Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.182/2001 /dxc

Arrêt du 18 juin 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Müller, Yersin, Merkli et Zappelli, juge suppléant,
greffière Kurtoglu-Jolidon.

Union Technique Suisse, 8006 Zürich,
X._____,
recourants,
tous les deux représentés par Me Patrice Girardet, avocat,
rue de Bourg 8, case postale 3712, 1002 Lausanne,

contre

Conseil d'Etat du canton de Vaud, 1014 Lausanne,
représenté par Me Denis Sulliger, avocat, rue du Simplon 13,
case postale 1085, 1800 Vevey 1,

art. 27, 49 Cst.: liberté économique; primauté du droit fédéral

(recours de droit public contre le règlement du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 14 mai 2001 modifiant celui du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [RATC])

Faits:
A.
Le 14 mai 2001, le Conseil d'Etat du canton de Vaud (ci-après: le Conseil d'Etat) a adopté un règlement modifiant celui du 19 septembre 1986 d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après: RATC ou le règlement).

Au chapitre III "Formalités relatives à la construction", section I "Permis de construire", ce règlement contient notamment les nouvelles dispositions suivantes:
Art. 69 - Pièces et indications à fournir avec la demande de permis de construire

"1 ...
ch. 1 ...
L'ingénieur géomètre breveté authentifie la conformité du plan de situation au plan cadastral mis à jour et les indications mentionnées; ..."
Art. 71 - Dérogations

"Lorsqu'un projet de construction prévoit une dérogation aux règlements ou aux plans d'affectation, celle-ci doit être mentionnée sur le plan de situation authentifié par l'ingénieur géomètre breveté."
A la section II "Exécution des travaux, permis d'habiter ou d'utiliser", il est précisé (seul l'al. 3 de l'art. 77 a été modifié):
Art. 77 - Exécution des travaux

”1 Outre les avis à donner au commencement et à l’achèvement des travaux, le maître de l’ouvrage est, dans les cas de constructions nouvelles, d’agrandissement, de surélévation ou de transformation de bâtiments, tenu d’aviser par écrit la municipalité de l’état d’avancement des travaux en vue des vérifications d’implantation.

2 Cet avis est donné après l’établissement des gabarits délimitant l’implantation, puis lorsque l’ouvrage atteint le niveau de la première dalle.

3 Les communes qui n’ont pas de service technique font exécuter ces vérifications par un ingénieur géomètre breveté lorsque les distances jusqu’aux fonds voisins sont proches du minimum autorisé ou que l’implantation du bâtiment dépend d’une limite des constructions. L’ingénieur géomètre breveté assume la responsabilité des contrôles effectués. (...)”
B.
Agissant par la voie du recours de droit public, l’Union Technique Suisse et X._____ demandent au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d’annuler l’article 69 al. 1 ch. 1 al. 2 RATC et de le remplacer par le texte suivant:
”Ce plan est établi par un ingénieur au sens des articles 107a alinéa 1 LATC et premier de l’arrêté du Conseil d’Etat du canton de Vaud du 23 avril 2001 fixant la liste des spécialistes en mensuration autorisés à réaliser les travaux de la mensuration officielle portant sur les couches d’information « couverture du sol », « objets divers et éléments linéaires », « altimétrie » et « conduites ».”
Les recourants concluent aussi à l’annulation de la dernière partie de l’article 71 RATC, à savoir les mots: «(...) authentifié par l’ingénieur géomètre breveté». Enfin, ils demandent l’annulation des mots «géomètre breveté» figurant aux deux phrases de l’art. 77 al. 3 RATC.
Invoquant les art. 8, 27, 36 et 94 Cst., les recourants prétendent que l’exigence, posée par les art. 69 al. 1 ch. 1 al. 2 et 71 RATC, d’authentification de plan de situation par un ingénieur géomètre breveté ne répond à aucune nécessité objective et à aucun but de police mais vise uniquement au maintien de la mainmise desdits ingénieurs sur le marché lucratif de la mise à l’enquête des projets de construction important et violerait leur liberté économique et le principe de l’égalité devant la loi. Il en irait de même de la compétence exclusive accordée aux ingénieurs géomètres brevetés pour les travaux de vérification de l’implantation visés par l’art. 77 al. 3 RATC. Ils voient en outre, dans l’exigence d’authentification, par un ingénieur géomètre breveté, des plans établis par un ingénieur géomètre non breveté une violation du droit fédéral, dont la primauté est garantie à l’art. 49 Cst., et du principe de la légalité consacré à l’art. 5 Cst.

