

N^{os} 394065, 394387
Chambre syndicale nationale des
géomètres-topographes et autres
M. D...

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance du 7 septembre 2016
Lecture du 28 septembre 2016

Conclusions
M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. Quelle est la portée du monopole des géomètres-experts sur les travaux topographiques ? Telle est la question qui vous est soumise.

II. Ce monopole découle de l'article 2 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'Ordre des géomètres experts : « Peuvent seuls effectuer les travaux prévus au 1° de l'article 1er les géomètres-experts inscrits à l'ordre conformément aux articles 3 et 26 », le renvoi visant la réalisation des études et des 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 ».

Le législateur a ainsi entendu garantir la protection de la propriété foncière en confiant sa délimitation à des professionnels spécialement qualifiés et présentant des garanties d'indépendance et de probité, comme vous l'avez rappelé par votre décision du 7 sept. 2012, Chambre syndical nationale des géomètres topographes, 360032, inéd.) pour juger non sérieuse la question de la conformité de ce monopole aux droits et libertés que la Constitution garantit, notamment la liberté d'entreprendre.

On pourrait penser qu'il suffit de confier aux notaires le soin de vérifier le respect de ce monopole, en vertu de leur propre monopole « pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent faire donner le caractère d'authenticité » (cf. article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat), au nombre desquels figurent ceux affectant la propriété immobilière, et ceci sous le contrôle du juge pénal chargé de réprimer l'exercice illégal de la profession de géomètre-expert.

Mais c'est sans compter sur le génie administratif qui a intimement lié la protection de la propriété foncière à divers objectifs d'intérêt général, dont l'action fiscale, par les deux instruments que sont le cadastre et le fichier immobilier. Seul le premier nous intéresse ici. Comme vous le savez, le cadastre est un document administratif utilisé pour recenser et identifier les immeubles en vue de l'établissement des bases des impôts locaux. Son existence mais également sa précision sont un aspect essentiel de l'efficacité et de l'équité de la fiscalité : c'est pourquoi il a de longue date été mis en place le principe de lier la tenue du cadastre à l'évolution des droits immobiliers. C'est la notion de *conservation du cadastre*, qui est définie à l'article 25 du décret du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre. Il impose que « tout changement de limite de propriété notamment par suite de division, lotissement, partage doit être constaté par un document d'arpentage établi aux frais et à la diligence des parties et certifié par elles, qui est soumis au service du cadastre, préalablement à la rédaction de l'acte réalisant le changement de limite, pour vérification et numérotage des nouveaux îlots de propriété ».

Cette obligation s'impose dans les communes soumises au régime de la conservation cadastrale, c'est à dire celles dans lesquelles l'État a, de sa propre initiative ou à la demande des communes, procédé à la révision ou la réfection du cadastre dans les conditions précisées par le décret de 1955. La conservation porte donc bien son nom : il s'agit d'assurer la tenue à jour de documents que la puissance publique a pris le soin de faire établir avec précision. La finalité du cadastre demeure donc fiscale. Mais s'il n'a pas vocation à garantir un droit de propriété, il constitue néanmoins, du fait de sa fiabilité, une présomption de propriété : il apporte ainsi une aide précieuse aux particuliers.

III. On voit donc que les études et travaux topographiques, qui sont à la base du cadastre, sont de deux types : ceux engagés pour la rénovation du cadastre, à l'initiative de la puissance publique, et ceux servant à la conservation du cadastre, effectués à la demande des particuliers. L'article 6 du décret de 1955 confie les premiers au service du cadastre, soit en régie, soit à l'entreprise, dans ce dernier cas par recours à des personnes agréées par le directeur général des finances publiques. Quant aux seconds, destinés à la conservation du cadastre, qui consistent donc en la réalisation du document d'arpentage visé à l'article 25 du décret, ils « ne peuvent être dressés que (...) par des personnes agréées » en vertu de l'article 30 du décret.

Les personnes éligibles à l'agrément ont d'abord été précisées par un arrêté du ministre des finances du 31 janvier 1956. Ce sont les géomètres-experts mais également les inspecteurs et techniciens retraités du service du cadastre pour les travaux de rénovation du cadastre autres que la triangulation cadastrale et pour l'établissement des documents d'arpentage.

L'arrêté du 11 décembre 1985 ensuite intervenu a ajouté les retraités de la catégorie A justifiant d'au moins 15 années de service dans une structure de la direction générale des impôts chargée d'activité topographique et cadastrale (art. 9) et les personnes qualifiées non inscrites à l'ordre des

géomètres-experts, uniquement dans les régions où l'effectif des géomètres-experts ne permet pas d'assurer l'établissement des documents d'arpentage.

Ces arrêtés étaient assez difficiles à concilier avec le monopole légal des géomètres-experts¹, et il a d'ailleurs été déclarée en partie illégal par un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 15 juillet 2005 (n° 01BX01217)².

