

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Avis n° 00-A-15 du 13 juin 2000

relatif à une demande d'avis de la Chambre syndicale des géomètres topographes portant sur la restriction d'exercice de leur activité professionnelle dans le domaine des études topographiques et des documents cadastraux

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 22 octobre 1999 sous le numéro A 282 par laquelle la Chambre syndicale des géomètres topographes a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986, d'une demande d'avis portant sur la restriction à l'exercice de leur activité professionnelle pour la réalisation des études topographiques et des documents cadastraux ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 modifiée relative à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour son application ;

Vu la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'Ordre des géomètres experts ;

Vu le décret n° 96-478 du 31 mai 1996 portant règlement de la profession de géomètre expert et code des devoirs professionnels ;

Vu l'arrêté du 11 décembre 1985 du secrétaire d'État au budget fixant les modalités d'attribution des agréments pour l'exécution des travaux cadastraux ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement, les représentants de la Chambre syndicale des géomètres topographes, les représentants du Conseil supérieur de l'Ordre des géomètres experts, un représentant du service du cadastre de la Direction générale des impôts, entendus au titre de l'article 25 de l'ordonnance susvisée, lors de la séance du 13 juin 2000 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

Le Conseil de la concurrence est saisi, en application de l'article 5 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, par la Chambre syndicale des géomètres topographes, d'une demande d'avis portant sur la restriction à l'exercice de leur activité professionnelle qui leur serait imposée, d'une part, par l'Ordre des géomètres experts à travers la revendication d'un monopole sur les travaux topographiques pouvant aboutir à des opérations de délimitation foncière, d'autre part, par le système d'agrément pour l'exécution des travaux cadastraux qui réserve cet agrément aux géomètres experts et aux retraités du cadastre.

Après une présentation des professions de géomètre expert et de topographe et du marché des études topographiques et des travaux cadastraux, il sera procédé à un examen, au regard des règles de la concurrence, des conséquences à tirer du régime juridique applicable aux travaux topographiques et aux documents cadastraux.

I. - Les professions de topographe et de géomètre expert et le marché des travaux topographiques et cadastraux

A. - LES GÉOMÈTRES EXPERTS

1. Une profession réglementée soumise à un code des devoirs professionnels

Le titre, les missions, les conditions d'exercice et l'organisation de la profession de géomètre expert sont régis par la loi n° 46-942 du 7 mai 1946, modifiée en 1985, 1987 et 1994. Elle définit l'activité de géomètre expert dans les termes suivants (article 1er) : "*Le géomètre expert est un technicien exerçant une profession libérale qui, en son propre nom et sous sa responsabilité personnelle : 1° Réalise les études et travaux topographiques qui fixent les limites des biens fonciers et, à ce titre, lève et dresse, à toutes échelles et sous quelque forme que ce soit, les plans et documents topographiques concernant la définition des droits attachés à la propriété foncière, tels que les plans de division, de partage, de vente et d'échange des biens fonciers, les plans de bornage ou de délimitation de la propriété foncière ; 2° Réalise les études, les documents topographiques, techniques et d'information géographique dans le cadre des missions publiques ou privées d'aménagement du territoire, procède à toutes opérations techniques ou études sur l'évaluation, la gestion ou l'aménagement des biens fonciers*". En vertu de l'article 2 de la loi, les prestations énumérées au 1° de son article 1er ne peuvent être assurées que par des géomètres experts, par les services publics pour l'exécution des travaux qui leur incombent et, depuis la loi n° 94-526 du 28 juin 1994, par les professionnels ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou de l'Espace économique européen sous le régime de la libre prestation de services.