Le Conseil d’état conclut au rejet du recours.

Les recourants ont déposé un mémoire complétif sur lequel le Conseil d’Etat s’est déterminé. Ils n’ont pas expressément modifié leurs conclusions.
Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
Le Tribunal fédéral examine d’office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 II 13 consid. 1a p. 16, 46 consid. 2a p. 47).
1.1 Le recours de droit public est recevable lorsqu’il est formé, comme en l’espèce, contre un arrêté de portée générale pour violation des droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 lettre a OJ).
1.2 L’exigence de l’épuisement des voies de droit cantonales prévue par l’art. 86 al. 1 OJ s’applique également aux recours de droit public formés contre les arrêtés cantonaux de portée générale (ATF 124 I 11 consid. 1a p. 13, 159 consid. 1b p. 161; 119 Ia 321 consid. 2a p. 324). Le droit vaudois ne prévoyant aucune procédure de contrôle direct de la constitutionnalité des normes cantonales de portée générale édicté par le Conseil d’Etat (cf. art. 4 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative), le présent recours, interjeté directement devant le Tribunal fédéral, est recevable au regard de l’art. 86 al. 1 OJ.
1.3 D’après l’art. 89 al. 1 OJ, l’acte de recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours dès la communication, selon le droit cantonal, de l’arrêté ou de la décision attaquée. Dans le cas particulier, le règlement cantonal a été promulgué dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud parue le 1er juin 2001, de sorte que le recours du 2 juillet 2001 a été interjeté en temps utile (ATF 103 Ia 191 consid. 1 p. 193; 125 II

440 consid. 1b p. 442).
1.4 Lorsque le recours est dirigé contre un arrêté de portée générale, la qualité pour recourir, au sens de l'art. 88 OJ, est reconnue à toute personne dont les intérêts juridiquement protégés sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour (ATF 125 I 173 consid. 1b p. 174, 474 consid. 1 p. 477; 125 II 440 consid. 1c p. 442). En sa qualité d'ingénieur ETS en mensuration et génie rural, au bénéfice de l'autorisation de travailler dans la mensuration cadastrale et qui exerce son métier à Z._____, X._____ est touché par les dispositions réglementaires attaquées qui l'empêchent notamment de dresser des plans de situation sous sa seule responsabilité et l'obligent à les faire authentifier. Il a donc qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ.

Une association peut également agir par la voie du recours de droit public en vue de sauvegarder les intérêts de ses membres, même si elle n'est pas directement touchée par l'acte entrepris. Il faut notamment qu'elle ait la personnalité juridique, que la défense des intérêts de ses membres figure parmi ses buts statutaires et que la majorité, ou tout au moins un grand nombre, de ses membres aient la qualité pour agir (ATF 125 I 71 consid. 1b p. 75, 369 consid. 1a p. 371; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 1994, p. 268). En l'occurrence, l'Union Technique Suisse est une association dont les statuts stipulent qu'elle défend les intérêts professionnels de ses membres (art. 1.2 ch. 2) et qu'elle favorise la considération, ainsi que la reconnaissance nationale et internationale des ingénieurs et des architectes diplômés (art. 1.2 ch. 4). L'Union Technique Suisse comprend des sections, dont plusieurs sont vaudoises et comptent un très grand nombre de membres qui sont susceptibles d'être touchés par les dispositions réglementaires critiquées. L'Union Technique Suisse a donc qualité pour recourir au sens de l'art. 88 OJ.
1.5 Sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, le recours de droit public est de nature purement cassatoire (ATF 128 III 50 consid. 1b p. 53; 127 II 1 consid. 2c p. 5 et les arrêts cités). Dans la mesure où les recourants demandent autre chose que l'annulation de l'arrêt attaqué dans leur conclusions relatives à l'art. 69 al. 1 ch. 1 al. 2 RATC, soit l'injonction à l'autorité intimée de remplacer ledit alinéa par un texte arrêté par le Tribunal fédéral, celles-ci sont irrecevables.
2.
Les recourants invoquent plusieurs principes constitutionnels dont certains se recoupent. Ils estiment tout d'abord que la liberté économique consacrée à l'art. 27 Cst. est violée. En substance, ils reprochent aux art. 69 al. 1 ch. 1 al. 2, 71 et 77 al. 3 RATC d'être dépourvus de base légale, de manquer d'intérêt public, d'enfreindre le principe de la proportionnalité et de ne pas respecter le principe d'égalité de traitement entre concurrents.
2.1 Selon l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie (al. 1); elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29). Elle peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (FF 1997 I 179; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2000, no 605, p. 315). L'art. 94 al. 1 Cst. impose à la Confédération et aux cantons de respecter le principe de la liberté économique.

