

## **Réponse à la pétition et aux arguments issus du compte rendu des Organisations Syndicales concernant les objections relatives à l'avis-rapport**

Actuellement, en réponse à une demande d'évaluation, les PED adressent un avis du domaine qui mentionne l'adresse du bien, sa description, sa surface, la méthode d'évaluation employée et la valeur (vénale ou locative).

L'élaboration de cette valeur figure dans un document distinct, le rapport d'évaluation, retraçant la méthodologie employée, les études de marché effectuées, les termes de comparaison retenus et la démarche logique adoptée permettant de justifier la valeur.

S'ils en font la demande, **les consultants doivent obtenir communication de ce document**, mais cette faculté semble peu utilisée, car elle est en fait souvent méconnue. Ce droit de communication se heurte souvent à certaines réticences de la part de l'administration, ce que déplore d'ailleurs la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) dans son rapport 2020.

L'avis-rapport qui n'est que la fusion de l'avis et du rapport d'évaluation permettra aux consultants de comprendre la formation de la valeur sans avoir à effectuer de démarche complémentaire.

Ce nouveau modèle d'avis s'inscrit ainsi dans une volonté de transparence et de dialogue constructif avec les consultants, notamment avec les collectivités locales qui, par le biais de la proposition de loi Lagleize, ont manifesté leur insatisfaction et leur incompréhension face à l'absence actuelle de justification de la valeur proposée par les PED.

### **1. Concernant la non communicabilité d'informations**

*1.1 « Les collectivités sont libres de délibérer à un prix différent du montant figurant sur l'avis domanial. Il a été demandé que cette information soit largement rappelée aux collectivités. »*

#### **Réponse**

Cette information figurera dans l'avis-rapport. Il est néanmoins rappelé les conditions posées par la jurisprudence administrative lorsqu'une collectivité souhaite s'écarter de la valeur vénale :

Si une collectivité souhaite procéder à une opération en retenant une valeur moins favorable que celle notifiée dans l'avis (valeur supérieure pour un achat, valeur inférieure pour une vente), cette décision doit être « justifiée » par :

- **un motif d'intérêt général**
- **et comporter des contreparties réelles et suffisantes**

En matière de cession, le conseil municipal doit justifier sa vente par un motif d'intérêt général et l'existence de contreparties suffisantes s'il retient un prix inférieur à la valeur estimée du bien par le Domaine. En effet, les collectivités territoriales doivent prendre en compte l'interdiction de consentir des libéralités (cf [arrêt du CE, 25 nov. 2009, n° 310208](#)).

En matière d'acquisition, si l'avis ne lie pas la collectivité et si elle peut potentiellement s'en écarter sous le contrôle du juge, c'est sous réserve que le prix retenu ne soit pas substantiellement supérieur à l'estimation des domaines, ni entaché d'erreur d'appréciation au regard de l'intérêt de l'opération ([CAA Bordeaux, 26 avril 2018, n°16BX01199](#)).

1.2 « À l'origine, et depuis des décennies, l'administration a pris le parti clair de la non-communication systématique du rapport pour une raison simple, découlant de l'obligation réglementaire de consultation (et non d'une offre de prestation de service). »

### Réponse

L'avis du Domaine est destiné à **contrôler les valeurs des opérations immobilières poursuivies par les collectivités publiques** afin d'assurer :

- la transparence de leurs transactions immobilières ;
- la réalisation de ces opérations à un prix conforme au marché immobilier et permettre ainsi la maîtrise de la dépense publique et l'optimisation de la recette publique ;
- l'égalité des citoyens devant les acquisitions publiques.

Il ne s'agit effectivement pas d'une prestation de service.

S'ils en font la demande, **les consultants doivent obtenir communication du rapport d'évaluation**, mais cette faculté semble peu utilisée, car elle est en fait souvent méconnue. Aucune mention concernant cette communication possible ne figure dans les modèles d'avis, la charte de l'évaluation le mentionne.

**L'avis-rapport ne change donc en rien les règles de communication de ce document administratif** : l'avis était communicable, le rapport d'évaluation était communicable. Avec l'avis-rapport cette communication se fait en une seule fois et devient systématique pour le consultant, rétablissant ainsi une égalité entre tous les consultants qui auront le même droit d'accès effectif aux modalités de détermination des valeurs vénales ou locatives.