Les géomètres experts sont tenus au respect d'obligations professionnelles, parmi lesquelles l'obligation de former les géomètres experts stagiaires (article 5 de la loi), le respect du secret professionnel (article 6), l'interdiction d'occuper une charge d'officier public ministériel, un emploi rémunéré ou d'accepter un mandat commercial (article 8), une obligation d'assurance (article 9-1), enfin le respect d'un code des devoirs professionnels édicté par décret en Conseil d'État (article 6). L'énoncé des devoirs professionnels des géomètres experts comprend notamment l'interdiction de favoriser l'exercice illégal de la profession (article 46), délit prévu et réprimé par les articles 433.14 et 433.17 du nouveau code pénal (un an d'emprisonnement et 100 000 francs d'amende). Le géomètre expert a l'obligation, pour l'activité exercée en monopole, de se fonder sur des plans et des études topographiques établis sous sa responsabilité personnelle (article 48 du décret) : "*Le géomètre expert fixe les limites des biens fonciers à partir d'études, de travaux topographiques établis par lui-même ou par un membre de l'ordre ou dressés dans les conditions prévues à l'article 2-1 de la loi du 7 mai 1946 modifiée susvisée ainsi que de tout autre document ou information dont il pourrait avoir connaissance après s'être assuré de leur qualité et de leur validité*". La sous-traitance, ou la co-traitance, pour ces activités exercées en monopole, est interdite (article 50 du décret) : "*Le géomètre expert ne peut prendre ni donner en sous-traitance les travaux mentionnés au 1° de l'article 1er de la loi du 7 mai 1946 modifiée susvisée. La co-traitance n'est admise pour ces travaux qu'entre membres de l'ordre*".

2. Le contrôle de la profession par l'Ordre des géomètres experts

La loi du 7 mai 1946 crée un Ordre des géomètres experts, administré par des conseils régionaux et un conseil supérieur. Le conseil supérieur de l'Ordre est chargé par la loi (article 17) d'assurer le respect des lois et règlements qui régissent l'Ordre et l'exercice de la profession de géomètre expert et de veiller à la discipline. Le contrôle du respect, par les membres de l'Ordre, de leurs obligations déontologiques est assuré par les conseils régionaux de l'Ordre, au nombre de seize. Ils décident des inscriptions au tableau de l'Ordre, autorisent l'exercice d'activités accessoires, effectuent un contrôle périodique des cabinets et en vérifient la comptabilité, enfin procèdent à des enquêtes. Les conseils régionaux ont un rôle juridictionnel lorsqu'ils prononcent des sanctions disciplinaires qui peuvent aller jusqu'à la suspension pour une durée maximale d'un an ou à la radiation définitive du tableau. Le conseil supérieur de l'Ordre statue en appel sur les sanctions prononcées par les conseils régionaux.

Ainsi, l'Ordre des géomètres experts, organisme privé, détient des prérogatives de puissance publique pour l'exercice de la mission de service public que constitue le contrôle de la profession. Par ailleurs, la Fédération nationale des géomètres experts fonciers est chargée de la représentation de la profession.

3. L'accès à la profession

L'inscription au tableau de l'Ordre est subordonnée à plusieurs conditions : de nationalité (française, d'un État membre de la Communauté européenne ou de l'Espace économique européen), de probité, d'âge et de qualification. Les conditions d'accès à la profession comportent des exigences élevées en termes de formation initiale. La possession d'un diplôme de géomètre expert foncier diplômé par le gouvernement (DPLG) ou d'un diplôme d'ingénieur géomètre, délivré par les établissements d'enseignement reconnus par l'État (Conservatoire national des arts et métiers, École supérieure des géomètres et topographes, École spéciale des travaux publics et du bâtiment, École nationale supérieure des arts et industries de Strasbourg), est, en effet, requise. L'accès à la profession est soumis à la condition supplémentaire d'accomplissement d'un stage auprès d'un membre de l'Ordre pendant une période réglementaire de trois ans.

Le décret n° 97-242 du 17 mars 1997 et un arrêté du même jour du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ont, cependant, ouvert l'accès au diplôme de géomètre expert foncier DPLG aux personnes pouvant justifier d'une pratique professionnelle (de quinze ans dont cinq années dans des fonctions d'encadrement, ou de huit ans pour les titulaires de diplômes du premier cycle de l'enseignement supérieur, ou encore de six ans pour les titulaires du brevet de technicien supérieur de géomètre topographe). Ces dispositions ont pour but de permettre l'intégration des topographes dans la profession de géomètre expert ; cette intégration demeure néanmoins soumise à une condition de réussite à des épreuves théoriques et pratiques et à l'accomplissement d'un stage d'une durée minimale de deux ans.