Conformément à l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi (al. 1); elles doivent en outre être justifiées par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 2 et 3). Ces conditions à la limitation d'un droit fondamental s'appliquent aussi à l'égalité de traitement entre concurrents directs, c'est-à-dire entre personnes appartenant à une même branche économique, qui s'adressent au même public avec des offres identiques pour satisfaire le même besoin (ATF 123 I 259 consid. 2b p. 260, concernant la profession d'avocat; ATF 112 Ia 30 consid. 3a p. 33). Sont prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (ATF 128 I 3 consid. 3a et 3b p. 9; 125 I 209 consid. 10a p. 221 et les arrêts cités).

La jurisprudence développée sous l'angle de l'art. 31 al. 2 aCst. demeure applicable à l'art. 27 Cst. (ATF non publié du 27 juillet 2000 dans la cause 2P.48/2000 consid. 2b). Il a été jugé que la profession d'architecte tombe sous le coup de l'art. 31 aCst. (ATF 112 Ia 30 consid. 3a p. 33). Or, à l'instar des architectes, les ingénieurs acquièrent leurs connaissances scientifiques soit dans un établissement universitaire, soit dans un établissement

technique supérieur. L'absence de ces connaissances, dans un cas comme dans l'autre, risquerait d'être préjudiciable à la collectivité. Ainsi, ce qui a été émis à propos des architectes est valable pour les ingénieurs. Les cantons peuvent donc édicter des restrictions au droit d'exercer librement la profession d'ingénieur si celles-ci sont justifiées par des motifs de police suffisants, comme ils peuvent le faire relativement à la profession d'architecte. Il est dès lors loisible aux cantons d'exiger des ingénieurs des connaissances et des capacités de leur part et d'opérer des distinctions entre ceux qui possèdent ces connaissance et ceux qui ne les possèdent pas, ou dans une moindre mesure, lorsque l'intérêt public le requiert (ATF 112 Ia 30 consid. 3 p. 33).
2.2 Le Tribunal fédéral examine librement - sous la seule réserve de la retenue qu'il s'impose s'agissant des questions d'appréciation et la prise en compte des circonstances locales - si la mesure contestée repose sur une base légale suffisante, répond à un intérêt public prépondérant et respecte le principe de la proportionnalité (ATF 123 I 212 consid. 3a p. 217; 120 Ia 67 consid. 3b p. 72, 74 consid. 5 p. 79). Toutefois, s'agissant de la question de la base légale, il examine le droit cantonal sous l'angle restreint de l'arbitraire, lorsque l'atteinte à la liberté économique n'est pas particulièrement grave (ATF 128 I 19 consid. 4c/bb p. 30).

Une restriction à la liberté économique est grave lorsque, par exemple, l'exercice d'une profession est interdit faute de posséder un certificat de capacité (ATF 104 Ia 196; Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesrecht, 5è éd., n. 667/668, p. 192). En l'occurrence, les restrictions dont se plaignent les recourants ne revêtent pas un tel caractère de gravité. Le libre exercice de leur profession est reconnu. Seuls certains actes relatifs à l'authentification des plans de situation et, dans certaines conditions, à la vérification de l'implantation d'une construction sont soustraits à leurs compétences et réservés aux ingénieurs géomètres porteurs d'un brevet fédéral (ATF 123 I 259 consid. 2b p. 260 concernant les restrictions apportées à l'exercice de la profession d'avocat). On ne peut donc parler de restriction grave à la liberté économique. En conséquence, le Tribunal fédéral examinera le droit cantonal sous l'angle restreint de l'arbitraire.
2.3 ll convient d'examiner tout d'abord si l'arrêté du 14 mai 2001 repose sur une base légale permettant au Conseil d'Etat de réserver aux ingénieurs géomètres brevetés les compétences prévues aux dispositions attaquées.
L'autorité intimée fonde sa compétence sur l'art. 25 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) et sur la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). Aux termes de l'art. 25 LAT, en matière d'implantation, de transformation ou de changement d'affectation de constructions et d'installations, «les cantons règlent la compétence et la procédure». Les autorités cantonales sont également compétentes pour décider si les projets de construction situés hors de la zone à bâtir sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée (al. 2). L'art. 106 LATC dispose :
"Les plans de toute construction mise à l'enquête, à l'exception des constructions de minime importance, doivent être établis et signés soit par un architecte, soit par un ingénieur pour les plans particuliers relevant de sa spécialité."
Quant à l'art. 107a LATC, il prévoit :
"1 La qualité d'ingénieur est reconnue:
- aux porteurs du diplôme des Ecoles polytechniques fédérales de Lausanne et de Zurich, ainsi qu'aux diplômés bénéficiant d'une équivalence constatée par le Département des infrastructures;
- aux porteurs du diplôme des Ecoles techniques supérieures ETS;
- aux personnes inscrites au Registre des ingénieurs A ou B du REG (Fondation suisse des registres des ingénieurs, des architectes et des techniciens).
2 La qualité d'ingénieur géomètre est reconnue aux personnes ayant obtenu le brevet fédéral d'ingénieur géomètre."
Selon l'art. 108 al. 1 LATC :
"La demande de permis de construire est adressée à la municipalité. (...) Elle indique les dérogations requises et les dispositions réglementaires sur lesquelles elles sont fondées."
Le Conseil d'Etat est chargé de l'application de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (art. 9 LATC). Le règlement en question (RATC) a pour objet l'application de ladite loi.