Par ailleurs, **concernant la communicabilité de l'avis et du rapport à des tiers**, la CADA dans un [avis 20182380 du 14/08/2018](#) portant sur une demande de communication de l'ensemble du dossier d'évaluation (3 avis rendus à 3 ans d'intervalle, la fiche de saisine et la fiche détaillant les méthodes utilisées accompagnée du rapport d'évaluation étayant la valeur du bien) indique que **s'agissant de documents administratifs achevés (la vente ayant été réalisée) l'ensemble des documents accompagnant l'évaluation – rapport et ensemble des notes d'accompagnement – sont communicables**.

**Tant que ces documents revêtent un caractère préparatoire, ils ne sont pas communicables aux tiers** : il faut attendre que la transaction ait été achevée, ou que la collectivité ait renoncé à son droit de préemption ou que le juge de l'expropriation ait été saisi<sup>1</sup>.

1.3 « *Les DIA sont non communicables (avis CADA séance du 27/09/2001)* »

### Réponse

Les collectivités titulaires du droit de préemption sont destinataires des DIA. Elles saisissent le service du Domaine si elles envisagent d'exercer le droit de préemption.

---

1 [CADA, avis du 31 mai 2018, n° 20180773](#) : en application de l'article L 311-2 du CRPA, l'avis revêt un caractère préparatoire tant que la procédure de préemption n'est pas terminée ; puis il constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande une fois que la transaction a eu lieu ou que la collectivité a définitivement renoncé à exercer le droit de préemption.

[CADA, avis du 8 novembre 2018, n° 20182945](#) : dans le cadre d'une procédure d'expropriation, l'estimation des Domaines, qui constitue un document administratif, présente un caractère préparatoire qui l'exclut temporairement du droit d'accès par un tiers prévu par le CRPA jusqu'à la conclusion de la transaction amiable ou la saisine du juge de l'expropriation.

**Rien ne s'oppose donc à ce que PED adresse un avis-rapport à la collectivité** qui a déjà connaissance des informations contenues dans la DIA.

Conformément à la position de la CADA, cet avis-rapport ne sera communicable aux tiers que lorsque la transaction aura eu lieu.

En ce sens, dans une réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 30/01/2020, il est rappelé qu'il convient de distinguer une demande de communication d'une déclaration d'intention d'aliéner effectuée par un élu en sa qualité d'administré et une même demande effectuée en sa qualité de membre de l'organe délibérant de la collectivité concernée.

Les DIA en tant que seules intentions de vendre ne sont pas communicables aux tiers (cf [avis CADA 20155969 du 21/01/2016](#)).

**Les DIA, parce qu'elles ne constituent pas des ventes mais seulement des intentions, ne doivent pas être citées comme termes de référence** (cette recommandation a toujours été faite aux évaluateurs, l'avis-rapport ne change pas les consignes). Tant que la vente n'a pas eu lieu et qu'elle n'a pas été publiée (car non publiée, elle ne peut être opposable aux tiers), l'évaluateur ne peut l'utiliser comme terme de comparaison.

**Néanmoins, il est admis que certaines informations contenues dans les DIA et leurs annexes peuvent être utiles aux évaluateurs comme des valeurs locatives. Ces informations peuvent alors être utilisées dans l'avis-rapport mais sans les sourcer. Une formulation telle que « il ressort du marché locatif local... » est à privilégier. Il est déconseillé d'écrire « l'examen des DIA révèle... » afin d'éviter que le consultant demande communication de ces DIA.**

*1.4 « L'appréciation en interne du service, de l'objet et du but de l'opération poursuivis par le consultant (non communicabilité de cette information) »*

### Réponse

Le service se prononce sur les conditions financières de l'opération. Il ne lui appartient pas de se prononcer sur son opportunité.

S'agissant de la rédaction du paragraphe de l'avis-rapport « Projet et prix envisagé ou négocié par le consultant », il conviendra, comme pratiqué à ce jour, de synthétiser les seules informations factuelles reçues du consultant et utiles à l'évaluation, et non de donner un avis sur l'opération.