4. Structures et activités économiques

Les géomètres experts exercent une profession libérale. La loi les autorise, cependant, à exercer leur activité en société, société civile professionnelle, société d'exercice libérale, société anonyme ou société à responsabilité limitée. Le nombre de géomètres experts qui se sont regroupés en société est croissant (35,2 %

des cabinets au 1^{er} janvier 2000). Ces cabinets sont majoritairement de petite taille puisque 49 % d'entre eux emploient moins de trois salariés et que le nombre moyen de salariés est de 5,4 (en 1997).

Le chiffre d'affaires a décliné depuis un point haut en 1993 (3 311 millions de francs) jusqu'en 1997 (3 000 millions de francs), mais un rebond important a été constaté en 1998 (3 600 millions de francs, soit une croissance en un an de 20 %). La diminution du nombre de géomètres (2163 géomètres experts en 1990, 1881 en 1998) et de cabinets (1848 en 1990, 1542 en 1998) témoigne néanmoins des difficultés de la profession, l'augmentation observée en 1999 (1929 géomètres experts et 1578 cabinets) étant due à la prise en compte des départements d'outre-mer. Entre 60 et 100 géomètres experts cessent ainsi leur activité chaque année depuis 1990, tandis que seulement 30 à 50 nouvelles inscriptions à l'Ordre sont enregistrées. L'âge moyen de la profession est de 49 ans. Le nombre de salariés employés a également décliné (10 500 en 1990, 8 500 en 1997).

Les activités exercées par les géomètres experts sont pourtant très diversifiées : au-delà d'un champ traditionnel (bornage, topographie, travaux cadastraux, information géographique), ils ont développé de nouvelles activités (ingénierie, aménagement foncier et urbain, maîtrise d'oeuvre en matière de réseaux et de génie civil) et la loi du 28 juin 1994 les a autorisés à exercer également des activités d'entremise et de gestion immobilières. Celles-ci continuent cependant à porter sur des opérations distinctes de celles pour lesquelles le géomètre expert est appelé à intervenir de manière exclusive pour la délimitation ou l'aménagement foncier, sans pouvoir représenter plus de 25 % de leur rémunération. Elles doivent faire en outre l'objet d'une comptabilité distincte. Les activités de délimitation foncière, qui font l'objet du monopole accordé par la loi, ne représentent que 28 % du chiffre d'affaires des géomètres experts ; les études topographiques en représentent également 28 %, l'aménagement rural et urbain 24 %, et les autres activités 20 %. Près des deux tiers de l'activité des géomètres experts se fait en concurrence avec d'autres professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement que sont les topographes, les bureaux d'études, mais aussi les administrations. Dans le même temps, la profession est confrontée à un renouvellement des techniques avec la généralisation des appareils numériques et du GPS. Moins de la moitié des cabinets de géomètres experts sont équipés avec des matériels GPS ou de scannérisation.

Ainsi, l'on peut constater que coexistent des contraintes fortes posées à l'accès et à l'exercice de la profession, une étroitesse du champ de compétence exclusive des géomètres experts et par ailleurs, une absence d'obligation, pour les propriétaires ou vendeurs d'un terrain, de procéder à une délimitation de celui-ci, sauf dans le cas prévu à l'article 646 du code civil : "*Tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leurs propriétés contiguës. Le bornage se fait à frais communs*".

B. - LES TOPOGRAPHES

Les géomètres topographes constituent, en revanche, une profession non réglementée et peu organisée. La représentation de la profession par une chambre syndicale est récente. Par ailleurs, il n'existe pas de statistiques économiques propres à cette profession. Celle-ci est d'ailleurs exercée de manière très diversifiée : certains topographes sont employés comme salariés par des cabinets de géomètres experts, d'autres exercent leur activité dans leur propre cabinet : la Chambre syndicale des géomètres topographes estime à 550 le nombre de cabinets de topographie, employant en moyenne six salariés. Enfin, d'autres professionnels effectuent également des travaux de topographie, comme par exemple les bureaux d'études,

au nombre de 2000.

Il n'existe pas de condition de qualification spécifique pour l'exercice d'une activité de topographie. Mais un certain nombre de topographes suivent un cursus universitaire identique à celui des géomètres experts, et un diplôme spécialisé a été mis en place en 1990, le brevet de technicien supérieur (BTS) géomètre topographe.

