de terrain en vue de l'élargissement de la voie communale dénommée « route du Chélou », bordant sa propriété. Ce permis de construire a été transféré à la société Biboupadou, laquelle a acquis le 21 avril 2008 les parcelles d'assiette de ce projet. Des travaux d'élargissement de cette voie communale ont été effectués au cours de l'année 2011, sous la maîtrise d'ouvrage de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe. Soutenant que ces travaux ont empiété de 116 m<sup>2</sup> sur la parcelle lui appartenant et non de 10 m<sup>2</sup> seulement, la société Biboupadou a saisi le tribunal de grande instance d'Albertville aux fins d'être indemnisée d'une voie de fait constituée par cet empiètement. Par une ordonnance du 12 novembre 2014, cette juridiction s'est déclarée incompétente après avoir estimé que l'empiètement en cause, qui ne constituait pas un acte d'exécution forcée ni n'avait abouti à l'extinction du droit de propriété de la société, ne revêtait pas le caractère d'une voie de fait. Le 30 décembre 2015, la société Biboupadou a formé auprès de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe une demande tendant à la démolition de l'ouvrage empiétant sur son terrain et à l'indemnisation du préjudice subi, laquelle a été implicitement rejetée. La société Biboupadou a alors saisi le tribunal administratif d'une demande tendant à obtenir, outre l'annulation de cette décision implicite, la démolition du chemin irrégulièrement implanté sur sa propriété et, subsidiairement, la condamnation de la commune à lui verser des dommages et intérêts en réparation du préjudice subi du fait de cette emprise irrégulière. Par un jugement du 26 juin 2018, dont la société Biboupadou relève appel, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté les conclusions tendant à ce que soit ordonnée sous astreinte la destruction de la partie de la voie communale empiétant sur sa propriété et a limité à la somme de 1 500 euros le montant de l'indemnisation mise à la charge de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe.

**Sur les conclusions de la société Biboupadou tendant à ce que soit ordonnée sous astreinte la destruction de la partie de la voie communale empiétant sur sa propriété :**

2. 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. Le juge ne peut déduire le caractère régularisable d'un ouvrage public irrégulièrement implanté, qui fait obstacle à ce que soit ordonnée sa démolition, de la seule possibilité pour son propriétaire, compte tenu de l'intérêt général qui s'attache à l'ouvrage en cause, de le faire déclarer d'utilité publique et d'obtenir ainsi la propriété de son terrain d'assiette par voie d'expropriation, mais est tenu de rechercher si une procédure d'expropriation avait été envisagée et était susceptible d'aboutir.

3. Il résulte de l'instruction qu'à la suite des travaux d'élargissement réalisés en 2011, le chemin dénommé « route du Chélou » empiète sur toute la largeur de la parcelle cadastrée section A n° 1891 appartenant à la société Biboupadou, soit sur une superficie totale de 116 m<sup>2</sup>. Ce chemin, qui fait partie du domaine privé de la commune et dont la vocation est de desservir deux maisons situées au-delà de la parcelle de la société requérante, est ouvert à la circulation publique et constitue, de ce fait, et contrairement à ce qui est soutenu par l'appelante,

un ouvrage public.

4. La société Biboupadoue fait valoir que l'obligation de cession gratuite d'une emprise de 10 m<sup>2</sup> prévue par le permis de construire du 27 décembre 2007 est dépourvue de base légale dès lors que les dispositions du e) du 2° de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme, sur le fondement desquelles cette cession a été exigée, ont été déclarées contraires à la Constitution par une décision du Conseil constitutionnel n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010. Toutefois, il résulte des dispositions de l'article 62 de la Constitution qu'une disposition législative déclarée contraire à la Constitution sur le fondement de l'article 61-1 n'est pas annulée rétroactivement mais abrogée pour l'avenir à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. En vertu de l'article 2 de la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, la déclaration d'inconstitutionnalité e) du 2° de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme « prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions fixées par son considérant 5 », aux termes duquel elle « peut être invoquée dans les instances en cours à cette date et dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles ». Alors qu'il est constant qu'à la date de publication de cette décision la société Biboupadoue n'avait pas contesté la prescription incluse dans le permis de construire délivré le 27 décembre 2007 imposant la cession gratuite d'une bande de terrain nécessaire à l'élargissement du chemin du Chélou, elle ne saurait utilement tirer parti de la décision précitée du Conseil constitutionnel pour soutenir que la bande de terrain cédée gratuitement au titre de ce permis de construire devrait lui être rétrocédée.

5. Il suit de là qu'en tenant compte d'une surface de 10 m<sup>2</sup> cédée gratuitement à la commune pour l'élargissement de la voie imposée par le permis de construire du 27 décembre 2007, devenu définitif, une portion de la voie d'une emprise de 106 m<sup>2</sup>, pour laquelle la société requérante n'a pas donné consentement, empiète irrégulièrement sur son terrain.