*1.5 « L'appréciation sur la régularité des surfaces déclarées pour les termes de comparaison (atteinte à la confidentialité des données patrimoniales-fiscales)... »*

### Réponse

Il appartient à l'évaluateur de vérifier et corroborer les surfaces déclarées par le consultant (*rapide calcul de cohérence avec cadastre.gouv., indications des surfaces dans les origines de propriété sur BNDP...*).

S'il pense devoir corriger les surfaces qui lui ont été communiquées ou si en l'absence d'information, il s'appuie sur des surfaces calculées pas ses soins, il doit expliquer clairement les motifs de correction/rectification et la méthode de calcul de la surface retenue.

Il est observé qu'une surface retraitée n'a jamais été un sujet de censure en expropriation. Dans ce domaine, le fait pour le CDG de ne pas utiliser des données relatives aux surfaces et dont il aurait connaissance pourrait faire grief à l'une ou l'autre des parties au procès.

Les informations relatives aux surfaces ne sont donc pas couvertes par le secret professionnel ou le secret fiscal. La communication de ces données ne porte aucunement atteinte à la confidentialité des données

patrimoniales ou fiscales. Ces tiers ont accès à ces informations (DVF, cadastre.gouv, et devant le juge de l'expropriation : PV de transport sur les lieux, mémoires des parties, expertises...).

En effet, l'accès aux informations de la matrice cadastrale (documentation littérale du cadastre ou « relevé de propriété ») est largement ouvert au public (BOI-CAD-DIFF-20-10-12/09/2021).

En revanche, s'agissant des surfaces des termes de comparaison utilisés, il convient de respecter le secret fiscal attaché à la documentation cadastrale, et plus particulièrement celui attaché aux fiches de calcul des valeurs locatives et les déclarations (H1,H2, CBD...) qui sont des documents nominatifs établis dans le cadre de l'assiette des impôts directs locaux (BOI-CAD-DIFF-20-30-12/09/2012).

Ainsi, en cas de correction d'une surface d'un terme de comparaison par l'évaluateur, il convient d'éviter toute indication qui révélerait (directement ou indirectement) au consultant et à un tiers que le propriétaire de l'immeuble n'a pas déclaré correctement son bien auprès de l'administration fiscale.

*1.6. « Non communication des données comptables éventuellement sous le secret professionnel (article L 232-25 du Code de Commerce). »*

## Réponse

### **a) Les évaluations de fonds de commerce :**

Les instructions figurant au BOFIP BOI-CF-IOR-10-40-04/03/2020 peuvent être appliquées.

En effet, comme en matière de contrôle fiscal, mais sans la contrainte procédurale de motivation au sens strict, les termes de comparaison doivent être mentionnés avec suffisamment de précision pour que les consultants puissent apprécier leur pertinence mais sans comporter d'indications susceptibles de porter atteinte aux règles du secret professionnel prévues à l'article L.103 du LPF.

L'avis-rapport doit donc comporter les indications suivantes :

- date des mutations à titre onéreux ;
- adresse des fonds ou lieux d'exercice des professions ;
- nature des activités exercées ;
- prix de cession, chiffres d'affaires ou bénéfices, si ces informations sont soumises à une obligation de publicité ou, dans le cas contraire, des moyennes de ces données chiffrées concernant les entreprises citées comme éléments de comparaison.

S'agissant de la communication des données chiffrées, les précisions suivantes sont apportées :

**Les informations soumises à l'obligation de publicité doivent être communiquées en l'état.**

Il s'agit d'une part du prix de cession des fonds de commerce (code de commerce (C. com.), art. L. 141-13), et, d'autre part, des chiffres d'affaires ou bénéfices réalisés par des sociétés à responsabilité limitée ou par des sociétés par actions (C. com., art. L. 232-22 et C. com., art. L. 232-23).

**En revanche, seules des moyennes des informations non soumises à publicité sont portées à la connaissance des consultants. Il s'agit des chiffres d'affaires ou bénéfices des entreprises individuelles et des sociétés autres que les sociétés par actions ou les sociétés à responsabilités limitées (SARL).**

Ces moyennes aboutissent, pour chaque catégorie de données chiffrées en cause (prix de cession, chiffres d'affaires, bénéfices), à retenir un chiffre global concernant l'ensemble des entreprises citées à titre d'éléments de comparaison. La même règle sera observée pour le coefficient ou pourcentage à appliquer aux chiffres d'affaires ou aux bénéfices.