Les topographes rencontreraient depuis quelques années, selon leur chambre syndicale, des difficultés économiques dues aux restrictions d'activité qui font l'objet de la présente demande d'avis. Ainsi, des marchés sur lesquels intervenaient autrefois les géomètres topographes, par exemple en co-traitance ou en sous-traitance avec des géomètres experts, leur échapperaient désormais depuis l'intervention du décret du 31 mai 1996 qui interdit aux géomètres experts de telles collaborations. Cette situation aurait entraîné des baisses de chiffre d'affaires significatives et la fermeture de certains cabinets.

C - LE MARCHÉ DES ÉTUDES TOPOGRAPHIQUES ET DES ÉTUDES CADASTRALES

1. Les prestations

La topographie peut se définir comme la description géométrique d'une surface terrestre et sa représentation graphique à une échelle déterminée. Les travaux topographiques comprennent des opérations de levée de terrain et des opérations graphiques et informatiques pour la réalisation de plans. La triangulation cadastrale qui consiste en la définition de points en coordonnées sur le terrain est ainsi une opération de topographie.

La délimitation des biens fonciers comprend des opérations de bornage, de division foncière, de détermination des servitudes et de publicité foncière. Le bornage consiste à définir, matérialiser et conserver les limites entre deux propriétés, soit à l'amiable entre les propriétaires, soit sur désignation du juge lors d'un litige (bornage judiciaire). La division foncière consiste à créer une limite future au sein d'une propriété et nécessite généralement la signature d'un acte notarié auquel est annexé le plan repérant la division. Les actes de délimitation sont alors inscrits au bureau des hypothèques, ce qui les rend opposables aux tiers.

A la demande des propriétaires, le bornage peut être reporté sur un extrait du plan cadastral par un document d'arpentage. Le plan cadastral contient des informations concernant l'identité des propriétaires des terrains, les contenances des parcelles et la nature des cultures, et des documents graphiques représentant les parcelles dans chaque commune. Pour autant, le cadastre est un document administratif, à vocation essentiellement fiscale, qui peut être incomplet (il n'est mis à jour que périodiquement) et approximatif quant aux limites des parcelles.

2. Le marché

Il est difficile d'évaluer le chiffre d'affaires qui résulte de l'exécution d'études topographiques pour lesquelles interviennent plusieurs types d'acteurs qui exercent eux-mêmes une pluralité d'activités. Pour les géomètres experts, cette activité représenterait environ un milliard de francs (1 003 millions de francs en 1998). Les donneurs d'ordre sont très diversifiés : sur l'ensemble des activités des géomètres experts, les particuliers représentent 24 % du chiffre d'affaires, les entreprises (entreprises de BTP, aménageurs et autres) 32 % et les donneurs d'ordre publics (Etat, conseils généraux, communes, organismes parapublics) 43 %.

Les travaux cadastraux sont, compte tenu d'un système d'agrément accordés par l'administration fiscale, répartis entre plusieurs professions, en application d'un arrêté du 11 décembre 1985 du secrétaire d'État au budget. Ces agréments sont attribués par le directeur général des impôts sur proposition d'une commission d'agrément composée de trois représentants de l'administration, du commissaire du Gouvernement auprès de l'Ordre des géomètres experts et de deux représentants de l'Ordre des géomètres experts. L'article 8 de l'arrêté autorise l'agrément de tout professionnel compétent pour la réalisation de travaux de triangulation cadastrale, mais son article 9 réserve aux géomètres experts et aux retraités du cadastre la réalisation des travaux de rénovation du cadastre et des documents d'arpentage. L'article 11 du même texte permet cependant l'attribution d'un agrément provisoire et territorialement limité à d'autres professionnels dans les zones où la présence de géomètres experts est insuffisante. 2 330 agréments ont ainsi été accordés en 1999, dont sept à des entreprises de topographie, 34 à des retraités du cadastre, 40 à des personnalités qualifiées, 70 à des " *géomètres attachés à certains organismes* " et 2 136 à des géomètres experts.