L'art. 69 RATC autorise tous les ingénieurs, au sens des art. 106 et 107a LATC précités, à dresser les plans de situation dans les cas de construction nouvelle, d'agrandissement, de surélévation, de transformation d'immeubles ou de changement de leur destination. Par contre, seul un ingénieur géomètre breveté est autorisé à authentifier

ces plans. Il en va de même en cas de dérogation aux règlements et aux plans d'affectation (art. 71 RATC). Dans les cas où les distances jusqu'aux fonds voisins sont proches du minimum autorisé ou que l'implantation du bâtiment dépend d'une limite de construction, la vérification de la conformité de l'implantation après l'établissement des gabarits, puis lorsque l'ouvrage atteint le niveau de la première dalle, est du ressort exclusif de l'ingénieur géomètre breveté (art. 77 RATC).

Les normes réglementaires attaquées restent ainsi dans le cadre de la LATC (art. 106 et 107a) qui permet certes à tout ingénieur de dresser des plans de situation mais n'interdit pas de procéder à une distinction entre les ingénieurs cités par l'al. 1 de l'art. 107a LATC et les ingénieurs géomètres brevetés (al. 2) en ce qui concerne l'authentification desdits plans. A tout le moins, l'autorité intimée pouvait, sans arbitraire, déduire cette compétence des normes du droit fédéral et du droit cantonal.
2.4 La question se pose ensuite de savoir si le fait de réserver l'authentification des plans de situation servant à la mise à l'enquête, ainsi que la vérification de l'implantation, à des ingénieurs géomètres brevetés, est pertinente, répond à un intérêt public prépondérant.
2.4.1 Aux termes de l'art. 950 CC :
"L'immatriculation et la description de chaque immeuble au registre foncier s'opèrent d'après un plan dressé, dans la règle, sur la base d'une mensuration officielle.
Le Conseil fédéral décide d'après quels principes le levé de ces plans aura lieu."
L'art. 42 du Titre final CC précise que «le Conseil fédéral, après entente avec les cantons, arrête le mode de mensuration pour les diverses espèces de terrain.»
La mensuration ne consiste plus seulement à délimiter horizontalement la surface des biens-fonds et des objets mais elle englobe également toutes les données nécessaires à un système d'information du territoire. La mensuration comprend principalement l'abornement, la polygonation, les levés de détail ou la mensuration au sens étroit ainsi que la représentation sous forme de plans des levés (Meinrad Huser / Sébastien Chaulmontet, Droit suisse de la mensuration, 2000, p. 11 et 59). L'art. 6 de l'Ordonnance du Conseil fédéral du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle (OMO; RS 211.432.2) précise que les données saisies dans le cadre de la mensuration forment le catalogue des données et comprennent plusieurs couches d'information. Selon l'art. 43 OMO, l'exécution de la mensuration officielle incombe aux cantons. L'art. 44 OMO, sous le titre marginal "Droit d'exécuter les travaux", a la teneur suivante :
"1 Les cantons règlent l'exécution des travaux par des ingénieurs géomètres brevetés et d'autres spécialistes en mensuration. ...
2 Le canton ne peut confier l'exécution des travaux concernant les couches d'information «points fixes», «biens-fonds», «nomenclatures», «divisions administratives et techniques», ainsi que l'entretien de la mensuration officielle qu'à :
a. des communes ou d'autres collectivités de droit public ou personnes morales de droit public, si celles-ci disposent d'un propre service de mensuration dirigé par un ingénieur géomètre breveté ;
b. des ingénieurs géomètres brevetés. ..."
Au vu de l'art. 44 OMO, le canton de Vaud a modifié, le 5 septembre 2000, l'art. 12 de sa loi du 23 mai 1972 sur le registre foncier, le cadastre et le système d'information sur le territoire, lequel prévoyait que «les ingénieurs géomètres porteurs du brevet fédéral sont les officiers publics seuls autorisés à exécuter la mensuration (y compris l'abornement), et à établir des plans de mutation ou d'immatriculation pour le registre foncier». Sous le titre marginal "Spécialistes en mensuration", le nouvel article 12 de ladite loi cantonale a la teneur suivante :
"Les travaux concernant les couches d'information «points fixes», «biens-fonds», «nomenclature», «divisions administratives et techniques», ainsi que l'entretien de la mensuration officielle, ne peuvent être exécutés que par les ingénieurs géomètres brevetés conformément à l'art. 44 al. 2 de l'Ordonnance fédérale sur la mensuration officielle (OMO).
Les travaux concernant les autres couches d'information du catalogue des données peuvent aussi être exécutés par d'autres spécialistes en mensuration. (...)"
Dans son arrêté du 23 avril 2001, le Conseil d'Etat a reconnu comme spécialistes en mensuration au sens de l'art. 12 précité, outre les ingénieurs géomètres brevetés, notamment les porteurs de titres décernés par l'un des établissements d'enseignement spécialisés de la branche, soit l'EPFZ, l'EPFL, et l'école d'ingénieurs du canton de Vaud (EIVD).