L'arrêté 30 juillet 2010, actuellement en vigueur, tente de mettre un peu d'ordre. Il prévoit l'agrément de plein droit des géomètres experts inscrits au tableau de l'ordre et, par extension, de ceux bénéficiant de la libre prestation de services instituée par le droit de l'Union européenne (art. 4) et reprend la possibilité d'agréer, pour exécuter tous travaux cadastraux, les retraités administratifs en y ajoutant les géomètres experts retraités (art. 5)... Enfin l'article 6 prévoit la possibilité d'agréer des professionnels énumérés pour établir des documents d'arpentage. Mais l'article 8 précise que ces derniers « s'interdisent de réaliser les études et travaux topographiques destinés à fixer elles-mêmes les limites des biens fonciers et les droits qui y sont attachés, lesquels travaux relèvent de la seule compétence des personnes mentionnées à l'article 4 ».

IV. On voit donc que le parti du pouvoir réglementaire a été, en 2010, de maintenir ouvert le champ de l'agrément tout en précisant ses limites pour les géomètres non inscrits...

L'explicitation concrète de cette restriction s'est faite par étape.

Le chapitre « Généralités sur les documents d'arpentage » du bulletin officiel des finances publiques, dans sa mise à jour du 18 juin 2013 (BOI-CAD-MAJ-10-10-20150902), expliquait ainsi, à son paragraphe 120, que « ces professionnels sont autorisés à réaliser des divisions parcellaires comprenant notamment des travaux d'arpentage » mais en leur interdisant « les travaux de bornage, c'est-à-dire la procédure impliquant une délimitation contradictoire, la production d'un procès-verbal de bornage et une matérialisation des limites sur le terrain par des repères durables », tout en leur permettant, en cas d'accord des propriétaires, à matérialiser les nouvelles limites par des repères tels que des piquets ou des bornes, matérialisées sur le terrain mais non reconduites au plan cadastral...

C'est l'évolution de ce document qui est attaqué devant vous. Dans sa version modifiée le 2 septembre 2015, le paragraphe 120 précise dorénavant que relève de la seule compétence des géomètres bénéficiant du monopole légal l'établissement de documents d'arpentage portant changement de limite(s) de propriété et accompagnant ou destinés à accompagner un acte notarié ou administratif, une expropriation, ou une rectification de limites figurées au plan dès lors qu'un

¹ cf. s'agissant des travaux que pouvaient accomplir les retraités de l'administration fiscale la question parlementaire n° 36336, JO Débats parlementaires, Assemblée nationale du 12 mars 1977, p. 6).

² Est visée la disposition permettant l'ouverture de l'agrément aux géomètres non inscrits à l'ordre des géomètres-experts pour l'établissement des documents d'arpentage, en cas de déficit d'effectif géomètres-experts.

acte est nécessaire. Par ailleurs, les travaux de bornage leur sont également strictement réservés. » Et le champ des activités des autres professionnels est défini positivement. Ils sont autorisés à établir des documents d'arpentage uniquement dans les cas énumérés, ceux-ci au nombre de quatre, et notamment « un nouvel agencement de la propriété (réunion ou division parcellaire) n'accompagnant pas, ou non destiné à être suivi d'un acte notarié ou administratif ».

Sont attaqués par la chambre syndicale nationale des géomètres-topographes et des professionnels la note du 27 août 2015 du directeur général des finances publiques portant modification du paragraphe 120 de l'instruction fiscale, ainsi que le complément apporté à cette note révélé par un courriel du 15 septembre 2015 (req. 394065), et par ailleurs par M. D..., le paragraphe 120 dans sa dernière rédaction.

La recevabilité des conclusions dirigées contre la note et le paragraphe 120 du bulletin n'est pas douteuse, en application de votre jurisprudence Duvignières, les services du cadastre étant invités par le ministre à refuser les documents « non conformes » à la doctrine établie par ces documents. Le point est plus douteux pour le complément à la note, portant sur les conditions d'entrée en vigueur de la nouvelle doctrine, mais si vous suivez la solution que nous vous proposons, vous pourrez ne pas statuer sur la fin de non recevoir.

V. Les actes attaqués ne sont pas au nombre des décisions individuelles soumises à une procédure contradictoire en application des dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Vous pourrez donc écarter le moyen de légalité externe présenté par M. D... comme inopérant.

VI. Il est ensuite soutenu que le nouveau paragraphe 120 du chapitre en cause du bulletin officiel et la note qui l'accompagne méconnaissent le sens et la portée des dispositions législatives et réglementaires qu'ils prétendent expliciter.

