



**AVIS DE Mme DELPEY-CORBAUX,
AVOCATE GÉNÉRALE**

Arrêt n° 1 du 8 janvier 2026 (FS-B) – Troisième chambre civile

Pourvoi n° 24-22.726

Décision attaquée : 22 octobre 2024 de la cour d'appel de Lyon

La commune de [Localité 2] agissant par son maire

C/

M. [L] [Z]

Il est renvoyé pour l'exposé des faits et de la procédure aux écritures de Madame le conseiller rapporteur.

Il sera précisé que dans le cadre d'une procédure d'expropriation, faute d'accord sur la détermination du prix, la commune de [Localité 2] a saisi le juge de l'expropriation en fixation des indemnités de dépossession dues à M [Z] (l'exproprié).

Par jugement du 5 juin 2023 le tribunal judiciaire de Lyon a, notamment, fixé le montant global des indemnités dues par la commune de [Localité 2] à M.[Z] pour les parcelles AY [Cadastre 1] et [Cadastre 3] à la somme de 92 412,61 euros (soit 83 102,37 € au titre de l'indemnité de dépossession et 9 310,24 € au titre de l'indemnité de réemploi) .

Par arrêt du 22 octobre 2024, la cour d'appel de Lyon a, entre autres dispositions, infirmé le jugement entrepris et a fixé le montant global des indemnités dues à la somme de 191 476 € (soit 173 160 € au titre de l'indemnité de dépossession et 18 316 € au titre de l'indemnité de réemploi).

Après avoir disposé que *la commune doit donc apporter des éléments concrets et déterminants sur la capacité des réseaux existants et démontrer leur insuffisance*, la cour d'appel, entre autres dispositions, sur la qualité de terrain à bâtir des parcelles expropriées, juge que « *contrairement à ce qui a été jugé en première instance, les parcelles en cause sont des terrains à bâtir en l'absence d'éléments probants et déterminants de la commune sur l'insuffisance des réseaux existants.* »

La commune du [Localité 2] a formé le lundi 23 décembre 2024 un pourvoi en cassation, soit dans le délai de 2 mois.

Par un moyen unique en deux branches la commune de [Localité 2] fait grief à l'arrêt d'avoir fixé le montant global des indemnités dues à [L] [Z] comme suit : au titre de l'indemnité principale, la somme de 173 16 euros ; au titre de l'indemnité de remploi la somme de 18 316 euros.

1) Alors qu'il appartient à l'exproprié, qui prétend obtenir une indemnité principale évaluée en fonction de la qualification de terrain à bâtir, de démontrer que les parcelles expropriées doivent recevoir cette qualification et, donc, de démontrer que les conditions nécessaires à cette qualification sont réunies et notamment que les parcelles expropriées sont desservies par des réseaux adaptés;

qu'en retenant néanmoins, pour qualifier les parcelles expropriées de terrain à bâtir, que la charge de la preuve de l'insuffisance des réseaux ne permettant pas de retenir la qualification de terrain à bâtir appartenait à la seule partie expropriante et que la commune de [Localité 2] ne démontre pas que les parcelles en cause ne sont pas des terrains à bâtir en l'absence d'éléments probants et déterminants sur l'insuffisance des réseaux existants, la cour d'appel a violé l'article 1353 du code civil, ensemble l'article L. 322-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

2) Alors, subsidiairement, que la qualification de terrain à bâtir suppose qu'il soit établi que les terrains, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L.1 ou, dans le cas prévu à l'article L. 122-4, un an avant la déclaration d'utilité publique, sont, quelle que soit leur utilisation, notamment effectivement desservis par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire ces terrains, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimension adaptées à la capacité de construction de ces terrains; que lorsqu'il s'agit de terrains situés dans une zone désignée par un plan d'occupation des sols, un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, la dimension de ces réseaux est appréciée au regard de l'ensemble de la zone;

qu'en se bornant à retenir, pour en déduire la qualification de terrain à bâtir, que l'autorité expropriante ne démontant pas l'insuffisance des réseaux existants, la cour d'appel, qui a statué par des motifs impropres à établir la qualification de terrain à bâtir, a privé sa décision de base légale au regard de l'article L. 322-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'intérêt juridique de notre affaire porte sur la charge de la preuve des conditions requises pour la qualification de terrains à bâtir par référence à la suffisance ou l'insuffisance des réseaux.

En raison de pourvois en cours (Y2422726, A2422728, Z2422727, Q2422764, B2422729), votre chambre, sur demande d'avis formée le 6 janvier 2025 par le tribunal judiciaire de Lyon relativement à la problématique juridique sus exposée, a par décision du 11 juillet 2025 dit n'y avoir lieu à avis.

Réflexions sur la charge de la preuve

Devant le juge la question de la preuve est primordiale et centrale : *« Il ne suffit pas d'exposer des vérités, il faut les établir de manière à convaincre ou persuader que ce sont réellement des vérités ; C'est ce qu'on appelle prouver. »*¹
« Idem est non esse et non probari » locution latine qui peut se traduire *« c'est la même chose de ne pas être ou de pas être prouvé »*

C'est ainsi que le droit de la preuve revêt une place centrale dans la résolution des litige.

Dans la première branche de son moyen unique la commune du [Localité 2] invoque la violation de l'article 1353 du code civil.

L'article 1353 est celui par lequel débute le chapitre consacré aux droits des obligations, introduit dans une section relative aux dispositions générales.

« Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement, celui qui se prétend libéré, doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation ».

Cet article instituait par l'ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations reprend à l'identique la lettre de l'ancien article 1315.

Il s'inscrit dans une tradition qui reprend l'adage *Actori incumbit probatio* selon lequel la preuve incombe au demandeur.

La détermination de la partie sur laquelle repose la charge de la preuve est essentielle puisqu'elle commande la perte du procès lorsque le demandeur n'est pas en mesure de rapporter la preuve exigée. Ainsi il pu être écrit la *« la carence de celle [la partie] qui se trouve sous le coup de cette charge suffit à entraîner une décision favorable à son adversaire »*²

Toutefois l'attribution de la charge ou du risque de la preuve ne peut se réduire aux seules règles posées par l'article 1353³.

Ainsi en doctrine pour H.Motulsky (précité) *l'approche par le prisme de la charge de la preuve se voudrait incomplète en ce sens qu'elle ne serait qu'une partie de la question. Il estimait ainsi que « la partie qui se prévaut en justice, d'un droit subjectif n'est tenue*

¹ C.B.M. Toullier , Le droit civil français suivant l'ordre du code

² H Motulsky Principes d'une réalisation méthodique du droit privé.

³ Rapport annuel de la Cour de cassation 2012. Étude sur la Preuve.

*d'alléguer que les circonstances correspondant aux éléments générateurs de ce droit. Mais ces éléments doivent en principe, se retrouver, intégralement dans le récit des faits. Il faudrait donc dissocier ce qui relève de l'allégation de ce qui est de la charge de la preuve sachant que celle-ci n'aurait d'incidence que si l'une des parties dénie son droit à l'autre. La charge de la preuve serait ainsi, selon l'auteur, « **la nécessité pour chacune des parties, de fonder, sous peine de perdre le procès par des moyens légalement admis la conviction du juge quant à la vérité de celles parmi les circonstances de fait répondant aux éléments générateurs de droit par elle réclamé, qui ont été valablement contestées par son adversaire** »⁴*

Cette réflexion a été reprise par N. Hoffschir⁵ qui avance que « *chacune des parties doit ainsi alléguer et établir l'ensemble des faits faisant écho aux présupposés d'une règle dont l'effet juridique correspond à la prétention qu'elle a élevée* »

« Le procès s'apparente à une partie de ping-pong où chacun se renvoie la balle⁶ ». Définir la partie qui aura la charge de la preuve dépend du jeu constant d'allers et retours des argumentaires.

Alors nous reprendrons l'article 9 du code de procédure civile dispose « *incombe à chaque partie de prouver conformément à la loi les faits nécessaires au succès de sa prétention.* ». Par ailleurs, il arrive que le juge renverse la charge de la preuve en invoquant l'impossibilité de prouver un fait négatif, voir en raison de l'impossibilité de rapporter un fait parce que l'on ne dispose pas d'éléments probatoires, alors que ce fait est bien susceptible, en théorie, par sa nature d'être prouvé.

Dans des situations où le demandeur fait face à une preuve de fait négatif impossible à rapporter tandis que l'autre est en mesure de prouver l'inverse sans rencontrer cette difficulté, il a été admis que la partie qui aurait du prouver un fait négatif en soit dispensée. *Les principes du droit de la preuve applicable à l'appréciation de la valeur du bien dans le cadre d'une procédure d'expropriation*

De façon simplifiée, l'expropriation est une procédure permettant à l'administration, dans un but d'intérêt public, de contraindre une personne à lui céder son bien ou à le céder à une autre personne et qui donne lieu à une juste et préalable indemnité.

Par application de l'article L. 321-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (code de l'expropriation) *les indemnités allouées couvrent l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation.* Ainsi l'évaluation de cette indemnité impose l'évaluation de la valeur vénale du bien à exproprier.

« À défaut d'accord amiable, c'est le juge de l'expropriation qui fixe le montant des indemnités alloués aux expropriés, ce qui suppose que l'expropriant ait préalablement notifié aux expropriés le montant de ses offres et que ceux-ci aient refusé les propositions qui leur ont été faites. »⁷

⁴ JurisClasseur Civil Code 1353. Fasc unique: Preuve des obligations -Charge de la preuve et règles générales. L. Siguoirt.

⁵ N. Hoffschier La charge de la preuve en droit civil, pref S.Amrani-Mekki.

⁶ PH Malinvaud introduction à l' étude du droit.

⁷ René Hostiou JurisClasseur Collectivités territoriales Fasc 1217 Expropriation pour cause d'utilité publique. Evaluation et indemnisation du Bien exproprié .

En application de l'article L. 322-1 du code de l'expropriation, le juge fixe le montant des indemnités d'après la consistance du bien qui s'entend au sens large, en ce qu'elle recouvre les différents aspects matériels et juridiques qui influent directement sur la valeur de ce dernier.

Ainsi la qualité de terrains à bâtir est susceptible d'entraîner une valorisation du bien. Toutefois afin d'éviter que la collectivité publique soit amenée à payer les plus-values apportées par les travaux qu'elle réalise (voiries, adduction d'eau, équipements ...) Le code de l'expropriation prévoit que la qualification de terrain à bâtir ne pourra être réservée qu' à des terrains remplissant un certain nombre de conditions, leur évaluation devra également respecter certains principes.⁸

Selon l'article L. 322-3 du code de l'expropriation « *la qualification de terrains à bâtir, au sens du présent code, est réservée aux terrains qui, un an avant l'ouverture de l'enquête prévue à l'article L.1 ou, dans le cas prévu à l'article L. 122-4, un an avant la déclaration d'utilité publique, sont, quelle que soit leur utilisation, à la fois :*

1° Situés dans un secteur désigné comme constructible par un plan d'occupation des sols, un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale, ou bien, en l'absence d'un tel document, situés dans une partie actuellement urbanisée d'une commune ;

2° Effectivement desservis par une voie d'accès, un réseau électrique, un réseau d'eau potable et, dans la mesure où les règles relatives à l'urbanisme et à la santé publique l'exigent pour construire sur ces terrains, un réseau d'assainissement, à condition que ces divers réseaux soient situés à proximité immédiate des terrains en cause et soient de dimensions adaptées à la capacité de construction de ces terrains. Lorsqu'il s'agit de terrains situés dans une zone désignée par un plan d'occupation des sols, un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale, comme devant faire l'objet d'une opération d'aménagement d'ensemble, la dimension de ces réseaux est appréciée au regard de l'ensemble de la zone.

Les terrains qui, à la date de référence indiquée au premier alinéa, ne répondent pas à ces conditions sont évalués en fonction de leur seul usage effectif, conformément à l'article L. 322-2 ».

Il convient de rappeler que les deux conditions sont cumulatives.

Dans notre affaire, la preuve de la première condition ne pose pas de difficulté, par contre la charge de la preuve de la seconde est discutée.

Si en doctrine il a été écrit conformément aux principes sus visés du droit de la preuve que c'est à l'exproprié qu'incombe la charge de la preuve du préjudice subi du fait de l'expropriation⁹, il convient de relever que dans le temps de la procédure administrative il revient tout d'abord à l'expropriant de proposer un montant d'indemnisation.

La jurisprudence des décisions du fond reste diverses et comme l'a repris Mme la conseillère rapporteure si certaines juridictions font porter la charge de la preuve de la qualification de terrain à bâtir sur l'exproprié d'autres la font porter sur l'expropriant.

Dans un arrêt du 7 octobre 2014, pourvoi n° A 13-22.362 votre chambre a plus appliqué « le jeu de ping pong » entre les argumentaires :

⁸ Traité de l'expropriation des biens Michel Huyghe, Sarah Heitzmann, Isidro Perez Mas, Romain Thomé p. 549.

⁹ R Hostiou sus visé.

« Attendu, d'une part, qu'ayant souverainement retenu que les expropriés justifiaient de l'existence de réseaux de distribution [...] que les adversaires ne justifiaient nullement, sauf par affirmation, de l'insuffisance de dimension pour la totalité de la zone d'aménagement [...] la cour d'appel [...] en a exactement déduit [...] que la parcelle expropriée devait être qualifiée de terrain à bâtir. »

Dans un arrêt du 14 septembre 2023 pourvois n° J 22-19.094 et U 22-17.723 votre chambre a admis le principe de la preuve apportée par l'expropriante *« ...d autre part, qu'il résultait des pièces produites par l'expropriante, dont elle a souverainement apprécié la portée, que les réseaux étaient insuffisants pour assurer la desserte de l'ensemble de la zone.... »*.

Dans son mémoire n° 3 récapitulatif devant la cour d'appel de Lyon, le commissaire du gouvernement déposait les observations suivantes :

« La qualification de terrain à bâtir a été débattue de première instance. Le jugement a tranché en s'appuyant sur une disposition de l'article L.322.-3 du code de l'expropriation [...]. Il a estimé, au regard des éléments prévisionnels des coûts estimés des travaux concernant les réseaux de la ZAC produits par la partie expropriante que les réseaux existant sont insuffisants au regard de l'ensemble de la zone. Il a porté la charge de la preuve du caractère suffisant de leur dimensionnement au regard de l'ensemble de la zone sur la partie expropriée et le commissaire du gouvernement qui la contentaient. Or la cour d'appel de Paris , Pôle, Chambre 7, le 31/01/2013 n° 09-10-859 a tranché: « il appartient à l'expropriant d'établir que les réseaux sont insuffisants et ne permettent pas comme il le soutient la qualification de terrain à construire des parcelles, objet du litige. En effet la seule partie expropriante, responsable de l'aménagement de la ZAC, est à même d'apporter des éléments de preuve portant sur les dimensionnements des réseaux. Le fait que des travaux d'agrandissement des réseaux soient prévus et chiffrés ne signifie pas pour autant qu'ils soient nécessaires..... ».

Pour faire porter la charge la preuve de l'insuffisance des réseaux sur l'expropriant, le commissaire du gouvernement retient l'impossibilité pour l'exproprié ne disposant pas des éléments suffisants de rapporter la preuve de la suffisance des réseaux existants alors même que l'expropriant détient les éléments qui permettraient d'établir leur insuffisance.

La preuve de l'insuffisance des réseaux peut aussi s'analyser comme celle d'un fait négatif qui ne peut être mise à la charge du demandeur mais bien à la charge du défendeur, l'expropriant.

Aussi il peut être admis que dès lors que l'exproprié apporte des éléments justifiant de la présence de réseaux, il appartient à l'expropriant d'apporter la preuve de leur insuffisance au sens de l'article L. 322-3 du code de l'expropriation.

Ainsi dans notre affaire la cour d'appel de Lyon, en faisant porter la charge de la preuve de l'insuffisance des réseaux ne permettant pas de retenir la qualification de terrain à bâtir sur la partie expropriante, n'a pas inversé la charge de la preuve.

Proposition de rejet.