



par Jean-Jacques Martel

Docteur en droit, expert immobilier agréé par la Cour de cassation, maître de conférences à l'université de Lille (MCA CRDP-ERDP, EA n° 4487)

**Q**uel professionnel de l'immobilier n'a pas été confronté à l'aléa politique d'une décision de préemption ou d'une déclaration d'utilité publique d'expropriation, mais surtout à l'aléa économique du résultat de l'avis du Domaine?

En ces temps de crise, il est curieux de constater l'appétence des collectivités territoriales, locales ou intercommunales, des établissements publics de toutes natures (EPF, Conservatoire du littoral, SAFER, Grand Paris, etc.).

Pour mémoire, nos finances publiques sont à sec et le « quoi qu'il en coûte » ne semblait pas destiné aux collectivités, ni aux établissements publics. On peut même déplorer une culture nationale de la dépense publique, justifiant des budgets récurrents et les subventions annuelles nécessaires qui vont avec.

Admettons cependant que certains projets restent opportuns, voire parfois indispensables au développement économique, à la création de logements sociaux, à la création d'infrastructures et même à la préservation environnementale. Il est cependant regrettable de constater que la variable d'ajustement budgétaire n'est pas l'opportunité de la dépense, mais bien son montant. Pour réaliser les objectifs du nombre d'hectares ou de kilomètres de côtes préemptés, il faut donc tout simplement rogner sur l'exproprié ou le préempté, CQFD.

Plutôt qu'une culture du « quoi qu'il en coûte », ne faudrait-il pas ramener les intervenants publics au « quoi qu'il en doute », sachant qu'une alternative à la maîtrise foncière est souvent possible, notamment en matière environnementale? Elle peut atteindre les mêmes objectifs, pour moins cher, mais c'est politiquement beaucoup moins visible...

L'illustration de notre sujet peut aussi s'effectuer par la caricature, thématique d'actualité symbole de la liberté d'expression. Voici donc quelques cas concrets, pour l'année 2020.

**Direction la Corse pour un dossier multirécidiviste.** Une propriété exceptionnelle pour ne pas

## AVIS DU DOMAINE SUR LA VALEUR VÉNALE, ENTRE UTILITÉ ET FUTILITÉ !

dire extraordinaire, située à Bonifacio, les pieds dans l'eau, et pour laquelle le magistrat de l'expropriation désigne exceptionnellement un sachant... En résumé, cette propriété a été vendue environ 3 000 000 € à un « vrai » acheteur et préemptée sur la base d'un avis du Domaine à 300 000 €... L'agent du Domaine n'a même pas visité le site et l'a comparé à une zone de garrigue; quant au caractère exceptionnel de celui-ci, il a été ignoré dans son compte rendu, forcément succinct. Le rapport judiciaire étaya sans surprise la qualification de « bien d'exception » des lieux et produisit des références plus comparables, sans compter qu'il releva les incohérences profondes de l'avis du Domaine. L'une des parties réclama même une seconde réunion sur les lieux alors qu'elle avait justifié l'inutilité de la visite du Domaine pour rendre son avis.

**Direction l'aéroport du Touquet,** station touristique à la mode de la région des Hauts-de-France, pour une affaire pénale portant sur une éventuelle prise illégale d'intérêts concernant des droits immobiliers réels sur le domaine public aéroportuaire. L'instruction pénale conduite par la police s'est appuyée sur une évaluation du Domaine méritant une place sur le podium de notre bêtisier. Erreur sur la désignation, erreur sur l'urbanisme, absence totale d'information et évaluation arbitraire... Bref, à la campagne, on dit souvent: « Quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage. » C'est d'autant plus stupéfiant à la lecture des recommandations de la notice accompagnant la saisine du service (notice explicative du dossier de saisine du Domaine: [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Domaine/notice\\_dossier\\_saisine\\_domaine.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Domaine/notice_dossier_saisine_domaine.pdf)).

Dans le cas présent, le rapport amiable a étayé l'absence d'enrichissement personnel, mais surtout l'incohérence totale de l'avis du Domaine sur le montant de la redevance. Il a éclairé utilement le magistrat, il a justifié la relaxe et a évité une condamnation infamante.

Enfin, « cerise sur le gâteau », **direction l'Est de la France,** pour la mise en vente d'un ancien supermarché situé dans le centre-ville d'une moyenne bourgade, estimé à 1 250 000 € dans un rapport amiable. L'enseigne l'a vendu à un « vrai » acheteur, moyennant un prix légèrement supérieur à l'évaluation, et la commune l'a préempté sur la base d'un peu moins de 500 000 €... Jusque-là, rien de plus banal, l'écart étant d'un peu plus du double! M'apprêtant à un déplacement pour l'audience de transport, nous avons eu l'immense

surprise de découvrir, dans les pièces portées à notre connaissance, l'avis de l'agent du Domaine rédigé ainsi: « Compte tenu de la nature de l'immeuble à évaluer, de sa situation et des caractéristiques du marché local, la valeur de 1 300 000 € HT contenue dans la DIA n'appelle pas d'observation de la part du service du Domaine », dont acte, la futilité de cet avis étant alors démontrée.

Ces trois exemples illustrent les trop nombreuses situations ubuesques portées à la connaissance des experts sur l'ensemble du territoire national et l'affaiblissement du droit de propriété, pourtant largement consacré par les textes fondamentaux de notre démocratie (DDHC, art. 2 et art. 17; C. civ., art. 544; DUDH, art. 17).