Le secteur des travaux cadastraux apparaît en partie en voie de disparition. Depuis environ deux ans, les opérations de triangulation cadastrale sont, sauf opérations particulières, entièrement exécutées par l'administration elle-même grâce à l'acquisition de matériels GPS. Les travaux de rénovation du cadastre -il s'agit de la seconde rénovation appelée "remaniement cadastral" commencée en 1974- représentent des opérations d'un faible montant et sont en forte diminution. Enfin, la réalisation des documents d'arpentage, qui est effectuée à la demande des particuliers et des propriétaires des terrains et à leurs frais, représente des prestations d'un montant unitaire variable mais généralement limité (3 à 5 000 francs).

II. - Les difficultés d'application des textes au regard des règles de la concurrence

La Chambre syndicale des géomètres topographes souhaite être éclairée par le Conseil de la concurrence sur l'interprétation des dispositions de la loi du 7 mai 1946 et du décret du 31 mai 1996 en ce qui concerne la détermination de l'étendue du monopole des géomètres experts. Elle s'interroge également sur l'instruction en date du 31 janvier 1986 de l'administration fiscale fixant le régime d'agrément pour l'exécution des travaux cadastraux.

A titre liminaire, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas au Conseil de la concurrence de procéder à l'interprétation et à l'appréciation de la légalité d'actes administratifs. Par ailleurs, il ne lui appartient pas non plus, lorsqu'il est saisi d'une demande d'avis sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, de se prononcer sur la question de savoir si telle ou telle pratique d'un opérateur économique est contraire aux dispositions des articles 7 ou 8 de ladite ordonnance. Seule une saisine contentieuse et la mise en oeuvre de la procédure pleinement contradictoire prévue par le titre III de l'ordonnance sont de nature à conduire à une appréciation de la licéité de la pratique considérée au regard des dispositions prohibant les ententes ou les abus anticoncurrentiels de position dominante ou de dépendance économique. Cependant, dans le cadre du présent avis, il y a lieu pour le Conseil de la concurrence de se prononcer sur les conséquences, sur le plan de la concurrence, du régime juridique applicable aux travaux topographiques et aux documents cadastraux.

A. - LES DIFFICULTÉS D'INTERPRÉTATION ET D'APPLICATION DES TEXTES CONCERNANT LES

PRESTATIONS DE TOPOGRAPHIE

La Chambre syndicale des géomètres topographes fait valoir que, dans certaines régions, à la suite d'interventions des organes de l'Ordre des géomètres experts, des donneurs d'ordre ont introduit des critères de qualification tirés de l'appartenance à l'Ordre des géomètres experts dans des appels d'offres relatifs à des marchés comprenant pour partie des travaux de délimitation foncière et pour partie des travaux de topographie. Selon la saisissante, de telles exigences entraînent une extension du champ du monopole des géomètres experts au-delà de ce qui est prévu dans la loi et privent les entreprises de topographie d'un grand nombre de marchés.

Le Conseil rappelle, tout d'abord, que les restrictions apportées à la concurrence ne peuvent excéder ce qui est strictement nécessaire à l'application d'une loi. Ainsi, aux termes de l'article 10 1° de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, les pratiques qui résultent de l'application d'un texte législatif ou d'un texte réglementaire pris pour son application et qui auraient un caractère restrictif de la concurrence ne peuvent être exemptées de l'application des articles 7 et 8 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 que si elles sont la conséquence directe et nécessaire de ces textes.

Or, seuls les travaux visés au 1° de l'article 1^{er} de la loi du 7 mai 1946 sont réservés au géomètre expert qui, selon cette disposition, "*Réalise les études et travaux topographiques qui fixent les limites des biens fonciers et, à ce titre, lève et dresse, à toutes échelles et sous quelque forme que ce soit, les plans et documents topographiques concernant la définition des droits attachés à la propriété foncière, tels que les plans de division, de partage, de vente et d'échange des biens fonciers, les plans de bornage ou de délimitation de la propriété foncière* " ; la loi établit donc une liste, non exhaustive, de prestations entrant dans le monopole et circonscrite aux actes participant directement à la détermination des limites de propriété, généralement annexés d'ailleurs à des actes de propriété.