## **Mention dans l'avis-rapport à destination du consultant des chiffres d'affaires et résultats du fonds de commerce objet de l'évaluation si ces informations ne sont pas soumises à une obligation de publicité**

Jusqu'à présent, si ces informations étaient fournies au PED par le consultant lui-même (éventuellement suite à demande du PED), souvent suite à communication de l'entreprise évincée qui transmet toutes ses données au consultant afin de favoriser la détermination d'un montant d'éviction approprié, elles étaient mentionnées explicitement dans le rapport. Il convient donc de continuer à pratiquer de la sorte avec l'avis-rapport.

Recommandation: Afin de rappeler au consultant le caractère confidentiel de certaines des informations figurant dans l'avis, il conviendra, le cas échéant, de laisser sur l'avis le paragraphe « 13 – communication du présent avis à des tiers et respect des règles du secret professionnel » à son attention afin qu'il occulte les informations couvertes par le « secret des affaires » en cas de publication de cet avis sur son site internet ou en cas de demande de communication formulée par un tiers auprès du consultant.

Il pourra même être conseillé au consultant, le cas échéant via les CDL, de ne pas joindre de tels avis-rapports à la délibération pour éviter une éventuelle diffusion sur internet, une note de synthèse (une notice) d'accompagnement à la délibération suffisant.

### **b) Les évaluations nécessitant le recours aux méthodes du CAR promoteur, aménagement ou CASH FLOW:**

Le promoteur, aménageur ou opérateur peut communiquer certaines données financières via le consultant. À sa demande, l'évaluateur prendra l'engagement de ne pas faire figurer ces données "brutes" dans son CAR ou son Cash flow. Il indiquera alors dans son avis-rapport des données regroupées (dépenses/recettes en masse), des ratios généraux, la rentabilité habituellement constatée... etc.

Il est, toutefois, observé, concernant les CAR, que les données contenues dans les bilans promoteurs ou aménageurs ne constituent pas des données confidentielles s'agissant notamment de ratios, valeurs foncières. L'évaluateur peut également prendre en compte des valeurs différentes de celles qui lui ont été communiquées s'il les estime non pertinentes.

Le bilan du promoteur ou aménageur qui serait adressé au PED n'a pas vocation lui à être joint à l'avis-rapport. Seul celui réalisé par l'évaluateur est inclus dans l'avis-rapport. Les évaluateurs doivent élaborer leurs propres hypothèses, sans toujours disposer des données des promoteurs, aménageurs ou opérateurs qu'ils ne communiquent que très rarement.

=> En résumé, l'évaluateur ne reprend pas, dans son avis-rapport, le détail des chiffres que le promoteur, aménageur ou opérateur lui aurait confiés. Il indique plutôt les données qu'il a trouvés ou habituellement constatées et les compare aux éléments communiqués par l'opérateur (sans les révéler justement), ce qui lui permet de déduire si le prix envisagé est conforme à la valeur à laquelle il aboutit en faisant son propre CAR ou cash flow. Les données transmises par l'entreprise ont avant tout pour intérêt de les confronter avec nos propres données, de les enrichir et s'assurer de la pertinence de notre analyse.

Recommandation : Quand bien même le consultant aurait eu communication des chiffres transmis par le promoteur, aménageur ou opérateur, pour éviter toute diffusion de ces derniers, il est recommandé de ne pas les faire figurer dans l'avis-rapport, il faut alors se contenter de mentionner des données retraitées.

La démarche est de comparer les items communiqués par l'aménageur avec ceux habituellement utilisés par l'évaluateur. Donc rien n'oblige l'évaluateur à dire « telle donnée communiquée par l'aménageur peut être retenue ou écartée », il peut simplement dire « les éléments habituellement constatés sur ce type d'opération sont les suivants, et en conséquence ceux communiqués par l'aménageur ne peuvent pas être retenus/seront retenus. », sans donner précisément les chiffres de l'aménageur.