Bien sûr, la Charte du Domaine (Charte de l'évaluation du Domaine, 1<sup>re</sup> éd., nov. 2018 : [www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Domaine/charte\\_domaine\\_2018.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Domaine/charte_domaine_2018.pdf)) n'est pas à une contradiction près. En même temps, elle définit la valeur vénale comme la probabilité du prix et affiche en encadré rouge « ATTENTION À NE PAS CONFONDRE VALEUR VENALE ET PRIX », tout en rappelant plus loin: « La valeur vénale (ou locative) est probable mais non certaine, contrairement au prix (ou au loyer) qui sanctionne l'opération déjà réalisée. »

Bien sûr, la valeur vénale n'est pas le prix, et encore moins le meilleur prix; l'objectif de connaître la valeur vénale est d'obtenir un prix sur le marché ou de l'assimiler, si le marché ne peut s'exprimer. La valeur vénale (notion juridique) est donc bien une supputation de la plus forte probabilité du prix bien évalué (notion économique). Comment ne pas considérer alors le prix offert comme un élément de preuve de la valeur supputée? Sauf à démontrer l'insincérité de la transaction, des conditions suspensives difficilement réalisables ou la convenance personnelle. Dans l'un des exemples ci-dessus, le magistrat précisait très justement dans les motifs de son jugement: « L'existence d'une promesse de vente régularisée telle que celle versée aux débats ne peut être écartée sans explication », ce qui a permis une large vérification de la promesse et de qualifier le bénéficiaire de celle-ci de « vrai » acheteur.

Et pourtant, il ne faut pas jeter la pierre à ceux qui se voient confier la mission d'évaluer des biens, souvent complexes, convoités par l'argent public, avec souvent bien peu de moyens et sans une formation adaptée à l'expertise immobilière. Il est même « rassurant » de savoir que des fonctionnaires sont soucieux de la dépense publique. Il ne faut pas, non plus, sombrer dans la paranoïa du complot et soupçonner les agents du Domaine d'intention dolosive, même si on ne peut écarter, ici ou là, quelques pressions politiques pour peser sur le résultat d'un avis, sous le prétexte fallacieux de l'intérêt général. Un seul bémol, la présentation du service du Domaine immobilier de l'État instille le doute quant à l'indépendance de ses agents: « Le Domaine est au service des collectivités » (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/domaine-au-service-des-collectivites-locales>).

Il semblerait très utile de faire procéder, en amont de toute intervention du Domaine, à une expertise indépendante argumentée qui obligera l'agent du service à une vigilance ac-

crue dans la restitution de son propre avis. En effet, un tel procédé permettrait d'éviter le cumul de l'aléa politique et de l'aléa économique, avec celui du judiciaire attendant au magistrat de l'expropriation, un juge-expert qui ne peut toujours pas tirer les conséquences de l'arrêt *Yvon* (CEDH, 24 avr. 2003, n° 44962/98, *Yvon c/ France*, AJDA 2004. 1441, tribune R. Hostiou; *ibid.* 2003. 1924, chron. J.-F. Flauss; D. 2003. 2456, note R. Hostiou; AJDI 2003. 361; *ibid.* 330, obs. D. Musso; RDI 2003. 425, étude J.-F. Struillou; V. aussi R. Noguellou, JCP A 2003, act. 1523).

Bien sûr, une explication sémantique pourrait distinguer la futilité d'un simple avis émis dans des conditions souvent opaques et parfois en contradiction avec la Charte du Domaine immobilier de l'État et l'utilité d'un rapport d'expertise indépendant, qu'il soit amiable ou judiciaire, établi en conformité avec la Charte de l'expertise en évaluation immobilière (Charte de l'expertise en évaluation immobilière, 5<sup>e</sup> éd., mars 2017), largement considérée par la jurisprudence (Paris, 3<sup>e</sup> ch, 14 mai 2014, n° 12/13628; 11 avr. 2018, n° 16/15581; Amiens, ch. éco, 4 déc. 2018, n° 17/02679). D'ailleurs, la Charte du Domaine ne prévoit-elle pas la possibilité du recours à un expert privé pour certaines opérations immobilières à enjeux, pour conforter son avis? Chiche.

Enfin, on peut appeler de nos vœux, non pas une énième réforme inutile (avant, c'était le service des Domaines, puis c'est devenu France Domaine, c'est désormais le service du Domaine immobilier de l'État. Quel changement!), mais plutôt la proposition d'une alternative crédible dont les contours avaient déjà été explorés et publiés (J.-J. Martel, *Revue Actes pratiques et ingénierie immobilière*, Lexis Nexis, janv. 2015). Elle aurait vocation à rapprocher l'intérêt privé avec la nécessaire prise en compte de l'intérêt public et à réaliser des économies sur les finances publiques. Si les collectivités doivent payer une expertise établissant une juste et préalable valorisation, elles renonceront très certainement à quelques tentations de projets inutiles, notamment par l'appréhension de la réalité du budget initial du périmètre préempté ou exproprié.

Il arrive souvent que la délibération du principe de préemption ou d'expropriation s'appuie sur une étude budgétaire « sous-évaluée » du service du Domaine. Une fois le vote acquis, la question du budget devient anecdotique et la dépense publique s'accroît alors, inexorablement, sauf à contester la valeur.