Il en résulte que pour les couches d'information «couverture du sol», «objets divers, éléments linéaires», «altimétrie», «conduites», mentionnées dans le catalogue des données de la mensuration officielle, les ingénieurs diplômés ETS sont désormais également compétents, alors que les ingénieurs géomètres brevetés demeurent seuls compétents, en vertu du droit fédéral, pour les relevés concernant les autres couches d'information.

Selon les recourants, les prestations exigées pour établir un plan de situation en vue de l'obtention d'un permis de construire sont les mêmes que celles pour les relevés concernant la couche d'information «couverture du sol», ou «objets divers, éléments linéaires», pour lesquelles la compétence des ingénieurs non détenteurs du brevet fédéral de géomètre est admise, et elles se fondent sur les mêmes bases cadastrales. L'exigence d'authentification du plan de situation et de vérifications d'implantation par un ingénieur géomètre porteur du brevet fédéral n'aurait ainsi aucune justification compatible avec la Constitution.
2.4.2 En matière de mensuration officielle, les prestations du géomètre consistent, pour la couche d'information «couverture du sol», dans le levé des données décrivant la situation géographique réelle des objets, leur surface et leur nature - bâtiments, surfaces à revêtement dur, surfaces vertes, eaux, surfaces boisées, surfaces sans végétation (art. 7 al. 1 let. b de l'Ordonnance technique du 10 juin 1994 sur la mensuration officielle [OTEMO; RS 211.432.21]). Quant aux travaux concernant la couche d'information «objets divers, éléments linéaires» (art. 7 al. 1 let. c OTEMO), ils concernent des objets qui présentent des caractéristiques importantes pour la description de la couverture du sol mais qui, vu leurs dimensions ou leurs propriétés, sont négligeables au niveau de la partition du territoire. Cela comprend les détails de la couverture du sol tels que les murs, les tunnels, les passages inférieurs, les ouvrages de protection des rives ou des éléments linéaires comme les lignes aériennes à haute tension, les conduites forcées en surface, les voies ferrées, les téléphériques et les entrées de caverne (Meinrad Huser / Sébastien Chaulmontet, op. cit., p. 68/69).

Ces prestations, que l'ingénieur issu de la filière des Hautes écoles spécialisées (HES) ou EPF mais non porteur du brevet fédéral de géomètre est en droit d'accomplir en matière de mensuration selon le droit fédéral, sont donc des relevés de la situation existante du sol.