Les dispositions du décret du 31 mai 1996 pris pour l'application de cette loi ne pourraient en aucun cas être interprétées comme autorisant une extension des droits exclusifs accordés aux géomètres experts ou, a fortiori, exempter des pratiques visant à empêcher d'autres professionnels d'accéder à des marchés étrangers aux activités de délimitation des biens fonciers des prohibitions prévues au titre III de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986. Telle est d'ailleurs l'interprétation gouvernementale de ce décret (réponse ministérielle, Journal officiel, 28 octobre 1996, p. 5604) : "*Le décret du 31 mai 1996, portant règlement de la profession de géomètre expert et code des devoirs professionnels, n'apporte pas de modifications au régime juridique précédemment en vigueur (...) L'actualisation à laquelle il a été procédé n'affecte en rien la définition du champ d'activité réservé aux géomètres experts (...) Le Conseil d'Etat a considéré que l'avis du Conseil de la concurrence n'avait pas à être cité dans le décret, puisqu'aussi bien ses dispositions n'entraient pas dans le champ de compétences du Conseil telles que décrites par l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 sur la liberté des prix et la libre concurrence* ".

En particulier, les dispositions de l'article 48 du décret du 31 mai 1996 ne sauraient être regardées comme prohibant toute utilisation, dans le cadre d'opérations de délimitation foncière, d'études ou travaux réalisés par des topographes dès lors que le géomètre expert qui effectue le bornage s'assure lui-même de l'exactitude de ces relevés, qu'il prend alors à son compte, en procédant, le cas échéant, à des sondages. Il a, d'ailleurs, été reconnu en séance qu'une telle situation se rencontrait effectivement dans la pratique. De même, l'article 50

du décret ne saurait être interprété comme imposant que, lors de l'attribution d'un marché dont les lots comprennent à la fois des prestations de topographie et des prestations de délimitation foncière, ces lots soient réservés exclusivement à un géomètre expert. Il peut être envisagé, pour résoudre la difficulté, de procéder à la division des marchés en lots, de faire en sorte que des lots homogènes de travaux de délimitation foncière soient réservés à des professionnels membres de l'Ordre des géomètres experts. Si, cet allotissement apparaissait malaisé, par exemple, dans le cas d'un marché de petite taille ou à bons de commande, rien n'interdit à des géomètres experts et à des topographes de s'associer pour une soumission à un marché d'un lot comprenant des travaux de délimitation et de topographie. Il reviendrait alors au donneur d'ordre de s'assurer, pendant l'exécution du marché, que les opérations de délimitation sont bien effectuées par le géomètre expert, ou ses salariés, et le cas échéant, à l'Ordre des géomètres experts, de s'assurer que ses membres n'auront pas laissé effectuer par d'autres professionnels des travaux entrant dans le cadre de leurs attributions exclusives.

Dès lors, une pratique reposant sur une interprétation tendant à donner aux dispositions du décret un champ d'application plus étendu que celui de la loi et qui présenterait un caractère anticoncurrentiel ne pourrait bénéficier des dispositions du 1^o de l'article 10 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986.

S'agissant en second lieu, du rôle que peut jouer l'Ordre des géomètres experts auprès des administrations, des donneurs d'ordre et des professionnels de la topographie non membres de l'Ordre, le Conseil a rappelé à plusieurs reprises qu'un Ordre professionnel ne peut, sous couvert de sa mission de service public, être à l'origine de pratiques ayant pour effet de fausser le jeu de la concurrence. Au surplus, si l'Ordre professionnel des géomètres experts a été investi par les pouvoirs publics d'une mission de contrôle et d'organisation de la profession, cette mission s'exerce exclusivement à l'égard des membres de l'Ordre et celui-ci ne peut se substituer aux pouvoirs publics en ce qui concerne le respect par d'autres personnes de dispositions régissant l'exercice de cette profession. Dès lors, si l'Ordre des géomètres experts se prévalait auprès de personnes extérieures à la profession d'une interprétation des textes le régissant dans des conditions susceptibles de fausser le jeu de la concurrence et donc d'être qualifiées au regard du titre III de l'ordonnance, il ne pourrait s'abriter derrière ses missions de service public pour s'exonérer de sa responsabilité.

Le Conseil tient également à préciser que si certains travaux ne relèvent pas du monopole des géomètres experts, rien n'interdit aux donneurs d'ordre, pour des raisons qui leur sont propres, de souhaiter les confier à des géomètres experts.