6. Toutefois, il résulte de l'instruction, notamment des photographies produites et d'une délibération du conseil municipal de Notre-Dame-de-Bellecombe du 21 mars 2011, que l'élargissement du chemin en cause qui dessert le lieu-dit du Chélou où plusieurs constructions ont été récemment édifiées, vise à permettre le croisement des véhicules et à assurer son déneigement sur toute sa longueur. En outre, l'élargissement de ce chemin en impasse, plus particulièrement au niveau de la propriété de la société requérante, permet de desservir dans de bonnes conditions de circulation, outre la parcelle de celle-ci, deux autres maisons situées à l'est. Si l'arrière des parcelles supportant ces deux habitations est bordé par la route départementale n° 218B qui relie Notre-Dame-de-Bellecombe au col des Saisies, il résulte tant des photographies produites que de l'avis en date du 26 mai 2016 du département de la Savoie, gestionnaire de cette voie, que compte tenu de la configuration des lieux, l'insuffisance de visibilité ne permet pas d'envisager un accès direct à cette voie de circulation. L'élargissement du chemin dit du Chélou répondait ainsi à un objectif d'utilité publique. Dès lors que l'empiètement irrégulier sur la parcelle de la société requérante, qui représente environ 5 % de sa surface, se trouve à l'extrémité nord de celle-ci sans avoir pour effet de la morceler et qu'il permet au demeurant d'en assurer la desserte sur toute la longueur de la façade, l'atteinte à la propriété privée n'est pas telle qu'elle retire à l'aménagement du chemin son caractère d'utilité publique. Dès lors, ladite implantation irrégulière est susceptible de faire l'objet d'une régularisation par une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique qui peut être encore engagée par la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe. Il résulte de l'instruction que, par une délibération du 28 mai 2020, le conseil municipal de Notre-Dame-de-Bellecombe a approuvé l'engagement de démarches en vue de l'acquisition de la portion de terrain en cause, par voie amiable ou, à défaut d'accord, en recourant à une procédure d'expropriation, et a chargé

le maire d'effectuer le cas échéant les actes nécessaires à la mise en œuvre de cette procédure. Ainsi, à la date du présent arrêt, la commune avait envisagé de recourir à une procédure d'expropriation, laquelle est susceptible d'aboutir, ainsi qu'il a été dit précédemment. Par suite, la société Biboupadou ne s'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a rejeté les conclusions de sa demande tendant à ce que soit ordonnée sous astreinte la destruction de la partie de l'ouvrage public empiétant sur sa propriété.

#### **Sur les conclusions indemnitaires :**

7. Si le droit à l'indemnisation des conséquences dommageables d'une emprise irrégulière d'un ouvrage public n'est pas subordonné au caractère définitif de la privation de propriété qui en résulte, l'indemnisation du préjudice d'atteinte au libre exercice du droit de propriété, qui peut être regardée comme l'allocation d'une indemnité d'immobilisation, ne saurait toutefois correspondre au coût de la valeur vénale du terrain, coût qui serait indemnisé, pour sa part, en cas d'expropriation. En l'absence d'extinction du droit de propriété, la réparation des conséquences dommageables résultant de l'édification sans autorisation d'un ouvrage public sur une parcelle appartenant à une personne privée ne saurait donner lieu donc à une indemnité correspondant à la valeur vénale de la parcelle, mais uniquement à une indemnité réparant intégralement le préjudice résultant de l'occupation irrégulière de cette parcelle et tenant compte de l'intérêt général qui justifie le maintien de cet ouvrage.

8. La société Biboupadou subit, du fait de l'emprise irrégulière, non, comme elle le soutient, un préjudice tiré d'une prétendue extinction du droit de propriété, mais seulement un préjudice d'atteinte au libre exercice de son droit de propriété sur la portion de sa parcelle constituant le terrain d'assiette de l'ouvrage public irrégulièrement implanté, pour une superficie de 106 m<sup>2</sup>. Eu égard à cette superficie, à la durée de l'occupation irrégulière, à la nature de ce terrain et à l'estimation de sa valeur locative au regard de sa valeur vénale, dont il ne résulte pas de l'instruction que l'estimation à hauteur de 70 euros le mètre carré par le service des domaines en 2014 serait sous-évaluée, ainsi qu'à l'intérêt général justifiant le maintien des ouvrages, le tribunal n'a pas fait une estimation insuffisante du préjudice subi en l'évaluant à la somme de 1 500 euros.

9. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'ordonner avant-dire droit une expertise, que la société Biboupadou ne s'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Grenoble a limité à la somme de 1 500 euros le montant de l'indemnisation mise à la charge de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe.

#### **Sur les intérêts :**

10. La société Biboupadou a droit aux intérêts au taux légal, même s'ils sont demandés pour la première fois en appel, sur la somme de 1 500 euros à compter du 30 décembre 2015, date de réception par l'administration de sa demande préalable.

#### **Sur les frais liés au litige :**

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la société Biboupadou au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la société Biboupadou la somme demandée par la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe au même titre.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup>: La somme de 1 500 euros mise à la charge de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe par l'article 1<sup>er</sup> du jugement du tribunal administratif de Grenoble du 26 juin 2018 portera intérêt au taux légal à compter du 30 décembre 2015.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions de la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe tendant à l'application de l'article L. 716-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société Biboupadoue et à la commune de Notre-Dame-de-Bellecombe.

Délibéré après l'audience du 1<sup>er</sup> juillet 2020, à laquelle siégeaient :

M. Drouet, président de la formation de jugement,  
Mme Caraës, premier conseiller,  
M. Pin, premier conseiller.

Lu en audience publique le 25 août 2020.

Le rapporteur,

Le président,

F.-X. Pin

H. Drouet

Le greffier,

F. Abdillah