En matière de construction, la demande de permis de construire, selon l'art. 69 RATC, doit comprendre un plan de situation extrait du plan cadastral. Ce document est essentiel puisqu'il doit permettre à l'autorité de vérifier si les conditions légales permettant l'octroi du permis sont réalisées. Outre les noms et prénoms du propriétaire du fonds et des fonds voisins, les données cartographiques relatives au bâtiment projeté, les indications relatives aux accès, etc. (art. 69 al. 1 ch. 1 al. 1 let. a, b, c, h et i, RATC), le plan doit mentionner l'indication des limites de construction, des limites de zones, l'affectation réglementaire et les servitudes (let. d), les distances de la construction aux limites du terrain et, au besoin, aux bâtiments existants, ainsi que la distance au lac et cours d'eau si celle-ci est inférieure à 20 mètres (let. f). Comme le relève et le démontre l'autorité intimée, l'indication des limites de construction et l'affectation réglementaire suppose, c'est d'ailleurs une évidence, la connaissance de diverses lois fédérales, de lois et règlements cantonaux, ainsi qu'une appréciation de ces lois et règlements dans le cas d'espèce. Quant à la détermination de la distance de la construction par rapport aux limites du terrain et aux bâtiments existants, etc., elle dépend de la connaissance et de l'analyse des divers règlements communaux applicables, comme le démontre également le Conseil d'Etat. L'art. 69 al. 1 ch. 1 al. 1 let. g RATC oblige l'auteur du plan à indiquer notamment la limite de l'aire forestière et de toute surface soumise au régime forestier, ainsi que les limites ou l'indication des secteurs de protection des eaux (let j). Ces indications supposent des connaissances et une appréciation juridiques qui vont au-delà du simple relevé décrivant la seule situation géographique.

L'art. 71 RATC, également objet du présent recours, oblige l'auteur du plan de situation à mentionner les dérogations aux règlements ou aux plans d'affectation. Ces indications ne peuvent être fournies que moyennant une très bonne connaissance des lois et règlements applicables, ainsi que de la jurisprudence y relative. Or, ces connaissances vont, sur ces questions, bien au-delà de celles que nécessite la mensuration officielle. La vérification de l'implantation, au sens de l'art. 77 al. 3 RATC également attaqué par les recourants, suppose le même type de connaissances des lois et règlements que celle requises pour déterminer les distances au sens de l'art. 69 al. 1 ch. 1 al. 1 let. f RATC mentionné ci-dessus.

Il résulte de l'analyse des dispositions légales qui précède que les prestations exigées de l'auteur du plan de situation en vue de l'obtention d'un permis de construire ou de la vérification de l'implantation ne se confondent pas avec celles requises du géomètre appelé à lever des données pour la mensuration officielle.
2.4.3 Il n'est pas contesté que le fait d'exiger des renseignements précis et fiables sur le plan de situation répond à un intérêt public important. Cela constitue en effet une garantie, d'une part, pour les communes, dont certaines ne disposent pas d'un service technique, d'autre part, pour les tiers ayant à consulter le dossier lors de la mise à l'enquête publique.

Cette constatation n'emporte pas en soi que l'on réserve aux seuls ingénieurs géomètres brevetés, à l'exclusion des autres ingénieurs issus de la filière HES ou EPF, le droit d'établir de tels plans ou de procéder aux vérifications sous leur seule responsabilité. Il convient d'examiner si des critères objectifs justifient cette discrimination et si celle-ci est le moyen adéquat d'atteindre le but recherché par la réglementation attaquée.

Les recourants ne contestent pas que l'établissement d'un plan de situation exige la connaissance des lois et règlements et une appréciation juridique, mais ils affirment être pourvus d'une formation pratique et juridique suffisante à cet effet.

Selon l'art. 3 al. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES; RS 414.71):
"Les hautes écoles spécialisées dispensent un enseignement axé sur la pratique, sanctionné par un diplôme et préparant à l'exercice d'activités professionnelles qui requièrent l'application de connaissances et de méthodes scientifiques."
La formation juridique des ingénieurs en géomatique comprend, à tout le moins pour l'enseignement dispensé dans l'école d'ingénieurs du canton de Vaud, un cours général permettant d'acquérir des connaissances de base dans les domaines du droit constitutionnel, du droit des personnes, de la famille, des successions et des obligations, ainsi que des droits réels. Ces cours ont lieu durant les premier et deuxième semestres des études qui en comprennent six, à raison de deux heures par semaine, soit en tout soixante heures. Ils font l'objet de contrôles continus mais ils ne sont pas sanctionnés par un examen. Durant les troisième et quatrième semestres sont dispensés des cours ayant pour objectif de faire connaître à l'étudiant les problèmes juridiques en relation avec sa future profession, notamment en matière de droits réels et de droit foncier rural. Ces cours, à raison de quatre heures hebdomadaires, font l'objet de contrôles continus et sont sanctionnés par un examen oral. Dispensés par un ingénieur civil diplômé, ils portent sur le territoire, l'aménagement, l'environnement et la construction. Dans cette dernière partie, un chapitre est consacré aux permis de construire. Un second cours concerne les améliorations foncières mais
pas directement la question du permis de construire.