1. Nous avons quelque mal à considérer que les éléments attaqués méconnaissent les dispositions que nous avons citées. Car, comme nous l'avons vu, la nouvelle rédaction du paragraphe 120 reprend celle de l'article 8 de l'arrêté du 30 juillet 2010, qui a posé comme règle que les professionnels non inscrits au tableau de l'ordre des géomètres-experts s'interdisent de réaliser les études et travaux topographiques destinés à fixer les limites des biens fonciers et les droits qui y sont attachés (...) ».

2. Mais ce que contestent en réalité les requérants, c'est de façon plus générale que les travaux réalisés pour le cadastre puissent tomber dans le champ du monopole légal, alors que le cadastre est un document fiscal dont les énonciations ne constituent pas un titre de propriété. Ils estiment donc que « pour ce seul motif, les documents d'arpentage réalisés pour être portés au cadastre ne peuvent, par hypothèse, être regardés comme relevant du monopole des

géomètres-experts qui, comme toute disposition portant atteinte à la liberté d'entreprendre, doit être interprétée strictement ».

Cela revient donc, en réalité à considérer que la règle posée par l'article 8 de l'arrêté de 2010, qui est reprise les actes attaqués, est elle-même contraire à une norme juridique supérieure.

3. Et c'est bien là que se situe la difficulté la plus sérieuse.

Car le décret de 1955, que cet arrêté vient préciser, peut faire naître une ambiguïté, du fait que son article 25 lie le changement de limite de propriété par acte notarié à une procédure cadastrale reposant sur le document d'arpentage, mais permet à son article 30 la réalisation de ce type de documents par des personnes agréées, sans la limiter aux seuls géomètres-experts.

Mais l'ambiguïté n'est qu'apparente : il se déduit assez naturellement de la première disposition que le monopole légal doit s'appliquer aux documents d'arpentage dès lors que, selon la définition qu'en donne le décret, ils ont pour objet de fixer les limites de la propriété ou les éléments servant à définir des droits attachés à cette propriété (tels des servitudes), tels qu'ils sont destinés à être repris par l'acte notarié.

C'est d'ailleurs bien en fonction de l'objet des travaux d'arpentage que la Cour de cassation détermine s'ils relèvent du monopole légal : elle confirme la relaxe d'un géomètre topographe dès lors que les travaux qu'il a réalisés, déposés au service du cadastre, n'ont pas eu directement pour objet de fixer les limites des biens fonciers ou de définir les droits qui y sont attachés : voyez Cass. crim., 16 mai 2006, Conseil de l'ordre des géomètres-experts de la région Auvergne-Limousin, n° 05-82870, publié. Mais elle estime que le monopole est méconnu lorsque les documents ont pour objet un changement de limites de propriété (voyez Cass. Crim., 8 février 2011, n° 10-83.917) alors même qu'ils ne font que constater les limites résultant de l'accord amiable des parties (Cass. crim. 1er sept. 2015, Conseil régional des géomètres-experts de la région Rhône-Alpes, n° 14-6235, publiée).

Et cette lecture de l'article 25 n'est pas inconciliable avec la faculté, prévue à l'article 30, d'agréer des professionnels ne bénéficiant pas du monopole.

On comprend d'abord que cette rédaction a permis, dès l'arrêté de 1956, d'étendre quelque peu le champ des personnes concernées, en y incluant les retraités de l'administration puis d'autres professionnels, dans des conditions restrictives.

Mais surtout, les travaux topographiques soumis par les particuliers au service du cadastre ne se limitent pas à ceux de l'article 25 : un certain nombre de délimitations internes à une propriété peuvent également être réalisées, en fonction de la géométrie ou de la destination des terrains. Il faut donc en déduire que la notion de document d'arpentage prend à l'article 30 un sens plus large qu'à l'article 25. On comprend dès lors que l'article 8 de l'arrêté vienne préciser que le monopole légal s'applique à la réalisation des seuls documents d'arpentage conduisant à un

changement de limite de propriété ou à d'autres modifications destinés à faire l'objet d'un acte notarié.

VII. Vous pourrez donc rejeter les moyens tirés de ce que la note litigieuse aurait méconnu les dispositions de la loi ou du décret. Au vu de son objet, elle n'a pas incompétemment édicté des règles nouvelles. Et vous pourrez écarter le moyen tiré de l'atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, à la liberté du commerce et de l'industrie et à la libre concurrence, qui ne peut utilement être invoquée à l'encontre des actes attaqués, mais résulte entièrement de la loi.

Enfin, contrairement à ce qui est soutenu par M. D..., la note attaquée n'a eu ni pour objet ni pour effet d'étendre illégalement l'application de l'arrêté précité aux départements d'outre-mer

Vous pourrez rejeter les deux requêtes, y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Et vous pourrez mettre à la charge de la chambre syndicale nationale des géomètres-topographes et autres la somme de 3.000 € au à verser au titre de ces dispositions à l'ordre des géomètres experts, qui peut être regardé comme une partie.

Tel est le sens de nos conclusions.