B - LES DIFFICULTÉS D'INTERPRÉTATION ET D'APPLICATION DES TEXTES CONCERNANT LA RÉALISATION DES DOCUMENTS CADASTRAUX

La Chambre syndicale des géomètres topographes considère que le système d'agrément mis en place par l'arrêté du 11 décembre 1985 introduit une restriction à l'exercice de leur activité professionnelle car les travaux de rénovation cadastrale et les documents d'arpentage n'entreraient pas dans le champ du monopole des géomètres experts tel que défini par la loi du 7 mai 1946. En raison de la faible densité des géomètres experts dans certains départements, en zone rurale, il n'existerait pas de concurrence effective entre géomètres experts pour la réalisation de ces documents, ce qui aboutirait à des prix homogènes et élevés.

Il apparaît que les documents cadastraux ne peuvent être analysés comme entrant dans le champ du monopole des géomètres experts défini par la loi du 7 mai 1946. D'une part, les documents d'arpentage, qui sont réalisés lorsqu'il y a modification des limites d'un terrain, ne constituent qu'un report des plans de délimitation réalisés par un géomètre expert sur l'extrait du plan cadastral. Or, le cadastre ne possède pas une valeur juridique équivalente à celle des documents de délimitation ou de bornage, annexés aux titres de propriété. Il ne constitue qu'un indice parmi d'autres (par exemple la possession effective, les indices matériels, les "dires des sachants", l'accord des parties) des limites de propriété, car il ne fait état que de la limite "apparente". D'autre part, le fait que l'arrêté du 11 décembre 1985 autorise les géomètres retraités du cadastre (qui ne sont pas membres de l'Ordre des géomètres experts) à réaliser les documents cadastraux atteste de ce que l'administration ne considère pas ces documents comme entrant dans le champ du monopole des géomètres experts. D'ailleurs, un bulletin officiel des impôts du 28 janvier 2000 précise que, si un agent retraité du cadastre peut solliciter un agrément pour l'établissement des documents d'arpentage, "*il lui est interdit d'exécuter des opérations relevant de la profession de géomètre expert, c'est-à-dire en particulier, d'effectuer des travaux de délimitation, de piquetage, d'arpentage ou de bornage et de produire des plans, même sommaires ou de masse*".

L'attribution de droits exclusifs aux géomètres experts et aux retraités du cadastre pour la réalisation des documents d'arpentage et des travaux de rénovation cadastrale ne peut se justifier uniquement par une exigence de qualification. Certes, la rénovation cadastrale nécessite des compétences, notamment d'ordre juridique, dont tous les professionnels de la topographie ne disposent pas nécessairement. Mais certains topographes, ayant suivi un cursus universitaire identique à celui des géomètres experts, attestant de qualifications professionnelles par la possession du brevet de technicien supérieur de géomètre-expert ou pouvant se prévaloir de leur expérience professionnelle, peuvent disposer de compétences équivalentes. Le fait d'exclure, par principe, les géomètres topographes de la réalisation de documents cadastraux constitue donc une restriction qui ne résulte pas des textes. De plus, ce sont les propriétaires qui supportent les frais de ces travaux cadastraux et qui sont donc les demandeurs sur le marché. La nécessité de l'agrément et la limitation de cet agrément à une partie seulement des professionnels susceptibles de rendre le service considéré aboutit à une limitation de l'offre et, compte tenu du faible nombre de géomètres experts dans certaines zones, à une diminution, sans doute sensible, de l'intensité concurrentielle. Ainsi, sans que le présent avis ait à se prononcer sur la légalité du dispositif réglementaire en cause, on ne peut que constater qu'il restreint la concurrence sans véritable justification technique.

En effet, des modalités pratiques d'attribution des agréments, consistant par exemple en l'attribution d'agréments provisoires ou sur dossier, pourraient permettre de vérifier la valeur des compétences professionnelles ou les références de candidats géomètres topographes et de les comparer avec celles d'autres spécialistes. La mise en œuvre d'une telle procédure serait de nature à augmenter l'offre et par conséquent à développer l'exercice de la concurrence sur le marché des travaux cadastraux aux bénéfices des collectivités publiques et des particuliers.

Délibéré, sur le rapport de Mme Vérot, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel, vice-présidente, et M. Cortesse, vice-président.

Le rapporteur général,
Patrick Hubert

La présidente,
Marie-Dominique Hagelsteen

© Conseil de la concurrence