Selon l'art. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 16 novembre 1994 concernant le brevet fédéral d'ingénieur géomètre (ci-après: l'Ordonnance; RS 211.432.261), pour obtenir ce brevet, il faut:
"...
a. être titulaire d'un diplôme reconnu:
1. d'une EPF ;
2. d'une autre école universitaire, orientation mensuration, ou
3. d'une haute école spécialisée, orientation mensuration;

b. prouver que l'on a la formation théorique nécessaire; et

c. subir avec succès l'examen de brevet."
L'obtention du brevet fédéral comprend donc plusieurs étapes. Elle nécessite une formation théorique, dont le candidat fournit la preuve par des examens (art. 3 de l'Ordonnance) dont peuvent en principe être dispensés les titulaires d'un diplôme EPF (art. 5 de l'Ordonnance). Quant aux titulaires d'autres diplômes d'une HES, ils peuvent être admis à ne passer qu'une partie de ces examens à certaines conditions (art. 6 de l'Ordonnance). Avant de se présenter aux examens de brevet, le candidat doit exercer une activité professionnelle durant au moins un an et demi après l'achèvement de la formation théorique (art. 16 de l'Ordonnance). Durant cette période, le candidat doit pouvoir se familiariser avec tous les aspects de la mensuration officielle. L'examen de brevet se

compose de travaux de bureau et de travaux sur le terrain. Il comprend les thèmes suivants: mensuration, régime foncier, améliorations foncières, aménagement du territoire, applications de l'informatique, gestion d'entreprise et administration (art. 15 de l'Ordonnance). Le deuxième thème porte notamment sur l'aménagement et les règlements des constructions, les plans d'affectation, règlement des constructions, plans de quartier, les supports juridiques de l'aménagement
du territoire et les bases légales, tous thèmes ayant trait au droit des constructions. Pour être admis à la formation d'ingénieur géomètre breveté, il faut donc, au préalable, avoir obtenu un diplôme d'ingénieur EPF ou HES. Cette formation postgrade spécialisée justifie, les recourants n'en disconviennent pas, qu'en matière de mensuration officielle, les porteurs du brevet fédéral soient seuls autorisés à exécuter certains travaux (art. 44 OMO). On l'a vu, cette formation spécialisée comprend également un enseignement assez approfondi en matière du droit de la construction, lequel est sanctionné par un examen. Le niveau d'enseignement, la spécialisation et les difficultés des études dans les matières touchant au régime juridique du sol et son utilisation sont donc, objectivement, supérieurs à ceux de la filière HES ou EPF.

L'intérêt public de l'Etat à ce que les plans soumis à l'enquête en vue d'une construction présentent une forte garantie de fiabilité explique qu'il s'en remette, pour l'authentification des plans de situation (art. 69 et 71 RATC) et pour la vérification de l'implantation (art. 77 RATC), aux spécialistes particulièrement qualifiés que sont les ingénieurs géomètres brevetés, garants de la conformité des plans aux prescriptions légales. L'exigence du brevet est ainsi fondée sur un motif valable. La distinction opérée entre les ingénieurs suivant qu'ils possèdent ou non le brevet fédéral est donc justifiée par des faits objectifs compte tenu de l'intérêt public en cause.
2.5 Il convient encore de s'assurer que les mesures prises par l'autorité intimée pour atteindre l'objectif fixé sont conformes au principe de la proportionnalité. Ce principe est inscrit dans la Constitution fédérale aux art. 5 al. 2 et 36 al. 3. L'activité de l'Etat doit être proportionnée au but visé. Selon la jurisprudence, le principe de proportionnalité se compose des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé -, de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public - (ATF 125 I 474 consid. 3 p. 482). Le Tribunal fédéral examine en principe librement la question du respect du principe de la proportionnalité. Il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit avant tout d'un problème d'organisation, d'appréciation ou de circonstances locales que les autorités cantonales connaissent mieux ou sont mieux à même d'évaluer que le Tribunal fédéral (ATF 124 I 297 consid. 3b p. 299; 120 la 67 consid. 3b p. 72; 119 Ia
378 consid. 6a p. 383).