Toutefois, dans la pratique, si les données sont justifiées et pertinentes, et qu'elles ne nécessitent pas de retraitement, l'évaluateur peut reprendre les éléments principaux dans son rapport ; à l'inverse, les reprendre pour justifier auprès du consultant pourquoi on ne reprend pas les données communiquées peut également s'avérer nécessaire. Dans tous les cas, seules les données communicables et ne relevant pas du secret

professionnel ou des affaires peuvent figurer dans un document communicable. Il faudra donc bien insister auprès du consultant sur le fait que l'avis-rapport ne devra pas être communiqué à des tiers, et à défaut, qu'il sera indispensable d'occulter les données les plus sensibles. Le cas échéant, si trop d'éléments devaient être supprimés et faire perdre le sens de l'avis-rapport, le rapport pourra faire l'objet d'un document séparé de l'avis.

*1.7 « Compatibilité de l'avis-rapport avec la protection de données dans le cadre d'une relation de confiance avec certains commercialisateurs (valeurs locatives économiques de bureaux) »*

### **Réponse**

Les informations communiquées peuvent être citées dans l'avis-rapport sans les sourcer. Il est recommandé d'indiquer « selon les données du marché... ».

## **2. Concernant les procédures judiciaires**

*« La communication des termes de comparaison et méthodologie à des autorités expropriantes ou détentrices du pouvoir de préemption va vicier les procédures d'expropriation et de préemption en violant manifestement l'article 6 de la CEDH sur l'égalité des armes entre les Parties et en faisant de l'Administration fiscale, non plus un organe de contrôle de la dépense, mais un conseiller privilégié de l'Autorité Expropriante au détriment des particuliers. Le projet va clairement à l'encontre de l'article L 311-5 du Code des relations entre le public et l'administration. »*

### **Réponse**

#### **La procédure d'expropriation :**

**Il convient de distinguer le rôle de l'évaluateur et celui du commissaire du Gouvernement Expropriation. Le premier intervient dans une procédure administrative et répond à une demande d'évaluation de l'autorité expropriante. Le second intervient lors de la phase judiciaire. Il a pour mission de conseiller le juge. Il ne rend pas un avis mais des conclusions.**

**La procédure d'expropriation se déroule en deux phases : une phase administrative et une phase judiciaire.**

#### **1/ La phase administrative :**

##### **1.1 L'enquête préalable à la DUP et l'Estimation sommaire et globale (ESG)**

Réalisation de diverses études par l'autorité expropriante pour constituer le dossier qui peut être joint à la demande de déclaration d'utilité publique (DUP). À cette occasion, le PED est saisi pour une estimation sommaire et globale. Cette évaluation détermine l'enveloppe financière d'acquisition du foncier nécessaire à une opération d'ensemble d'aménagement urbain ou de travaux d'infrastructures.

**=> Il a été décidé d'écarter l'utilisation de l'avis-rapport dans le cas d'une ESG. Cette décision repose sur le risque que l'expropriant se serve des valeurs arrêtées par catégorie de biens ou de termes de comparaison mentionnés pour commencer à négocier.**

## 1.2 La DUP

Document justifiant le caractère d'utilité publique d'une opération (L 122-1 du Code de l'Expropriation). La DUP précise notamment le bénéficiaire, le but de l'opération, la localisation du projet, le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée... La DUP n'opère pas de transfert de propriété.

### 1.3 L'enquête parcellaire, une démarche préalable et obligatoire à l'arrêté de cessibilité

L'enquête parcellaire a pour but, d'une part, de déterminer avec précision les biens situés dans l'emprise du projet déclaré d'utilité publique ou dont la DUP est demandée et, d'autre part, d'identifier exactement leurs propriétaires. Elle permet aux propriétaires de s'assurer de l'exactitude des informations en possession de l'administration.

L'enquête parcellaire intervient généralement après la DUP. Cependant, lorsque l'expropriant est en mesure, avant la DUP, de déterminer les parcelles à exproprier, de dresser le plan parcellaire et la liste des propriétaires, l'enquête parcellaire peut être menée en même temps que l'enquête préalable à la DUP.

### 1.4 L'arrêté de cessibilité

À l'issue de l'enquête parcellaire, le Préfet prononce l'arrêté de cessibilité dans lequel il déclare « cessibles » les propriétés ou parties de propriétés dont l'acquisition est poursuivie par l'administration.

L'arrêté de cessibilité ne doit pas obligatoirement contenir toutes les parcelles figurant dans le périmètre de la DUP. Par contre, toutes les parcelles destinées à faire l'objet d'une acquisition par l'expropriant doivent figurer dans l'arrêté.

### 1.5 Les acquisitions amiables

À tout instant de la phase administrative, un accord amiable peut être trouvé et aboutir au transfert de propriété du bien dans le patrimoine de l'expropriant.

Une cession amiable, rattachée à la DUP, éteint tous droits personnels et réels existant sur l'immeuble cédé (art L 222-2 du C. de l'expropriation) :

- sur ordonnance du juge de l'expropriation, appelée ordonnance de donner acte, si l'acquisition amiable survient avant la date de la DUP ;
- automatiquement si l'acquisition amiable survient après la date de la DUP.

**=> Le PED doit être saisi en amont des négociations quel que soit le montant des accords amiables projetés. L'évaluateur rédigera un avis-rapport. Les éléments contenus dans l'avis-rapport sont ceux qui existaient déjà dans le rapport (communicable au sens de la CADA). L'avis-rapport ne change donc rien.**

## 2/ La phase judiciaire :

### 2.1 L'ordonnance d'expropriation : le transfert de propriété

La phase judiciaire débute lorsque le préfet, à défaut d'accord amiable, transmet, à la demande de l'expropriant, le dossier au juge qui prononce l'ordonnance d'expropriation.

L'ordonnance d'expropriation a pour effet (immédiat ou par notification) :

- d'opérer le transfert de la propriété de l'immeuble au profit de l'expropriant toutefois, la prise de possession définitive du bien par l'expropriant n'interviendra qu'après le versement des indemnités à l'exproprié ;

- d’opérer l’extinction des droits personnels et réels ;
- de faire naître un droit à indemnité ;
- d’être le point de départ des délais applicables aux rétrocessions.

Le juge de l’expropriation, après avoir opéré le transfert de propriété par voie d’ordonnance, est également compétent pour fixer le montant des indemnités à défaut d’accord amiable avec les personnes intéressées . Néanmoins, les offres peuvent être notifiées (L 311-1) par l’expropriant à l’exproprié dès l’ouverture de l’enquête préalable à la DUP (R 311-4).

## 2.2 Avis détaillés et offres de l’expropriant

Avant de procéder aux notifications des offres amiables prévues aux articles L. 311-4 et R. 311-4 du code de l’expropriation pour cause d’utilité publique et des propositions prévues à l’article R. 311-6 du même code, l’expropriant est tenu de recueillir l’avis du service du Domaine.

Concrètement, le service du Domaine est consulté par l’autorité expropriante pour la réalisation **d’estimations individuelles**, également appelées avis détaillés, par propriétaire concerné. Ces avis fixent le montant des indemnités principales, des indemnités de emploi et des autres indemnités accessoires.

Ces estimations vont servir à l’ouverture des négociations entre les deux parties et pourront déboucher sur un accord amiable ou, à défaut, sur l’ouverture d’une instance devant le juge de l’expropriation aux fins de fixation des indemnités.

=> **L’utilisation de l’avis-rapport est retenue puisqu’aucun risque n’est identifié.** Les éléments contenus dans l’avis-rapport permettront à l’expropriant de négocier à l’amiable avec l’exproprié, de notifier une offre indemnitaire ou d’alimenter son mémoire de saisine du juge valant offre.

=> **À ce stade de la procédure, l’avis-rapport n’est communicable ni à des tiers ni à l’exproprié. Il revêt un caractère préparatoire (cf [avis CADA n° 20182945 du 8 novembre 2018](#)).** Toutefois, rien n’empêche le consultant (expropriant) de communiquer l’avis-rapport à l’exproprié de sa propre initiative et responsabilité dans le cadre des négociations.

**À compter de cette notification**, l’expropriant invite les expropriés à faire connaître par écrit, dans le délai d’un mois, soit leur acceptation soit le montant de l’indemnisation qu’ils souhaitent percevoir (art. R 311-5 du code de l’expropriation).

**L’accord amiable qui intervient après l’ordonnance d’expropriation et avant la saisine du juge aux fins de fixation des indemnités constitue le traité d’adhésion.**

Dans le cas contraire, la procédure se poursuit. L’absence de réponse de l’exproprié dans le délai d’un mois ne peut être assimilée à une acceptation de l’offre. Il en est de même de l’absence de réponse de l’administration à une contre-proposition de l’exproprié.

## 2.3 Saisine du juge de l’expropriation

En l’absence d’accord amiable, à l’issue du délai d’un mois à partir de la notification des offres de l’expropriant, la partie la plus diligente saisit le juge de l’expropriation par lettre recommandée avec accusé de réception en vue de la fixation des indemnités (art. R 311-9 du code de l’expropriation).

Le juge est saisi soit par l’expropriant à tout moment après l’ouverture de l’enquête préalable, soit par l’exproprié à partir de l’ordonnance d’expropriation.

**A ce stade, l’avis-rapport initial devient communicable, y compris à l’exproprié, à compter de la saisine du juge de l’expropriation par l’administration (cf [avis CADA 20101398 du 08 avril 2010](#)).**

## **Rôle du commissaire du Gouvernement Expropriation**

À partir de cette phase, intervient **le commissaire du gouvernement expropriation (CDG) qui ne rédige pas un avis-rapport mais des conclusions**. Ce dernier a un rôle de conseiller technique auprès du juge de l'expropriation pour l'éclairer sur toute question relative aux indemnités.

Son statut a évolué suite à la décision Yvon c. France du 24 avril 2003 de la Cour européenne des droits de l'Homme et par le décret n°2005-467 du 13 mai 2005 afin de mieux garantir les règles du procès équitable et impartial définies par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (art. 6).

La problématique de l'égalité des armes invoqué par les OS est un principe du procès, auquel doit se conformer le CDG. Depuis cet arrêt Yvon c. France, le CDG est une partie à l'instance et est tenu à ce titre de respecter le principe du contradictoire ([art. R 311-16 Code de l'expropriation](#)).

Le décret du 13 mai 2005 a ajouté l'interdiction de désigner les agents qui, pour le compte de l'expropriant, ont donné l'avis d'estimation préalable aux offres d'indemnisation. Ainsi selon l'article R 212-1 du code de l'expropriation, l'agent qui a rédigé et signé l'avis-rapport ne doit pas être commissaire du gouvernement dans le cadre d'un contentieux afférent à cet avis. Deux agents distincts interviennent et ce, quand bien même ils ont reçu leurs délégations du même directeur départemental des finances publiques.

Le CDG exerce ses missions dans le respect du contradictoire et doit ainsi :

- notifier et communiquer ses conclusions aux parties (exproprié et expropriant) au moins 8 jours avant le transport sur les lieux,
- clairement identifier les références des actes de mutation qu'il mentionne dans ses conclusions : le principe d'égalité des armes implique en effet que toutes les parties puissent recevoir la même information.

Chaque partie peut ensuite formuler de nouvelles observations en réponse aux conclusions du commissaire du Gouvernement par forme écrite et jusqu'au jour de l'audience.

Par ailleurs, il peut arriver que l'évaluateur ayant rédigé les avis détaillés intervienne également comme représentant de l'expropriant, dont il est en quelque sorte l'avocat (dans le cadre du service foncier). La Cour de Cassation a jugé que la présence, dans une même procédure d'expropriation, d'un évaluateur représentant l'expropriant et d'un commissaire du gouvernement, issu du même service que l'évaluateur, n'entraîne pas de facto une rupture de l'égalité des armes ([C.cass – ch. Civ. 3 – 13 décembre 2011 – n° 11-10606 11-10614](#)).

## **Rappel sur le secret professionnel en matière d'expropriation**

En vertu des articles [L 322-10 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique](#) et [L 123 du livre de procédures fiscales](#) (LPF), les agents de la DGFIP sont déliés du secret professionnel à l'égard de l'autorité expropriante pour tous les renseignements sur les déclarations et évaluations fiscales nécessaires à la fixation des indemnités d'expropriation prévue par les articles L 321-1 et L 322-1 à L 322-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il est rappelé que l'exproprié (ou le « préempté ») peut obtenir communication des transactions de biens comparables au bien à évaluer dans un secteur proche sur une période de 5 ans (L 107B du LPF). Devant le juge, comme indiqué supra, il peut obtenir communication de l'avis du domaine par le biais de son avocat, même si devant le juge ce n'est pas l'avis mais le mémoire de l'expropriant qui est soumis à débat.

**=> La phase judiciaire n'est nullement remise en cause par l'avis-rapport. Rien ne change au cours de cette procédure.**

### **La procédure de préemption :**

En matière de préemption, les avis adressés au consultant prendront également la forme d'un avis-rapport.

La mise en place de l'avis-rapport ne va pas à l'encontre de la procédure de préemption ou de la position de la CADA qui considère qu'en application de l'[article L 311-2 du Code des Relations entre le public et l'administration](#), l'avis revêt un caractère préparatoire tant que la procédure de préemption n'est pas terminée ([CADA, conseil du 31 mai 2018, n° 20180773](#)) ; puis il constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande une fois que la transaction a eu lieu ou que la collectivité a définitivement renoncé à exercer le droit de préemption.

La position de la CADA est identique en matière d'expropriation, la communication à un tiers ne peut avoir lieu avant l'achèvement de la procédure d'acquisition, que celle-ci se fasse par voie amiable ou par voie d'expropriation. La Commission considère, en effet, que, tant que l'autorité locale et le propriétaire sont en pourparlers, l'avis d'évaluation des domaines, élément essentiel de la négociation pour la collectivité, constitue un document préparatoire.

### **3. Concernant les négociations des biens de l'État**

*« Cette « transparence » va gêner les estimations des biens de l'État dans le cadre de transactions avec les collectivités ou autres organismes soumis à l'avis domanial. »*

#### **Réponse (commune DNID/DIE 3A)**

Un bien ne peut avoir qu'une valeur vénale (toutes choses égales par ailleurs). Mais cette valeur vénale est fonction du projet « autorisable » par l'autorité compétente en matière d'urbanisme ou du projet consenti par l'État et des conditions de marché.

Lors de ventes des biens de l'État aux collectivités, l'État ne cherche pas à vendre à un prix supérieur à la valeur du marché, il purge la DIA à la valeur vénale. Cette valeur est parfois bâtie d'après le projet du candidat acquéreur lorsqu'il convient à l'État.

Un avis-rapport est établi par le PED à l'attention du PGD, la purge du droit de priorité de la collectivité se fera par le biais d'une DIA et, si la collectivité souhaite acquérir le bien, et sous réserve des seuils de consultation, elle saisira alors le PED afin de disposer également d'un avis-rapport pour pouvoir régulièrement délibérer.

Les expéditions des cessions des biens de l'Etat publiées au service de la publicité foncière suivant la procédure de gré à gré, font état outre de la décision du ministre attribuant (DAT) les biens à telle personne physique ou morale (collectivités territoriales, établissements publics, sociétés de droit commercial, associations etc....), l'avis du domaine que le notaire annexe à la minute de l'acte de cession.

En d'autres termes, toutes personnes ayant un intérêt à agir, peut demander communication de l'avis rapport à l'administration des domaines et/ou consultants parties à l'acte une fois que la transaction a eu lieu.

NB : S'agissant des avis-rapport susceptibles de figurer en pièce jointe d'un acte authentique : Dans un tel cas, le notaire cherche avant tout à justifier le fait qu'une obligation réglementaire a bien été respectée par le consultant. En effet, il ne s'agit en aucun cas d'une obligation liée à la publicité foncière. Les pièces jointes sont conservées à la minute du notaire.

D'une façon générale, hormis certaines annexes (notamment liées aux diagnostics environnementaux) pouvant être contresignées par l'acquéreur le jour de la signature, elles ne sont pas revues par les parties. Les demandes de copie d'acte présentée par les tiers auprès des SPF donnent uniquement lieu à copie de l'acte (partie normalisée et partie développée). Si jamais un notaire dépose de telles annexes auprès d'un SPF, elles ne sont pas publiées (même si les annexes sont listées dans l'acte et même si l'avis est évoqué dans la partie développée de l'acte). En conséquence, en cas de demande de copie d'acte formulée auprès d'un SPF, de telles annexes ne sont jamais délivrées par les SPF.

Enfin, les tiers ne peuvent obtenir du notaire une copie de ces pièces jointes en annexes. En conséquence, il ne paraît pas nécessaire d'occulter systématiquement les données couvertes par le secret des affaires lors des transmissions d'avis-rapport aux notaires.