En l'occurrence, le Conseil d'Etat a choisi, pour atteindre son objectif, le moyen qui porte le moins d'atteinte au libre exercice de la profession d'ingénieur géomètre non breveté. Celui-ci reste libre d'établir les plans de situation, seule l'authentification de ces plans est réservée à l'ingénieur géomètre breveté. Quant aux vérifications de l'implantation, selon l'art. 77 RATC, elles n'ont lieu que dans certaines conditions limitatives et elles sont le prolongement de l'obligation faite à l'ingénieur géomètre breveté de vérifier la conformité des plans de situation. Le principe de la proportionnalité est donc respecté et, au vu des considérants 2.3 et 2.4; la liberté économique n'est pas violée par les dispositions du règlement en cause et l'égalité de traitement entre concurrents respectée.
3.
Invoquant l'art. 49 Cst., les recourants font encore grief à l'autorité intimée d'avoir violé la force dérogatoire du droit fédéral.
3.1 En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral, celui-ci prime le droit cantonal qui lui est contraire. Les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les domaines exhaustivement réglementés par le droit fédéral (Ulrich Häfelin / Walter Haller, op. cit., no 1185 à 1187, p. 335/336). Dans les autres domaines, les cantons peuvent édicter des règles de droit qui ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qui n'en compromettent pas la réalisation. Les règles fédérales et cantonales ne peuvent toutefois coexister qu'en l'absence de conflit (Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol I, no 1037 et 1040, p. 367/368). Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes fondé sur l'art. 49 al. 1 Cst., le Tribunal fédéral vérifie librement la conformité d'une règle de droit cantonal avec le droit fédéral (ATF 128 I 46 consid.

5a p. 54; 127 I 60 consid. 4 p. 68 et les arrêts cités).
3.2 Pour les recourants, les articles 69 al. 1 ch. 1 al. 2, 71 et 77 al. 3 RATC se heurteraient au droit fédéral (art. 44 OMO), lequel autorise expressément les ingénieurs géomètres non brevetés à lever des plans en vue de la mensuration officielle pour des couches d'information qui ne sont pas réservées aux ingénieurs géomètres brevetés. Or, les bases cadastrales servant à dresser un plan de situation déposé en vue de l'obtention d'un permis de construire ou étant nécessaires aux travaux de vérification de l'implantation sont les mêmes que celles que les ingénieurs géomètres non brevetés ont la compétence d'établir selon le droit fédéral. Le Conseil d'Etat du canton de Vaud ne saurait dès lors limiter cette compétence par le règlement en question.

Il faut relever ici que les dispositions du règlement attaqué et l'ordonnance sur la mensuration officielle, invoquée par les recourants, n'ont pas le même objet puisque les premières concernent le droit de la construction alors que la deuxième est relative au droit de la mensuration officielle. Les prescriptions en matière de construction font en effet partie intégrante du concept de "droit de l'aménagement du territoire et des constructions" (Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 371). Ainsi, le règlement ne peut pas être contraire à une ordonnance qui ne traite pas du même sujet.
3.3 L'art. 75 al. 1 Cst. prévoit que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire, lequel incombe aux cantons. L'aménagement du territoire est ainsi d'abord du ressort des cantons qui reçoivent le mandat de le réaliser. Quant aux prescriptions en matière de constructions, elles relèvent pour la plupart du droit public cantonal (Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, op. cit., p. 25 et 372). Au chapitre 3 relatif aux plans d'affectation - lesquels règlent le mode d'utilisation du sol -, l'art. 22 LAT prévoit qu'aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al. 1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone et le terrain équipé (al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3). L'art. 25 LAT dispose que :
"1 Les cantons règlent la compétence et la procédure.
1bis Ils impartissent des délais dont ils règlent les effets dans toutes les procédures requises pour implanter, transformer ou changer d'affectation les constructions et installations.
2 Pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir, l'autorité cantonale compétente décide si ceux-ci sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée."
Aux termes des dispositions constitutionnelles et fédérales, les cantons sont donc chargés d'édicter des dispositions relatives à l'aménagement du territoire ainsi qu'à la compétence et la procédure du droit de la construction.

C'est ce qu'a fait le canton de Vaud en adoptant la loi du 4 décembre sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) ainsi que son règlement d'application (RATC). Les art. 69 al. 1 ch. 1 al. 2, 71 et 77 al. 3 RATC ne sont pas en contradiction avec la loi fédérale sur l'aménagement du territoire puisque celle-ci ne règle pas la question des formalités relatives aux permis de construire et à l'exécution des travaux. Le Conseil d'Etat pouvait dès lors réserver l'authentification du plan de situation et les vérifications d'implantation aux ingénieurs géomètres brevetés sans violer le droit fédéral. Les dispositions en question respectent l'art. 49 Cst.
4.
Il résulte de ce qui précède que, entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ). Il n'est pas alloué de dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 5'000 fr. est mis à la charge des recourants.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties.
Lausanne, le 18 juin 2002

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: La greffière: