

Les enjeux juridiques du « Géoportail de l'Urbanisme »

Armelle Verdier
Docteur en Droit et *Ph. D.* en Sciences Géomatiques
Elève avocate
Mai 2019

Sommaire

Eléments introductifs	2
1ere partie : L'émancipation juridique des documents graphiques.....	6
A. L'autonomie juridique des documents graphiques	7
1. L'impact des réformes successives	7
2. La consécration d'une autonomie... non achevée.....	9
B. La dématérialisation des documents graphiques	12
1. Le Code de l'Urbanisme analysé par les Géomaticiens	12
2. Le passage au numérique : quand la « version papier » résiste !.....	15
2eme partie : Le régime juridique du « Géoportail de l'urbanisme »	20
A. La mise en œuvre du « Géoportail de l'Urbanisme »	21
1. Le régime juridique applicable.....	21
2. Les difficultés d'application	23
B. Une gouvernance controversée	29
1. Le choc de l'Open Data	29
2. Propos conclusifs : vers un autre mode de gouvernance ?	31

Eléments introductifs

« C'est aussi à partir de certaines informations géospatiales que se construit le droit. » C'est par cette phrase que se termine la première publication autour de la notion d'information géospatiale légale¹.

Il faut bien constater qu'il existe peu d'études juridiques qui ont corrélié les deux disciplines : représentations cartographiques et droit. Pourtant la mobilisation des cartes est fondamentale en Droit. A l'ère des bouleversements numériques, l'information géographique est (enfin) reconnue explicitement comme déterminante dans l'effectivité de certains Droits, au premier rang desquels le Droit de l'Urbanisme.

Mais il ne faut pas se tromper : ce n'est pas le passage au numérique qui fonde cette reconnaissance. Elle trouve ses origines dans les fondements mêmes de l'histoire du Droit. Il ne s'agit pas non plus d'une vérité cachée puisque la matière juridique sert bien souvent d'assise légitime à l'exercice de pouvoirs divers. De ce point de vue, il est aisé de comprendre l'importance du recours aux représentations cartographiques.

Dans ce droit fil, il convient de citer l'œuvre majeure de Brian HARLEY et ses apports théoriques sur la cartographie, tout comme l'ouvrage collectif qu'il a contribué à produire avec David WOODWARD, *The « History of cartography »*². En soulignant le rôle de médiation que jouent les cartes entre une image mentale du monde et le monde physique³, HARLEY s'appuie sur les théories de Michel FOUCAULT à propos des liens entre savoirs et pouvoirs⁴. Il montre ainsi que les cartes, loin de représenter la réalité, transmettent un discours politique⁵.

A titre d'exemple, dans la société romaine, les *agrimensores*⁶ étaient interprétées, non seulement comme des méthodes techniques de division des terres, mais aussi comme un

¹ VERDIER A. « La portée juridique de l'information géospatiale dans la jurisprudence administrative et civile », <http://www.afigeo.asso.fr/voir-toutes-les-news/2249-article1-a-verdier.html>, mars 2019.

² HARLEY J.-B. et WOODWARD D., « *History of Cartography* », Chicago, 1987.

³ HARLEY J.-B., « *The map and the development of the history of cartography* ».

⁴ HARLEY J.-B., « *The New Nature of Maps. Essays in the History of Cartography* », Baltimore, 2001.

⁵ BINOIS G., DJABELLAOUI M., DE RUGY M. et al., « *Cartes et usages des cartes. Pour une analyse historique de sources géographiques* », *Hypothèses*, 2016/1 (19), p. 17-25. DOI : 10.3917/hyp.151.0017. URL : <https://www.cairn.info/revue-hypotheses-2016-1-page-17.htm>.

⁶ « *Le passage à l'écrit constitue en soi une innovation de la part des spécialistes romains de l'organisation des sols (agrimensores) qui vont, à partir de la 2e moitié du 1er s. av. J.-C., systématiser, rationaliser et codifier des pratiques déjà anciennes en rédigeant des traités dont quelques-uns nous sont parvenus. Ils théorisent des systèmes d'arrangement des territoires dont ils appuient la permanence sur le mos (une façon de faire que l'on ne doit pas changer), sur le*

instrument social servant à régler légalement les propriétés et à collecter les impôts. « *Les cartes elles-mêmes, qu'elles soient coulées dans le bronze ou gravées dans la pierre, étaient dessinées pour rendre plus permanent un ordre social [...] par un statut fondé sur le partage territorial du sol*⁷. »

Dans le monde contemporain, l'histoire des cartes est liée à l'ascension de l'Etat-Nation. De nombreuses cartes européennes se focalisaient sur les nations et les frontières politiques qui constituaient les dimensions politico-économiques de la géographie européenne. L'Etat « *est devenu, et est resté, l'un des principaux commanditaires de l'activité cartographique dans de nombreux pays*⁸. »

Plus récemment, des plans précis, à grande échelle, ont constitué un moyen « *d'exploiter la terre plus efficacement [...], de faire respecter les obligations légales et de modifier les régimes d'exploitation. [...] Complétant des relevés écrits plus anciens, la carte sert d'inventaire géographique, de codification de l'information sur la propriété [...]*⁹. »

Les cartes sont entrées dans le droit. Ecriture du langage juridique et représentation cartographique sont indissociablement liées. Pour J.-B. HARLEY, les cartes sont comparables à une forme de discours¹⁰ dont le langage serait avant tout un langage de pouvoir : « *la carte exerce son influence autant par sa force de représentation symbolique que par ce qu'elle représente ouvertement*¹¹. »

Puisque discours il y a, les cartes sont considérées comme des textes cartographiques : « *elles n'ont pas de grammaire et sont dépourvues de la séquence temporelle d'une syntaxe, mais ce qui constitue un texte n'est pas la présence d'éléments linguistiques, mais l'acte de construction, si bien que les cartes, en tant que constructions utilisant un système de signes conventionnels, deviennent des textes*¹². »

terrain, sur les archives, sur l'autorité impériale, enfin sur l'ordre du monde (ratio mundi). La pierre des bornes et le bronze des cadastres affichés garantissent l'immuabilité des découpages effectués, au même titre que l'écriture, mise au service d'une non-originalité qui se revendique comme telle, autre condition de la permanence du donné transmis, en un langage dont les éléments sont clairement codifiés, qu'il s'agisse du texte ou des figures qui l'accompagnent. », GUILLAUMIN J.-Y., « L'écriture scientifique des agrimensores romains », Dossier Sciences et écriture, Sciences de la Société - n° 67 - février 2006.

⁷ HARLEY J.-B., Op. Cit., p. 30.

⁸ HARLEY J.-B., « *Le pouvoir des cartes, Brian Harley et la cartographie* », éd. Anthropos, 1995, p. 28.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ FAUCAULT M. et PHILIP M., « *The return of grand Theory in the human Sciences* », ss Dir. SKINNER Q., Cambridge University Press, 1985, p. 69.

¹¹ HARLEY J.-B., « *Le pouvoir des cartes, Brian Harley et la cartographie* », Op. Cit., p. 51.

¹² HARLEY J.-B., Op. Cit., p. 73.

J.-B. HARLEY insiste sur le fait que « *les cartes sont liées à l'exercice du pouvoir juridique*¹³ ». Dans le même temps, si « *la carte est un médiateur silencieux du pouvoir* », elle n'est jamais neutre. Alors que la carte n'est jamais la réalité, « *une fois inscrite dans le texte publié, les lignes de la carte acquièrent une autorité difficile à écarter*¹⁴. »

Du point de vue des juristes, le raisonnement est similaire : sous l'angle de l'analyse juridique du « territoire », les études y sont bien plus nombreuses.

Comme le précise le Professeur TROPER¹⁵, « *la carte n'est pas le territoire*¹⁶ ». Ce qui signifie « *qu'il ne faut pas confondre la représentation de la réalité avec la réalité elle-même*¹⁷. » Il en rappelle les caractéristiques singulières. Tout d'abord, le territoire est totalement artificiel¹⁸. Il est ensuite une représentation, donc nécessairement une déformation « *intéressée* » de « *l'espace naturel* ».

A titre anecdotique, il rappelle un évènement vécu par les membres de la commission mixte américano-canadienne qui devait opérer une délimitation précise de la frontière entre les deux pays et se rendit sur le terrain.

« *À un certain endroit, se trouvait une maison, à cheval sur la ligne tracée sur la carte. Aussi, pour éviter de faire passer la frontière à l'intérieur de la maison, on décida de demander à la vieille dame qui en était propriétaire, si elle préférerait être en territoire canadien ou américain, à quoi elle répondit : « En territoire américain, bien sûr. À mon âge, je ne supporte plus les terribles hivers canadiens*¹⁹».

¹³ *Ibid.*

¹⁴ HARLEY J.B., Op. Cit., p. 82 et suiv.

¹⁵ TROPER M., « *Le territoire est plus intéressant que le territoire* », in « *Le territoire* », Jurisdoctoria n°10, Revue doctorale de droit public comparé et de théorie juridique, juillet 2013.

¹⁶ « 1. *Une carte n'est pas le territoire. 2. Une carte ne représente pas tout le territoire. 3. Une carte est autoréflexive, en ce sens qu'une carte « idéale » devrait inclure une carte de la carte, etc., indéfiniment* », in « *Une carte n'est pas le territoire* », KORZYBSKI A., Ed. de l'Éclat, 2011.

¹⁷ TROPER M., « *Le territoire est plus intéressant que le territoire* », in « *Le territoire* », Jurisdoctoria n°10, Revue doctorale de droit public comparé et de théorie juridique, juillet 2013.

¹⁸ L'auteur se réfère à un extrait du discours de J.-J. ROUSSEAU: « *Le premier qui, ayant enclos un terrain, s'avisait de dire : ceci est à moi, et trouva des gens assez simples pour le croire, fut le vrai fondateur de la société civile. Que de crimes, de guerres, de meurtres, que de misères et d'horreurs n'eût point épargnés au genre humain celui qui, arrachant les pieux ou comblant le fossé, eût crié à ses semblables : Gardez-vous d'écouter cet imposteur ; vous êtes perdus, si vous oubliez que les fruits sont à tous, et que la terre n'est à personne* », in « *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* », 1754.

¹⁹ Pour aller plus loin sur l'histoire et les travaux de cette commission : <http://www.internationalboundarycommission.org/fr/> et en particulier l'étude de P. SULLIVAN, D. BERNHARDT et B. BALLANTYNE, « *La frontière entre le Canada et les États-Unis : le siècle prochain* »

La carte²⁰ est donc d'abord un objet qui renvoie à des techniques et des supports variés selon les époques. L'appréhension du territoire par une carte est également un fait social. Dès lors, la carte cesse d'être seulement un objet (défini par son support, ses dimensions, son échelle et sa légende), pour devenir une image qui participe d'un discours sur l'espace.²¹

« Territoire », « pouvoir juridique », « représentation cartographique » : le Droit de l'Urbanisme en concentre tous les aspects.

Les représentations cartographiques y constituent, à la fois, une interprétation et un projet du territoire auquel elles se réfèrent. Dans cette fonctionnalité, l'aménagement des territoires²² y tient une place prépondérante, et constitue le domaine de prédilection d'une tradition méthodologique dénoncée depuis quelques années²³ : les découpages des espaces où les techniques de zonage sont toujours largement mobilisées. Le territoire est « *fractionnable* ». Il peut ainsi être divisé en « *circonscriptions, en ressorts territoriaux, en zones, en bassins, en régions, en départements...* » il est ainsi divisé en « [...] *multiples zonages qui taillent dans le territoire des pièces plus ou moins vastes servant de supports à des techniques d'aménagement, des aides financières ou fiscales ou des documents de planification*²⁴. »

Certains géographes le rappellent cependant, les découpages sont des moyens très efficaces d'ancrer les représentations²⁵. « *Peut-on procéder autrement ? Les découpages qui relèvent du classement et de la mise en ordre sont constitutifs de l'acte de connaissance.*

²⁰ Notamment définie comme étant la « *représentation de la Terre ou d'une portion de l'espace terrestre, quel qu'en soit le support matériel* », BRUNET R., « *Les Mots de la géographie. Dictionnaire critique* », Montpellier/Paris, 1992, p. 89-90.

²¹ BINOIS G., DJABELLAOUI M., DE RUGY M. et al., « *Cartes et usages des cartes. Pour une analyse historique de sources géographiques* », Hypothèses, 2016/1 (19), p. 17-25. DOI : 10.3917/hyp.151.0017. URL : <https://www.cairn.info/revue-hypotheses-2016-1-page-17.htm>.

²² En droit, l'aménagement du territoire est rattaché à la politique nationale d'aménagement du territoire qui a pour objectif une répartition équilibrée des activités économiques sur l'ensemble du territoire national. Elle est également poursuivie au niveau de l'Union Européenne qui, depuis le Traité de Lisbonne, doit veiller à la « *cohésion territoriale* : voir « *Droit de l'urbanisme Dictionnaire pratique* », (Dir.) JEGOUZO Y., 2eme Ed. Le Moniteur, 2013, p. 62.

²³ PERRIN GAILLARD G., DURON Ph., « *Du zonage au contrat : une stratégie pour l'avenir* », Rapport au 1^{er} Ministre, Ed. La Documentation française, Mai 2001.

²⁴ MADIOT Y., « *L'aménagement du territoire et le droit* », RFDA 1994 p. 891.

²⁵ VIGNAUX G., « *Le démon du classement. Penser, organiser* », Ed. Le Seuil, 1999 ; COSGROVE D., « *Apollo's Eye: A Cartographic Genealogy of the Earth in the Western Imagination* », Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2001.

*Pour penser le monde, il faut classer, nommer, organiser*²⁶. » Et ce procédé, ancien et itératif du découpage, produit des effets de droit bien connus des juristes, certains des plus illustres : « *c'est le partage des terres qui grossit principalement le Code Civil*²⁷. »

A travers ces propos liminaires, on perçoit la valeur juridique et la place éminente des documents graphiques contenus dans les documents d'urbanisme. S'il faut souligner les effets « vertueux » des dispositions de la Directive INSPIRE²⁸, conduisant à la construction du « Géoportail de l'Urbanisme²⁹ », il faut se garder d'en justifier l'avènement exclusivement par des considérations techniques ou des principes directeurs de transparence démocratique³⁰. C'est, avant tout, parce que ces documents graphiques ont acquis une forme d'émancipation juridique préalable **(I)** que le Portail National de l'Urbanisme a vu le jour. Et si ce portail reçoit aujourd'hui une assise juridique explicite, le régime juridique **(II)** qui l'accompagne, en revanche, affiche des ambitions qui se révèlent, pour l'heure, ambivalentes et inachevées.

1ere partie : L'émancipation juridique des documents graphiques

Cette émancipation s'analyse sous l'angle de considérations à la fois juridiques et techniques. D'une part, les documents graphiques ont acquis progressivement une autonomie juridique **(A)** ; d'autre part, et concomitamment, cette autonomie s'est trouvée renforcée par l'essor de la géomatique,³¹ notamment dans le domaine de l'urbanisme assurant l'effectivité de la dématérialisation des documents graphiques **(B)**.

²⁶ « *Les classifications qui se multiplient à partir du XVIIIe siècle dans le domaine du vivant procèdent de ce principe. Les géographes et autres savants, au fur et à mesure de l'exploration du monde, souvent même avant, n'ont pas fait autre chose. Découper des morceaux d'espace est une nécessité sociale et culturelle : poser des bornes permet de se distinguer. Découper le monde, c'est s'y situer et le faire par rapport à d'autres.* », CLERC P., « *Géographies Epistémologie et histoire des savoirs sur l'espace* », Ed. CNED SEDES, 2013, p. 139.

²⁷ MONTESQUIEU, *De l'Esprit des Lois*, Œuvres Complètes, Livre XVIII « *Des Lois dans le rapport qu'elles ont avec la nature du terrain* », chap. XIII, Ed. du Seuil, 1964, p. 635.

²⁸ Transposées dans le Code de l'Environnement.

²⁹ Les dispositions du Code de l'Urbanisme ne contiennent pas cette terminologie mais désigne le « Portail National de l'Urbanisme ». Fort logiquement, la jurisprudence fait de même.

³⁰ Ce sont les seules motivations relevées par la doctrine en droit jusqu'à présent : LECARPENTIER et DUNYACH, « *La création d'un portail national de l'urbanisme dématérialisé* », JCP Adm. 2014. 2171 ; GIRAUD, « *Création du portail national de l'urbanisme* », BJD 2015. 15.

³¹ Nous retiendrons ici la définition proposée par M. BERGERON : « *Il existe plusieurs définitions de la géomatique. Le terme géomatique est un néologisme formé du préfixe géo et du mot*

A. L'autonomie juridique des documents graphiques

1. L'impact des réformes successives

Juridiquement, le droit de l'urbanisme est considéré comme « *le droit commun de l'aménagement physique de l'espace puisqu'il ne s'applique pas seulement dans les espaces urbains mais à l'ensemble de l'espace national.* »³² Il faut cependant nuancer cette affirmation dans la mesure où l'aménagement de l'espace comporte des finalités qui n'ont cessé de s'élargir. L'introduction du développement durable, par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000³³, a constitué un tournant majeur, tandis que des liens multiples et complexes ont été instaurés entre la législation d'urbanisme et d'autres législations, au premier rang desquelles l'environnement. En donne ainsi une excellente illustration la rédaction des articles L.101-1 et L.101-2 du Code de l'Urbanisme.³⁴

informatique. La géomatique fait appel principalement à des disciplines comme la topométrie, la cartographie, la géodésie, la photogrammétrie, la télédétection et l'informatique », Vocabulaire de la géomatique, Cahiers de l'office de la langue française, Les publications du Québec, 1992, p.21.

³² JACQUOT H., PRIET F., *Droit de l'Urbanisme, Précis Dalloz*, 2008, p. 11.

³³ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 *JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19777, texte n° 2.*

³⁴ *Article L.101-1 : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie. »*

Article L101-2 : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;*
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;*
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;*
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;*
- e) Les besoins en matière de mobilité ;*

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

Néanmoins, « *au commencement de l'urbanisme, spécialement de l'urbanisme français, il y a bien une ambition qui, dans la pratique, prend une dimension démiurgique. Cette ambition s'exprime dans une police de l'usage des sols dont l'instrument de base, emblématique, est le plan*³⁵. » Le Professeur LEBRETON, dans cette contribution, met en évidence la double vocation du « plan ». Il s'applique à un « *territoire local* » et exprime un :

« *double dess(e)in : dessin en ce que le territoire est l'objet d'une représentation cartographique, dessein en ce sens que la représentation en question est le support d'une aspiration, la projection dans l'avenir de cette ville et [exprime] aussi une volonté ; c'est un ordre, fait de règles, dont l'Administration a la charge d'imposer le respect par la société civile, en soumettant les modes d'occupation du sol, notamment la construction, à un régime d'autorisation préalable*³⁶. »

Représentation cartographique, application d'une réglementation, fonction prospective : telles sont les trois fonctions principales du « plan » en Droit de l'Urbanisme

S'agissant du « pouvoir » de la carte, tel que présenté *supra*, il est indirectement reconnu par la doctrine, puisque formant un tout avec la réglementation édictée : « *appliqué à un sol qui relève normalement de la propriété privée, cet urbanisme peut présenter au moins l'apparence d'un pouvoir extraordinaire, notamment en ce qu'il distribue le droit de construire - ou le gèle - et contribue ainsi à déterminer les valeurs foncières.* »³⁷ Ainsi, les

4° *La sécurité et la salubrité publiques ;*

5° *La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;*

6° *La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;*

7° *La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;*

8° *La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales. »*

³⁵ LEBRETON J.-P., « *Le droit de l'urbanisme : de l'organisation générale de l'utilisation des espaces urbains à la garantie d'octroi du droit de construire ?* », colloque, Rev. Constr – Urb. n° 7, Juillet 2007.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Dans le cadre de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 *pour un Etat au service d'une société de confiance (loi ESSOC)*, la Direction générale des finances publiques (DGPI) vient d'ouvrir en open data les informations sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des ventes ou adjudications immobilières sur les 5 dernières années. Cela aura des répercussions certaines sur les élaborations en cours et à venir des documents d'urbanisme.

choix d'urbanisme relèvent de l'autorité publique compétente statuant par voie unilatérale par des règles marquées par la mutabilité et par l'absence de droits acquis à leur maintien : s'exerce ainsi « *l'imperium de la décision publique* », dans laquelle la représentation cartographique est fondamentale.

Cependant, depuis la Loi SRU³⁸, la flexibilité a été un objet de réforme du statut des documents d'urbanisme. La conception de la règle locale d'urbanisme a commencé à faire débat. Et ce courant réformateur a continué avec les Lois Grenelle II et ALUR. Détaillée à l'excès, cette règle est accusée de brider les projets, de paralyser les initiatives. C'est pour tenter de répondre à ces enjeux que sont nées les réflexions sur « l'urbanisme de projet ». Ce dernier, « *qui entendait privilégier la souplesse dans l'écriture de la règle et la négociation avec les opérateurs, n'a jamais été en mesure de déboucher sur une réforme d'ensemble du droit de l'urbanisme positif, sans doute parce qu'il est très difficile, pour ne pas dire utopique, de prétendre mettre en place un droit conciliant souplesse, sécurité juridique et respect du droit de propriété.* »³⁹

2. La consécration d'une autonomie... non achevée

Ces différentes réformes ont néanmoins permis la construction d'un statut singulier des documents graphiques qui ne sont plus uniquement la projection territoriale de la règle d'urbanisme définie par le règlement (c'est-à-dire constituant le champ d'application territorial de ces règles). Ils peuvent aussi par eux-mêmes être le support d'un certain nombre de règles.

En ce sens, au fil des réformes, ils ont acquis une portée règlementaire. Ainsi qu'il était prévu à l'article R. 123-1 ancien du Code de l'Urbanisme, les documents graphiques étaient opposables dans les conditions prévues par l'article L. 123-5 ancien du Code de l'Urbanisme⁴⁰.

³⁸ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, JORF n°289 du 14 décembre 2000, page 19777, texte n° 2.

³⁹ PRIET F., « *La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme* », RFDA 2016 p.863.

⁴⁰ Avec l'arrêt, CE, 27 mai 1977, *Minis. De l'Équipement c/Chéreau*, rec. p. 258, le Conseil d'Etat considérait, sur le fondement de l'ancien article 2 du Décret du 31 décembre 1958 *relatif aux plans d'urbanisme*, que les dispositions combinées des articles R. 123-18 et R. 123-21 (anciens) du Code de l'urbanisme, impliquaient que seul le règlement pouvait établir des règles ou des servitudes. L'article R. 123-1 (ancien) du Code de l'urbanisme mettait explicitement fin à cet état de droit en écrivant que « *les orientations et prescriptions du projet d'aménagement et de développement durable et les prescriptions du règlement ainsi que leurs documents graphiques sont opposables* ». Il avait été également jugé que des inexactitudes, non substantielles, dans les documents graphiques n'affectaient pas la légalité du Plan d'occupation des sols (CE, 28 mars 1979, *ASA des Palus de Latresne*, Rec. p. 139). Par ailleurs, la Haute juridiction a considéré que

Le Professeur BOUYSSOU estimait, au début des années 2000, que les documents graphiques « *peuvent fixer des règles non reprises par le règlement* ⁴¹ ». P. HOCREITERE souligne que « *le règlement du PLU n'a plus le privilège de l'édiction de la règle d'urbanisme : celle-ci peut être aussi édictée par les documents graphiques du PLU.* ⁴² »

Ces représentations cartographiques acquièrent une véritable portée normative⁴³, au même titre que celles de la partie écrite et il appartient aux auteurs du Plan local d'Urbanisme de choisir l'expression la plus adaptée à leur projet⁴⁴.

l'imprécision du champ d'application territorial de la règle peut conduire à son inapplication (CE, 27 mai 1991, n°115187). Il en résultait qu'en cas de contradiction entre le règlement et les documents graphiques, le Conseil d'Etat faisait prévaloir le règlement (CE, 17 nov. 1999, n°186258 ; également : CE, 24 fév. 1989, n°71298).

⁴¹ BOUYSSOU F, « *Dr. et ville* », 2002, n° 53, p. 120

⁴² HOCREITERE. P, « *A propos de la présentation et du contenu du règlement des Plans locaux d'urbanisme* », Dr. Adm aout-sept 2003, chron., p. 11.

⁴³ A titre d'exemple, TA Grenoble, 30 juin 2010, n°0704575 : « *Considérant que les requérants n'ont pas produit les cartes annexées relatives aux aléas et risques naturels qu'ils invoquent et n'en précisent pas la nature juridique ; que la circonstance que ces documents, qui auraient été établis antérieurement à la révision du plan local d'urbanisme, comportent l'indication du classement antérieur des parcelles 913 et 914 en espace boisé ne suffit pas à rendre la procédure irrégulière, dès lors que le classement en espace boisé procède des documents graphiques du plan local d'urbanisme régis par l'article R. 123-11 du code de l'urbanisme et qu'il n'est pas allégué qu'en l'espèce les documents graphiques seraient inexacts ou ambiguës à cet égard.* »

⁴⁴ Sur les contentieux relatifs à la combinaison des textes avec les documents graphiques, voir JCl. Construction – Urbanisme, Fasc. 7-51 : *Plan local d'urbanisme. Ainsi certaines jurisprudences font prévaloir le règlement écrit sur le document graphique* : « *Dans la jurisprudence traditionnelle, une servitude instituée par un POS ne peut avoir pour base que des représentations graphiques, mais doit reposer sur des dispositions réglementaires* : V. CE, 17 nov. 1999, Fotso, cité supra n° 53. - CE, 19 nov. 2008, n° 297382, Waze : n° 2008-074528 ; JCP N 2008. act. 796 ; JCP A 2008, 1046 ; AJDA 2008, p. 2202. Cette primauté des textes a été appliquée à des cas de contradictions (CE, 6 mai 1981, Bergeron : Rec. CE 1981, tables, p. 974 ; Gaz. Pal. 1981, 2, pan. dr. adm. p. 313). Sur l'impossibilité de créer des servitudes par les seules mentions des documents graphiques, voir Auby, Périnet-Marquet et Noguellou (*Droit de l'urbanisme et de la construction* : Montchrestien, 2008, n° 408). » **A contrario, il est des situations où le document graphique « s'émancipe » du règlement écrit** : « *les dispositions légales et réglementaires s'appliquent sans que le règlement du PLU ait besoin de les reproduire. Ainsi l'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme sur les espaces boisés classés permet le tracé dans les documents graphiques des zones protégées, sans que le règlement de PLU y fasse allusion (CAA Bordeaux, 1re ch., 9 janv. 1997, Cne Léguevin). Un autre auteur observe que les règles d'implantation des constructions, prévues aux 6° et 7° de l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme, peuvent en vertu de l'avant-dernier alinéa du même article, avoir pour source les seuls documents graphiques (J. Trémeau, BJDU 2001, n° 5, p. 313).* »

L'autonomie juridique des documents graphiques s'accroît encore avec le décret du 28 décembre 2015⁴⁵ : le mode « d'écriture » de la règle d'urbanisme est sensiblement renouvelé.

Le décret systématise, tout d'abord, la possibilité d'une expression graphique de la règle d'urbanisme. Dès 2001, dans le prolongement de la loi SRU, un décret avait habilité les auteurs d'un PLU à fixer les règles d'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques, et par rapport aux limites séparatives, dans les documents graphiques, si le règlement n'édicte pas lui-même la règle. Dans sa dernière version issue d'un décret du 29 février 2012, l'ancien article R. 123-1 prévoyait que chacun des documents composant le dossier de PLU (et donc le règlement) pouvait « *comprendre un ou plusieurs documents graphiques* ». Le décret de 2015 va plus loin puisque l'article R. 151-11 prévoit que « *les règles peuvent être écrites et graphiques* ». Il appartiendra naturellement aux élus de décider s'ils préfèrent fixer la règle de manière graphique, et quel type de règle sera édicté sous cette forme. Mais selon l'article R. 151-11, al. 2, la partie écrite du règlement doit expressément mentionner que la règle fait exclusivement l'objet d'une présentation graphique, dès lors qu'un tel choix a été effectué.

D'autre part, le décret s'efforce de fixer un statut aux différents croquis et illustrations qui, dans la pratique, accompagnent souvent la règle écrite. En principe, seule est opposable la règle figurant dans un document graphique : « *tout autre élément graphique ou figuratif* », dès lors qu'il est compris dans la partie écrite du règlement, est « réputé » constituer une illustration dépourvue de caractère contraignant. Mais les auteurs du décret ne condamnent pas totalement cette manière de procéder puisque l'opposabilité de ces éléments reste possible s'il en est disposé autrement par une mention expresse⁴⁶ : l'inopposabilité d'une norme ne signifie pas son absence de force normative.⁴⁷

A côté de l'exemple des documents graphiques contenus dans un PLU ou un SCOT, on peut également citer les servitudes d'utilité publique⁴⁸, ainsi que les documents contenus dans le « porter à connaissance », transmis par les services de l'Etat à une collectivité créant ou révisant son document d'urbanisme.

⁴⁵ Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015, *relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du PLU*, JORF n°0301 du 29 décembre 2015 page 24530 texte n° 78.

⁴⁶ Article R. 151-11, dernier al. du Code de l'Urbanisme.

⁴⁷ PRIET F., « *La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme* », RFDA 2016 p.863.

⁴⁸ « *Les servitudes d'utilité publique constituent une catégorie particulière de servitudes administratives. Elles affectent l'utilisation des sols, comme les servitudes d'urbanisme mais à leur différence ne trouvent pas leur origine dans le code de l'Urbanisme, à l'exception des servitudes de passage sur le littoral* », Droit de l'urbanisme – Dictionnaire pratique, Dir. JEGOUZO Y., Ed. LE MONITEUR, 2^{ème} édition, 2013, p.983.

In fine, le Conseil d'État a considéré que les documents d'urbanisme ne s'entendent pas uniquement des documents pris en application du Code de l'urbanisme⁴⁹. Plus globalement, il s'agit aussi « *des documents élaborés à l'initiative d'une collectivité publique et ayant pour objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'occupation des sols, opposables aux personnes publiques et privées*⁵⁰ ». Par conséquent, c'est une conception extensive des documents d'urbanisme qui est privilégiée. Dès lors, certains documents dans lesquels sont définies les priorités environnementales, sont considérés comme des documents d'urbanisme⁵¹.

L'autonomie juridique des documents graphiques contenus dans les documents d'urbanisme, ainsi définis de manière extensive, mériterait également une analyse explicite tant de la part des géomaticiens que des juristes. Mais pour l'heure, c'est la dématérialisation des documents d'urbanisme qui pose encore un certain nombre de difficultés d'application. C'est pourtant « au pas de course » que devront se réaliser ces mutations, en particulier à la lumière des nouvelles dispositions de la Loi ELAN qui ambitionne un usage de la « 3D », notamment en ce qui concerne l'habitat⁵².

B. La dématérialisation des documents graphiques

L'étude mérite de confronter les deux points de vue : géomatique et juridique. L'observation montre, tout d'abord, que l'avènement du Géoportail de l'Urbanisme participe d'une réflexion datant de plus de douze ans **(1)**. Dans le même temps, le passage au numérique éprouve la matière juridique et les résistances sont encore présentes **(2)** malgré le consensus et le plébiscite des professionnels du secteur concernant ce Géoportail.

1. Le Code de l'Urbanisme analysé par les Géomaticiens

C'est en 2007 qu'un Représentant de la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature (DGALN) du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et

⁴⁹ Dans le prolongement des principes d'équilibre et de protection évoqués à aux articles L.101-1 et L.102-2 du Code de l'Urbanisme.

⁵⁰ CE, avis, 17 janv. 1997, n° 183072, *Assoc. de défense du site de l'environnement de Galluis*, Dr. adm. 1997, comm. 111, obs. B. LAMORLETTE ; Rec. CE 1997, p. 32 ; BJDU 1997, n° 1, p. 58, Concl. J.-C. BONICHOT.

⁵¹ A titre d'exemple, on peut citer les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) : CE, 7 juill. 1997, *Association sauvegarde étang des Mouettes et env.*, Madaule ; BJDU 1997, n° 5, p. 315, Concl. J.-Cl. BONICHOT.

⁵² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, JORF n°0272 du 24 novembre 2018.

de l'Energie a proposé la « *traduction géomatique du Code de l'urbanisme* ⁵³ » : concrètement, il s'agissait, pour François SALGE, « *d'identifier puis de définir les objets géographiques qui servent d'appui à des mesures législatives concernant l'urbanisme ou l'habitat. L'objectif est de recenser dans le code de l'urbanisme les objets géographiques qui servent de référence dans les articles pour définir une restriction à l'utilisation d'un territoire. Parmi ces objets on trouve "le rivage", les agglomérations, le domaine public, les zonages de protection, ou les zones à risque [...] Une fois ce recensement fait, et après les avoir ordonnés en fonction de leur importance, il faudra identifier les mécanismes qui permettent de donner la géométrie de ces objets géographiques, puis les améliorations (d'ordre organisationnel ou réglementaire) à apporter pour limiter les risques de contentieux.* »

En ce sens, on peut considérer que le « Géoportail de l'Urbanisme » en constitue un premier pas. Selon un axe similaire, de récentes études révèlent que plus de « *400 réglementations liées au territoire* » pourraient faire l'objet d'une saisie dans les bases RPG⁵⁴ et être ainsi éligibles à cette « *traduction géomatique* ». ⁵⁵

Cette potentielle « *traduction géomatique* » n'est pas un exercice conceptuel facile à appréhender pour la communauté juridique. Pourtant il faut rappeler certains « *fondamentaux* » en Sciences Géomatiques : les données géographiques (ou géospatiales) peuvent se transmettre de différentes façons, notamment écrite ou encore « *verbale, chiffrée, graphique ou cartographique* ⁵⁶. »

Suivant ce raisonnement, de nombreuses données géographiques sont ainsi contenues, non plus seulement dans les documents graphiques d'un PLU, par exemple, mais aussi dans les documents écrits, en particulier le règlement.

A ce sujet, il est regrettable qu'il n'y ait pas eu de rapprochement plus constructif et conjoint entre le CNIG⁵⁷ (et la COVADIS⁵⁸) concernant les travaux de normalisation d'un côté,

⁵³ « *Schéma de développement de l'information géographique dans la sphère urbanisme habitat et construction* », SALGE F., DGUHC, 2007.

⁵⁴ Registre Parcellaire Graphique servant de référence à l'instruction des aides de la Politique Agricole Commune (PAC).

⁵⁵ Séminaire « *Géographie, Geospatial Intelligence et Intelligence artificielle : Quelles nouvelles perspectives et quels défis ? Perspectives de l'IA pour élaborer les connaissances GHOM* », A. ZUMSTEEG (IGN), 12 mars 2019.

⁵⁶ BEGUIN M. et PUMAIN D., « *La représentation des données géographiques - Statistique et cartographie* », Ed Armand Colin, 2003, p.46.

⁵⁷ Conseil National de l'Information Géographique.

⁵⁸ Commission de Validation des données pour l'information spatialisée : <http://www.geoinformations.developpement-durable.gouv.fr/covadis-r425.html>

et, de l'autre, les études réalisées par le GRIDAUH⁵⁹, notamment celles relatives à l'écriture juridique des PLU et des SCOT. Les quatre notes rédigées par le GRIDAUH à la demande de la DGALN du Ministère de la Transition écologique et solidaire, bien que datant de 2015-2016, soulèvent des questions juridiques qui sont toujours d'actualité.⁶⁰

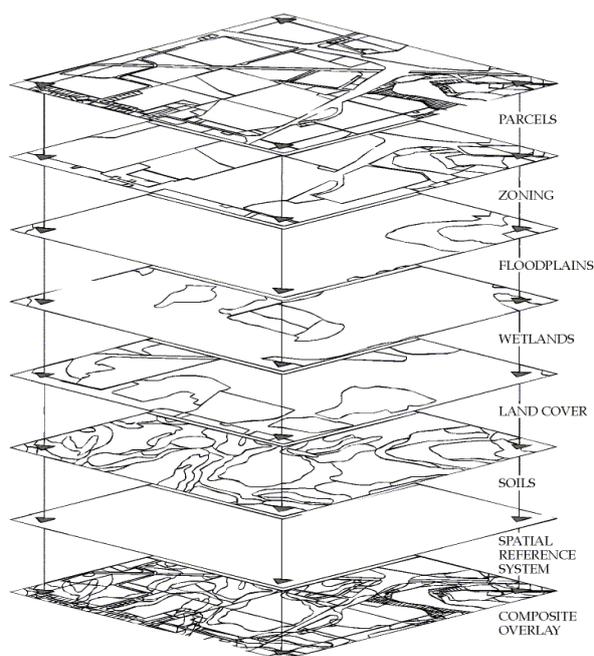
De même, de nombreux documents au format « papier » peuvent constituer une source indirecte d'acquisition de données : cartes topographiques, cadastres, plans thématiques, cartes anciennes, photographies aériennes. Cependant, ces documents « papier » ont une caractéristique commune : l'information spatiale représentée n'est pas codée et ne se présente que d'une manière « graphique ». Des traitements sont nécessaires pour les intégrer dans un SIG (numérisation, géoréférencement, obtention d'un fichier au format raster, transformable éventuellement en fichier vectorisé).

Il faut aussi rappeler la distinction entre, d'une part, la géolocalisation (qui est l'action permettant d'associer à une information des coordonnées géographiques dans un système de référence) et le géoréférencement d'autre part (qui correspond à l'action permettant de localiser une information par référence à une autre information elle-même géolocalisée - par exemple en référence à un numéro de parcelle, une adresse...). L'ensemble de ces données, mobilisé au travers d'un SIG, aura pour support des données de référence : les référentiels géographiques.

⁵⁹ Le GRIDAUH, Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat, est un groupement d'intérêt public de recherche, créé par arrêté interministériel du 28 mai 1996, renouvelé en 2001, 2006, 2011, 2016 et 2017, pour le développement de la recherche juridique et institutionnelle dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13446>

⁶⁰ A noter, la seule « saisine » du GRIDAUH par le Ministère en 2015-2016. 4 notes ont ainsi été rédigées par les Professeurs N. FOULQUIER et F. ROLIN qui ne se réfèrent qu'à l'Ordonnance n°2013-1184 du 19/12/2013 : « *Fiche rédigées dans le cadre d'une convention avec le ministère du logement et de l'égalité des territoires (DGALN) qui a pour objet le suivi des effets juridiques de l'ordonnance n°2013-1184 du 19/12/2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique (convention dite "Géoportail") 2015-2016.* » :

« - Note sur l'opposabilité des documents d'urbanisme dans le contexte de la dématérialisation ;
- La notion de gestionnaire de servitudes au sens de l'article L. 129-2 du code de l'urbanisme ;
- Limites de la simplification induite par le standard CNIG en matière d'indice du zonage des zones ;
- Les servitudes d'utilité publiques « orphelines » et les servitudes d'utilité publique « sans utilité » au sens de l'article L. 129-2 du code de l'urbanisme. »



*Concept for a Multipurpose Land Information System
SULLIVAN JG, CHRISMAN NR, NIEMANN BJ
1985, University of Wisconsin-Madison⁶¹*

Une réflexion conjointe de ces deux « écosystèmes » (géomatique et juridique)⁶² permettrait peut-être de tendre davantage vers une rationalité attendue tant au niveau des normes applicables en droit de l'urbanisme que des choix cartographiques adéquats à réaliser dans l'élaboration de tels documents.

2. Le passage au numérique : quand la « version papier » résiste !

Il est un fait que la période est transitoire : le Droit de l'Urbanisme est bien entré dans l'ère du numérique mais ne semble pas se résoudre à quitter « la version papier » des documents graphiques.

En atteste, par exemple, la toute récente réponse ministérielle⁶³ qui précise « *que l'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique a été codifiée dans le Code de l'Urbanisme.*

Les dispositions actuelles imposent aux communes et aux groupements compétents de transmettre à l'État sous format électronique la version en vigueur des schémas de cohérence territoriaux (SCOT), des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des documents tenant lieu de carte communale (article L.133-2 du Code de l'Urbanisme). Tel est également le cas des servitudes

⁶¹ Un des tous premiers schémas présentant la « compilation » potentielle de données aux sources variées.

⁶² Pas seulement au niveau ministériel et au niveau des services déconcentrés.

⁶³ Question n°06654 et 07677, Rép. JO Sénat du 10/01/2019, p.127.

d'utilité publique sauf lorsque leur diffusion porterait atteinte « à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale » (article L.133-3 du Code de l'Urbanisme). La numérisation des documents en vue de leur versement sur le Portail National de l'Urbanisme doit respecter les conditions prévues à l'article R.133-2 du Code de l'Urbanisme.

Selon la réponse ministérielle précitée, la circonstance que ces documents soient publiés sur ce portail serait toutefois sans incidence sur leur caractère exécutoire qui demeure conditionné à leur publication et à leur transmission au contrôle de légalité pour les SCOT ainsi que pour les PLU (articles L.143-24 pour les SCOT et L.153-23 pour les PLU) et à leur approbation par l'État pour les cartes communales (article L.163-7 du même Code). »⁶⁴

Il s'agit là d'un recul par rapport aux ambitions originelles contenues dans l'Ordonnance précitée. Ces précisions sont contradictoires avec les informations contenues sur le site du Géoportail de l'Urbanisme lui-même⁶⁵. Nous verrons que cette dernière interprétation, exprimée sur le site du Géoportail, est, en fait, conforme aux textes du Code de l'Urbanisme (Cf. 2^{ème} Partie), contrairement à l'opinion exprimée par la réponse ministérielle précitée (Question n°06654 et 07677, Rép. JO Sénat du 10/01/2019, p.127).

Mais, ce ne sont pas seulement des éléments procéduraux qui marquent les difficultés du passage au numérique. Des considérations organisationnelles, techniques et financières

⁶⁴ L'article R.153-22 du Code de l'Urbanisme (anciennement dernier alinéa de l'article L.123-12 du même code), dont la rédaction est issue, comme celle de l'article L.133-1, de l'Ordonnance n°2013-1184 du 19 décembre 2013 *relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique* (JORF 20 déc. 2013, p.20779), prévoit qu'à compter du 1er janvier 2020 la publication, prévue au premier alinéa de l'article L.2131-1 du Code général des collectivités territoriales, des délibérations relatives au PLU (mentionnées au C. urb., art. R. 153-20) ainsi que celle des documents (les PLU eux-mêmes) s'effectuent sur le portail national de l'urbanisme décrit à l'article L. 133-1 du Code de l'Urbanisme. « *Si la seconde disposition citée, figurant désormais dans la partie réglementaire du Code, envisage le portail comme un véritable support de publicité, la première paraît davantage présenter un outil d'accès aux documents d'urbanisme, équivalent numérique de l'actuelle mise à disposition du public du dossier dans le(s) lieu (x) mentionné(s) (C. urb., art. L.153-22 et R.153-21). Reste donc à savoir si le portail constituera un simple accès dématérialisé à l'information ou une véritable publicité électronique des actes ainsi diffusés* » : N. LECARPENTIER et F. DUNYACH, « *La création d'un portail national de l'urbanisme dématérialisé* », note sous Ord. n°2013-1184, 19 décembre 2013 *relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique*, JCP A 2014, 2171.

⁶⁵ « **A partir du 1er janvier 2020, les collectivités doivent publier leurs documents d'urbanisme dans le Géoportail de l'urbanisme afin de rendre exécutoire la version disponible au siège de l'EPCI.** A cette même date, les servitudes d'utilité publique présentes dans le GPU seront opposables même si elles ne figurent pas en annexe du document d'urbanisme disponible en mairie » : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/info-general/>, consulté le 5 mai 2019.

conduisent certains professionnels à reconnaître que le délai de mise en œuvre (pour 2020) relève davantage d'une ligne d'horizon à atteindre que d'une date butoir.

Quoi qu'il en soit, ces hésitations et tâtonnements se répercutent déjà dans la jurisprudence.

Tenant à la sémiologie graphique tout d'abord, des difficultés liées aux « précisions du plan de zonage »⁶⁶ peuvent conduire à une annulation partielle du document d'urbanisme. A l'inverse, « l'imprécision liée à l'épaisseur du trait délimitant le zonage » mène parfois le juge à trouver une sorte de compromis.⁶⁷

Pour des motifs similaires, une erreur de reprographie peut entraîner une annulation partielle.⁶⁸ Au regard de certaines solutions jurisprudentielles, l'imprécision de limites

⁶⁶ CAA Marseille 15 janv. 2010, n° 07MA00918 ; TA Lille 13 oct. 2011, n°0901120 ; CAA Marseille 16 oct. 2015, n°14MA00027.

⁶⁷ « Considérant que le plan d'occupation des sols attaqué a pour effet de partager la parcelle ZA 127 entre les zones NA et ND ; que M. X... soutient que l'imprécision sur la surface respective des deux parties ainsi constituées, qui résulte de l'épaisseur du trait porté sur les documents graphiques pour marquer la limite commune à ces deux parties entache d'irrégularité le plan d'occupation des sols en ce qu'il concerne cette parcelle ; que, toutefois, dès lors que les limites de ces zones NA et ND ne suivent pas celles du cadastre, et à défaut d'autres indications résultant expressément du règlement du plan d'occupation des sols ou des documents graphiques, ou pouvant être raisonnablement déduites soit de ce plan et de ces documents soit de la configuration des lieux, ces limites doivent être regardées comme définies par la médiane du trait susmentionné ; que, par suite, le moyen tiré de l'imprécision des documents graphiques ne peut être retenu », CE 31 juill. 1996, n°144990, CAA Versailles 11 févr. 2016, n°13VE03377.

⁶⁸ « En l'espèce, deux erreurs de reprographie successives s'étaient glissées à l'occasion de la reproduction des cartes figurant dans le dossier d'enquête publique. Alors que dans le premier jeu de cartes soumis à l'enquête, la superficie des ESA était bien celle finalement approuvée par la collectivité, la reprographie ne permettait pas d'en avoir une vision totale pour des raisons de « raccord » entre les cartes. En effet, pour en assurer une meilleure lisibilité, le choix avait été fait de présenter quatre cartes correspondant à quatre secteurs géographiques. L'enfer est ainsi pavé de bonnes intentions ! S'étant aperçue de cette difficulté, la collectivité avait soumis à l'enquête publique un second jeu de cartes qui lui, seconde erreur de reprographie, celle-là fatale au document, ne reprenait pas les mêmes surfaces d'ESA que la cartographie initiale. Il en est résulté que le PADDUC adopté par la collectivité n'était pas conforme à la surface des ESA telle qu'elle avait été soumise à l'enquête publique. L'erreur concernait en outre tout le territoire de l'île et portait sur 10 000 hectares, soit 10 % de la surface des ESA. Dans cette mesure, le tribunal a considéré qu'elle n'avait pas permis aux personnes qui avaient participé à l'enquête d'apprécier exactement les enjeux et les impacts du projet et les avait, par conséquent, privées d'une garantie.

Autrement dit, la représentation cartographique ne saurait avoir pour objet, compte tenu notamment de la fonction du PADDUC et de l'échelle de la carte des ESA, de permettre à chaque propriétaire de déterminer avec précision l'inclusion ou non des parcelles lui appartenant dans un espace stratégique. Ensuite, il convient de rappeler, que c'est un rapport de compatibilité qui préside aux relations entre le PADDUC et les documents d'urbanisme. De ce point de vue, s'il appartient au PADDUC de préciser les principes et critères qui ont présidé à l'identification des

cartographiques est sans incidence sur la légalité de la réglementation y afférente mais a pour effet de la rendre inopposable.⁶⁹

La localisation d'un espace boisé classé matérialisée sur le plan de zonage est admise par le juge. Ainsi, Le Tribunal administratif de Poitiers a validé le principe de l'homologation d'une médiation visant à préciser la localisation d'un espace boisé classé⁷⁰:

Dans un second temps, le fait de « jongler » entre version dématérialisée et version « papier » peut induire des erreurs dans le déroulement de la procédure d'enquête publique dans le cadre de la révision du PLU. Ainsi, le Tribunal Administratif de Bastia a jugé qu'une différence, entre les documents papiers et dématérialisés mis à l'enquête publique du PLU, est susceptible d'entacher ce dernier d'irrégularité.⁷¹

Il faut soulever, enfin, la complexité inhérente aux rapports d'opposabilité (« prise en compte », « compatibilité ») en plus de la « conformité » existants en Droit de l'Urbanisme⁷², sources de nombreux contentieux et de conséquences non négligeables s'agissant des documents graphiques⁷³. La récente Loi ELAN⁷⁴ comporte cependant deux habilitations à

ESA, c'est bien aux documents d'urbanisme qu'il revient de les délimiter », TA de Bastia, 1er février 2018, n°1600452, Commune de Peri, Pierre SOLER-COUTEAUX, RDI 2018 p.233

⁶⁹ CE, 21 oct. 1992, n° 109150, *Mme Deshaye et Consorts Quaggio*, Lebon ; RDI 1993. 68, obs. Y. GAUDEMET, H. SAVOIE et L. TOUVET - Ou encore CE, 29 déc. 2000, n°206685, *Mme Grele*, Lebon ; RDI 2001. 93, obs. P. SOLER-COUTEAUX ; ibid. 138, obs. Y. JEGOUZO.

⁷⁰ « *Un accord de médiation a été conclu entre les parties le 13 décembre 2017 pour mettre fin au litige porté devant la juridiction. Cet accord a pour objet principal de déterminer précisément la localisation d'un espace boisé classé prévu au plan de zonage du plan local d'urbanisme pour tenir compte, d'une part, de ce que ce plan ne mentionne pas les parcelles cadastrales et, d'autre part, de l'implantation réelle de la haie ainsi protégée... Dans ces conditions, rien ne s'oppose à son homologation* », TA Poitiers 12 juill. 2018, n°1701757, TA Poitiers *La Lettre de Blossac* n°2019/1 ; Constr.-Urb. Nov. 2018, n°11, comm. 154, p.21, note P. CORNILLE.

⁷¹ TA Bastia 14 mars 2019, *Association U Levante*, n°1800172 ; TA Bastia 14 mars 2019, *Préfet de la Corse-du-Sud*, n°1800486.

⁷² Voir en ce sens « *La question de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme, Nécessaire simplification* », CARPENTIER E. et NOGUELLOU R., GRIDAUH.

⁷³ En particulier les problèmes d'échelle et de « zoom » dans l'interface de visualisation ; récemment, le Conseil d'Etat a précisé la manière dont le juge devait apprécier le respect du rapport de compatibilité dans l'hypothèse du rapport entre le PLU et le SCOT : « *pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier.* », CE 18 déc. 2017, ROSO et autres, n°395216.

intervenir par voie d'ordonnances. La première vise à simplifier la hiérarchie des normes en supprimant le rapport de « prise en compte » (il n'y aura donc plus qu'un rapport de compatibilité entre normes et de conformité pour les normes directement opposables aux autorisations de construire) et en limitant le nombre de normes opposables aux documents d'urbanisme. Le gouvernement a ainsi dix-huit mois pour limiter et simplifier à compter du 1er avril 2021 les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme.⁷⁵

On citera, à titre d'illustration, un arrêt du Conseil d'Etat de 2015⁷⁶, apportant quelques précisions sur les modalités de l'enquête publique et les incidences du rapport de compatibilité entre le schéma et les PLU s'agissant de la validation d'un nouveau SDRIF.⁷⁷

En effet, des critiques portaient sur l'imprécision de la carte générale de destination des différentes parties du territoire couvert par le SDRIF, au motif que l'échelle retenue au 1/150 000e (identique à celle du précédent schéma de 1994 mais plus réduite, donc plus imprécise, que celle du premier SDRIF de 1976 fixée au 1/75 000e) ne permettait pas de délimiter avec exactitude au niveau local les différents secteurs du schéma matérialisés par des aplats de couleur (en particulier, les secteurs à densifier à proximité des gares, les secteurs d'urbanisation à optimiser ou encore les secteurs agricoles). Or le SDRIF a notamment pour mission, comme le rappelle l'article L.141-1, de déterminer la destination générale des différentes parties du territoire. Le Conseil d'État regarde la critique comme opérante mais non fondée. L'opérance n'était pas évidente mais elle permettait de donner une portée aux dispositions précitées de l'article L.141-1 et de vérifier que la carte du schéma permettait bien de respecter l'objectif fixé par le législateur.

En l'espèce, la décision regarde l'imprécision relative des cartes du SDRIF (cartes qu'il convient de combiner avec les prescriptions normatives du schéma) à la fois comme acceptable et inévitable, compte tenu de la vocation générale et stratégique du schéma et de l'absence dans le code d'exigences relatives à l'échelle et au degré de précision de ses documents graphiques⁷⁸. Alors que l'article L.141-1 prévoit un simple rapport de

⁷⁴ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, JORF n°0272 du 24 novembre 2018.

⁷⁵ Voir en ce sens les études du GRIDAUH : <https://www.gridauh.fr/fr/node/13503>.

⁷⁶ CE, 23 octobre 2015, n°375814 et autres, AJDA 2015. 2005, *Commune de Maisons-Laffitte et autres*, Rémi DECOUT-PAOLINI.

⁷⁷ SDRIF : Schéma Directeur de la Région d'Ile de France.

⁷⁸ Comme l'avait indiqué un avis du 5 mars 1991 de la section des travaux publics du Conseil d'État, dont la décision s'approprie la teneur, la portée normative du SDRIF doit s'attacher, sans entrer dans les détails, à des « options fondamentales et des objectifs essentiels » d'aménagement et de développement ; Rapport annuel 1991. 391.

compatibilité et non de conformité entre le SDRIF et les documents d'urbanisme subordonnés. Le schéma ne pourrait d'ailleurs entrer dans un degré de précision qui conduirait à méconnaître la place qui doit être la sienne au regard de celle des autres documents.

Autrement dit, l'imprécision du SDRIF, par le choix d'une échelle au 1/150 000e, constitue moins une marge d'incertitude qu'une marge de liberté pour les décideurs locaux.⁷⁹

In fine, malgré les résistances de la version « papier » et les difficultés pour traduire cartographiquement certaines règles de Droit, le Géoportail de l'Urbanisme a été créé en avril 2016 pour accueillir en 2020 tous les documents d'urbanisme et les servitudes d'utilité publique applicables sur le territoire national.

2eme partie : Le régime juridique du « Géoportail de l'urbanisme »

Le « Portail National de l'Urbanisme », dénommé également « Géoportail de l'Urbanisme »⁸⁰, reçoit donc une reconnaissance légale, organisée au sein du Code de l'Urbanisme.⁸¹ Malgré une période transitoire d'application, la mise en œuvre de ce Géoportail **(A)** rencontre des difficultés, dont certaines révèlent un mode de gouvernance controversé **(B)**.

⁷⁹ Sur le rapport de compatibilité et la prise en compte tout à la fois des documents graphiques et des prescriptions normatives du SDRIF, v. CE, 30 nov. 1992, n°136156, *Féd. française de tennis et Ville de Paris*, Lebon - CE, 19 mars 1997, n° 115928, *Assoc. pour la protection des populations concernées par Eurodisneyland*.

⁸⁰ Il importera de distinguer le « Géoportail de l'IGN » et du « Géoportail de l'Urbanisme » (GPU) pour éviter toute confusion.

⁸¹ Article L.133- 1 : « *Le portail national de l'urbanisme est, pour l'ensemble du territoire, le site national pour l'accès dématérialisé, à partir d'un point d'entrée unique, aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique, transmis à l'Etat selon les modalités définies aux articles L. 133-2 et L. 133-3.* », et la partie réglementaire : Articles R.133-1 et suiv, R.143-16, Article R.153-22, Article R.163-6. L'ensemble de ces articles assure une obligation de communication au public de la version numérique des documents d'urbanisme.

A. La mise en œuvre du « Géoportail de l'Urbanisme »

Le régime juridique applicable **(1)** mis en place depuis 2013, puis complété en 2015⁸², rencontre certaines difficultés d'application **(2)**.

1. Le régime juridique applicable

L'ordonnance n°2013-1184 du 13 décembre 2013 a été prise en application de la Loi d'habilitation n° 2013-569 du 1er juillet 2013 habilitant le gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

Toutefois, ce n'est pas la seule finalité poursuivie par la Loi du 1er juillet 2013. En effet, cette dernière vise, entre autres objectifs, à améliorer l'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique mentionnées à l'article L.126-1 (ancien) devenu l'article L.152-7 (créé par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015) du Code de l'Urbanisme. L'exposé des motifs du projet de loi indique, à cet égard, que « *les attentes actuelles des professionnels comme des particuliers et les exigences européennes imposent une standardisation des données pour faciliter leur partage et un portail décentralisé pour en faciliter leur diffusion* ».

Plus précisément, l'Ordonnance du 19 décembre 2013 s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la directive n° 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite « directive INSPIRE », elle-même transposée dans le Code de l'Environnement, et vise à établir une infrastructure d'information géographique dans l'Union. Les documents d'urbanisme entrent dans le champ d'application de cette directive qui impose, notamment, aux autorités publiques de rendre ces données accessibles au public.

Par ailleurs, le Rapport au Président de la République souligne que « *l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique permettra à l'ensemble des acteurs du secteur d'avoir accès en permanence, rapidement, dans un format directement exploitable, aux documents et servitudes d'utilité publique opposables aux projets de construction de logements* ».

Cependant, cette ordonnance n°2013-1184 du 13 décembre 2013 prévoyait dans son article 1^{er} : « 5° *Au troisième alinéa de l'article L.126-1, après les mots : « seules les servitudes annexées au plan » sont insérés les mots : « ou publiées sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article L.129-1 ».* »

L'ancien article L.126-1 disposait donc : « *Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan, soit, s'il s'agit d'une servitude nouvelle, de son*

⁸² Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015 et Décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015.

institution, seules les servitudes annexées au plan « ou publiées sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article L.129-1 » peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol ». Cette formulation qui visait expressément le caractère exécutoire des SUP, éventuellement par le seul biais du Portail National de l'Urbanisme, « n'a pas fait long feu »...

En effet, l'ancien article L.126-1 a été remplacé par l'article L.152-7 (créé par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015) qui dispose : **« Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan local d'urbanisme soit, s'il s'agit d'une servitude d'utilité publique nouvelle définie à l'article L.151-43, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Dans le cas où le plan a été approuvé ou la servitude, instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste mentionnée à l'article L. 151-43, le délai d'un an court à compter de cette publication. »**

La mention « ou publiées sur le portail national de l'urbanisme » ne figure plus dans la version de l'article L.152-7 du Code de l'Urbanisme, se substituant à l'ancien article L.126-1. L'opposabilité des SUP demeure donc conditionnée à leur annexion au PLU (ce dernier étant ensuite publié sur le Portail).

Les communes ou leurs groupements compétents devront, à partir du 1er juillet 2016, transmettre à l'Etat, par voie électronique, au fur et à mesure des modifications de leurs dispositions, la version en vigueur des documents d'urbanisme concernant leur territoire.

L'ensemble de ces articles visés au Code de l'Urbanisme (art. L.133- 1 et s ; R.133-1 et suiv, R.143-16, R.153-22 et R.163-6) assure une obligation de communication au public de la version numérique des documents d'urbanisme.

La numérisation des documents en vue de leur versement sur le portail national de l'urbanisme doit respecter les conditions prévues à l'article R. 133-2 du code de l'urbanisme. C'est-à-dire qu'elle doit s'effectuer conformément au standard CNIG prévu et validé par le Conseil National de l'Information Géographique (CNIG)⁸³. Face à une telle construction, de nombreuses difficultés techniques et juridiques sont apparues, de manière inhérente.

⁸³ La Directive INSPIRE requiert, dans chaque État membre, une structure de coordination nationale. En France, c'est le Conseil National de l'Information Géographique (CNIG), qui regroupe des représentants des ministères, d'établissements publics producteurs de données, des collectivités territoriales, des professionnels et des personnels des métiers de l'information géographique. Le CNIG a défini des prescriptions nationales pour la dématérialisation des documents d'urbanisme. Ce « Standard CNIG » est celui adopté par le GPU.

2. Les difficultés d'application

Ces difficultés d'application sont nombreuses et ont fait l'objet de débats intenses au sein des commissions du CNIG.

Déjà, la réponse ministérielle précitée⁸⁴ et commentée vient contredire l'ambition originelle de l'Ordonnance de 2013, et les positions doctrinales à son sujet.⁸⁵ Cette réponse précise que si les communes et les EPCI compétents ont l'obligation de transmettre à l'État sous format électronique la version en vigueur des PLU et SCoT en vue de leur versement sur le Portail National de l'Urbanisme, **« la circonstance que ces documents soient publiés sur ce portail est toutefois sans incidence sur leur caractère exécutoire qui demeure conditionné à leur publication et à leur transmission au contrôle de légalité pour les SCoT ainsi que pour les PLU (articles L.143-24 pour les SCoT et L.153-23 pour les PLU) et à leur approbation par l'État pour les cartes communales (article L.163-7 du même code) »**.⁸⁶

Les termes de cette réponse ministérielle sont en contradiction avec les dispositions du Code de l'Urbanisme en rapport avec celles du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

L'article L.2131-1 du CGCT dispose :

« Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement ». ../..

« La publication ou l'affichage des actes mentionnés au premier alinéa sont assurés sous forme papier. La publication peut également être assurée, le même jour, sous forme électronique, dans des conditions, fixées par un décret en Conseil d'Etat, de nature à garantir leur authenticité. Dans ce dernier cas, la formalité d'affichage des actes a lieu, par extraits, à la mairie et un exemplaire sous forme papier des actes est mis à la disposition du

⁸⁴ Rép. min. n° 06654 et 07677 : JO Sénat 10 janv. 2019, p. 127.

⁸⁵ « Cette décision donne l'occasion de rappeler que la formalité de la publicité de la délibération approuvant, révision, mettant en compatibilité ou modifiant le PLU au recueil des actes de la commune ne devrait pas perdurer au-delà du 1er janvier 2020. L'article L.123-12 du Code de l'Urbanisme dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique prévoit en effet qu'à compter du 1er janvier 2020, la publication prévue au premier alinéa de l'article L. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales s'effectue sur le portail national de l'urbanisme prévu à l'article L.129-1 du Code de l'urbanisme selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme. » X. COUTON, Constr. Urb., Avril 2015, « Caractère exécutoire du PLU », note sous CE, 13 févr. 2015, n° 370458, Cne Pithiviers, p.16.

⁸⁶ Constr. Urb. n°3, Mars 2019, D. GILLIG.

public. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite ».

L'article R.2131-1-A du CGCT dispose :

« Les actes mentionnés au premier alinéa de l'article L.2131-1 que la commune choisit de publier sous forme électronique sont mis à la disposition du public sur son site internet dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement. La version électronique de ces actes comporte la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de leur auteur ».

Le CGCT ne fait pas de référence expresse au Portail National de l'Urbanisme, contrairement au Code de l'Urbanisme.

L'article R.153-22 du CU (relatif au PLU, entrée en vigueur et publicité) dispose :

« A compter du 1er janvier 2020, la publication, prévue au premier alinéa de l'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales, des délibérations mentionnées à l'article R.153-20 ainsi que celle des documents sur lesquels elles portent s'effectue sur le portail national de l'urbanisme mentionné à l'article L.133-1 selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme ».

L'article L.153-23 du CU (relatif au caractère exécutoire du PLU) dispose :

« Lorsque le plan local d'urbanisme porte sur un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale approuvé, il est exécutoire dès lors qu'il a été publié et transmis à l'autorité administrative compétente de l'Etat dans les conditions définies aux articles L.2131-1 et L.2131-2 du code général des collectivités territoriales ».

L'article R.143-16 du CU (relatif au SCoT, entrée en vigueur et publicité) dispose :

« A compter du 1er janvier 2020, la publication prévue au premier alinéa de l'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales s'effectue sur le portail national de l'urbanisme mentionné à l'article L.133-1 selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme ».

L'article L.143-24 du CU (relatif au caractère exécutoire du SCoT) dispose :

« Le schéma de cohérence territoriale est publié et transmis à l'autorité administrative compétente de l'Etat dans les conditions définies aux articles L.2131-1 et L.2131-2 du code général des collectivités territoriales. Le schéma est exécutoire deux mois après sa transmission à l'autorité administrative compétente de l'Etat ».

L'article L.163-7 du CU (relatif à la carte communale) dispose :

« La carte communale est transmise par le maire ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à l'autorité administrative compétente de l'Etat. Celle-ci dispose d'un délai de deux mois pour l'approuver. A l'expiration de ce délai, l'autorité administrative compétente de l'Etat est réputée avoir approuvé la carte. La carte approuvée est tenue à disposition du public ».

A la lecture de ces textes, dès lors que les actes considérés (PLU et SCOT approuvés) sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage, selon les termes du CGCT, et que le Code de l'Urbanisme dispose que la publication, prévue à l'article L.2131-1 du CGCT, s'effectue sur le Portail National de l'Urbanisme mentionné à l'article L.133-1, cela implique nécessairement que cette publication au Portail a une incidence effective sur le caractère exécutoire des PLU et des SCOT, contrairement à la position exprimée par la réponse ministérielle n°06654 et 07677 (JO Sénat 10 janv. 2019, p.127) précitée.

Il est certain que le Géoportail de l'Urbanisme sera « massivement » utilisé par les professionnels du secteur. Sa rapidité et sa facilité d'accès induiront inévitablement des formes d'automatismes de la part des utilisateurs qui n'iront plus forcément chercher le document opposable dans sa version « papier » et mis à disposition dans les mairies ou établissements intercommunaux. La cohabitation, envisagée par la réponse ministérielle précitée, de ces deux procédures (simple publicité sur le Portail + publication et transmission pour contrôle de légalité pour avoir force exécutoire) est source d'insécurité juridique : manque de lisibilité, redondances de procédures, incohérences potentielles entre ce qui sera versé sur le Portail et ce qui sera détenu par les administrations concernées...

Une précision doit être apportée quant à l'interprétation de la notion de « publication » telle qu'elle ressort à la fois du CGCT et du Code de l'Urbanisme. La publication est traditionnellement entendue comme l'information portée au public par voie de presse de la délibération portant approbation du document d'urbanisme. Dans le cadre du Portail National de l'Urbanisme, au stade de l'approbation (situation différente de la prescription engageant la procédure d'élaboration ou de révision du document), il ne s'agira pas d'une simple information mais de la communication (téléversement) de l'entier dossier de PLU et de SCOT sur le site internet. En ce sens, on notera les termes de l'article R.153-22 du CU (relatif au PLU, entrée en vigueur et publicité) dispose : « A compter du 1er janvier 2020, la publication, prévue au premier alinéa de l'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales, des délibérations mentionnées à l'article R.153-20 ainsi que celle des documents sur lesquels elles portent s'effectue sur le portail national de l'urbanisme mentionné à l'article L.133-1 selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme ». L'importance de cette disposition nouvelle s'apprécie au regard de l'absence

du caractère exécutoire du document d'urbanisme qui n'est pas sans incidence, naturellement, sur les contentieux potentiels. **La notion de « publication » trouve ainsi sa définition élargie à l'ensemble des pièces composant le document d'urbanisme.**

Ces observations ont d'autant plus d'importance au regard de l'impératif posé par le Code de l'Urbanisme : seule la dernière version applicable des documents d'urbanisme doit être mise en ligne. Quand on sait la multiplication et la complexité des procédures de modifications et de révisions, qui peuvent d'ailleurs se superposer dans le temps... Il n'était peut-être pas utile que la réponse ministérielle précitée vienne tenter de « doubler » la procédure finale de publication : publication sur le Portail et transmission au contrôle de légalité (de toute façon *a posteriori*) semblaient suffisants. Les gestionnaires du Géoportail semblent d'ailleurs adopter ce point de vue.⁸⁷

Fort à propos d'ailleurs, quelle responsabilité est engagée en cas de défaillance dans la communication des documents pour téléchargement sur le Portail (omission ou envoi erroné, partiel, tardif...) ? C'est justement pour ce motif que la réponse ministérielle semble entériner la double procédure, mais il ne s'agit « que » d'une réponse ministérielle. Elle apparaît, au demeurant, contreproductive et ajoute de la lourdeur à une démarche qui se veut, au départ, simplificatrice.

Il est intéressant de citer également les cas particuliers des OAP⁸⁸ et des STECAL (secteurs de taille et de capacité d'accueil limités), car ils contiennent des dispositions spécifiques et il ressort des travaux du CNIG une préoccupation et une tentative de prise en compte de ces spécificités :

« Outre les objets géographiques interrogeables : zonages, prescriptions, etc. le document d'urbanisme numérique comprend l'ensemble des pièces écrites réglementaires : le règlement et certaines OAP correspondant aux secteurs de ZAC et de renouvellement urbain, ainsi que les OAP sectorielles. Ces pièces écrites se présentent actuellement au mieux sous forme de fichiers pdf indexés exportés depuis un logiciel de traitement de texte, avec des

⁸⁷ « Le GPU devient également plateforme interopérable avec @CTES, le SI du Ministère de l'Intérieur pour l'envoi du contrôle de légalité dématérialisé. « Vous verrez apparaître en février 2019 sur le GPU une option d'envoi vers @CTES, utilisable uniquement dans les 7 départements participant à la phase pilote du rapprochement entre le GPU et @CTES. A terme, le gain sera double : un envoi unique des DU pour les collectivités, et la fiabilisation de l'information sur le GPU. », Site internet du Géoportail de l'Urbanisme.

⁸⁸ L'article L.151-6 du Code de l'Urbanisme définit la notion d'OAP en ces termes : « Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale comprennent les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées aux articles L 141-16 et L 141-17 ».

signets et un sommaire en première page. Le règlement impose des contraintes aux projets d'urbanisme : règles propre au zonage, recul par rapport à la voirie, aux limites de parcelles, hauteurs maximales, coefficients d'emprise au sol, etc. De nombreux acteurs de l'urbanisme souhaiteraient pouvoir le réduire à un ensemble de règles directement intégrables dans des modèles exploitables par des applications évoluées. La structuration du règlement répondrait à ces besoins et permettrait de nombreux services applicatifs en aval. DHUP et IGN s'intéressent particulièrement à ce chantier d'avenir, l'IGN notamment à travers le projet de recherche SimPLU. »⁸⁹

L'OAP doit être un outil souple, permettant de décliner les orientations du PADD, dont le contenu n'a pas à être systématiquement répété dans le règlement (établi lui-même en cohérence avec le PADD), et qui assure une complémentarité dans la mise en œuvre du parti d'aménagement local. L'opposabilité des OAP s'analyse au travers d'une relation de simple compatibilité et non de stricte conformité.

Le règlement et l'OAP sont des documents distincts, tant par leur objet que par leur portée. Il ne doit pas y avoir de confusion ni de mélange des genres. Cela ressort des analyses jurisprudentielles sur les OAP.⁹⁰

Une relation subtile se crée donc entre le règlement (et ses documents graphiques) et les OAP (et leurs documents graphiques).⁹¹ Pour l'heure, le CNIG a décidé de les « traiter »

⁸⁹ Groupe de Travail Dématérialisation des Documents d'Urbanisme- Commission « Données » du CNIG, Compte-rendu de réunion du 29 novembre 2017, p. 5.

⁹⁰ Un règlement de PLU qui procèderait à un renvoi exprès pour la fixation de certaines règles (par exemple en matière d'implantation des constructions) à l'OAP, cette dernière change de nature et ses dispositions prennent une valeur d'opposabilité réglementaire relevant de la conformité et non plus simplement de la compatibilité. Ceci par détermination du règlement de la zone. L'appréciation de la légalité du projet de construction au regard de l'OAP et du règlement de la zone s'en trouverait nécessairement affectée. Sur la portée des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU : CE, 26 mai 2010, n°320780, *Commune Saint-Avé*, Constr.-urb. 2010, comm. 113, note G. GODFRIN CAA Nantes, 20 mai 2016, n°15NT01153, Constr.-urb. 2016, comm. 97, note X. COUTON. SANTONI L., « *Quelle portée juridique pour les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ?* », sous CE, 8 nov. 2017, n°402511, BJDU 2018, n°1, p.18, Concl. X. DOMINO, Constr.-urb. 2017, comm. 159, RD imm. 2018, p.48, note P. SOLER-COUTEAUX ; GODFRIN G., « *Insaisissables orientations d'aménagement et de programmation* », AJDA 2017, p. 1262 ; GODFRIN G., « *Les orientations d'aménagement du PLU sont-elles opposables ?* », Constr.-urb. 2010, comm. 113, sous CE, 26 mai 2010, n°320780 ; Couton X., « *Portée des orientations d'aménagement et de programmation des PLU* », Constr.-urb. 2016, comm. 97, sous CAA Nantes, 20 mai 2016, n°15NT01153, *Commune Boullay-Thierry* ; CARPENTIER E., « *Biographie des orientations d'aménagement et de programmation (et quelques traits de caractère)* », BJDU 2018, n°2, p.71).

⁹¹ CAA Nantes, 15 févr. 2017, n°15NT01649, dès lors que l'OAP reprenait simplement des exigences fixées par le règlement, ladite OAP ne méconnaissait pas les dispositions de l'article L.123-1-4 ancien, devenu l'article L.151-6 du Code de l'Urbanisme.

en tant que « pièce écrite » parmi les documents téléversés sur le Géoportail de l'Urbanisme.⁹²

S'agissant des STECAL, il s'agit de secteurs délimités au sein des zones inconstructibles des PLU (zones A et N) et à l'intérieur desquels certaines constructions ou installations peuvent être édifiées de manière dérogatoire (CU, art. L.151-13).

Par une récente décision⁹³, le Tribunal Administratif de Versailles a précisé que la loi ALUR impose au juge administratif d'exercer un contrôle entier (et non plus restreint) sur la délimitation des secteurs de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL) dans le PLU.

La position du CNIG, concernant le traitement des STECAL, illustre les difficultés d'appréciation entre règle écrite et traduction cartographique :

« STECAL : « ce point a été maintes fois débattu en GT CNIG DDU et a finalement été tranché par le bureau métier et le SG1 du GT DDU : conformément au code de l'urbanisme les STECAL ne peuvent pas être assimilés à un type de zonage et seront codés comme prescriptions. »⁹⁴

En définitive, il importe de citer les travaux et réflexions des chercheurs⁹⁵ en matière de rendu 3D, compris comme une aide à la rédaction juridique des documents d'urbanisme ou encore à la faisabilité d'un projet donné.⁹⁶

⁹² « La numérisation des PLU porte sur les zonages, prescriptions, périmètres, l'information et l'habillage, cf le standard CNIG v2014 page 24/90. Les OAP sont stockées en tant que pièces écrites dans le dossier » : Rubrique « FAQ DDU », http://cnig.gouv.fr/?page_id=16535.

⁹³ TA Versailles, 4 mai 2018, n°1702800.

⁹⁴ Groupe de Travail Dématérialisation des Documents d'Urbanisme- Commission « Données » du CNIG, Compte-rendu de réunion du 29 novembre 2017.

⁹⁵ BRASEBIN M., « Les données géographiques 3D pour simuler l'impact de la réglementation urbaine sur la morphologie du bâti », 2014 (Thèse de doctorat, Université Paris-Est).

⁹⁶ « SimPLU propose de générer automatiquement et de visualiser des formes de bâtiments en 3D sur une parcelle au sein d'un tissu bâti existant, à partir d'une modélisation des règles contenues dans le PLU et de stratégies d'agents constructeurs traduites à travers une fonction objectif. Différentes options d'aménagement peuvent être simulées grâce aux paramètres du modèle. Les paramètres de forme offrent la possibilité de tester différents types de morphologie et la fonction d'objectif simule différents comportements d'agents. À partir des résultats de simulation obtenus, il est ensuite possible de mesurer des indicateurs morphologiques (ex : densité bâtie) ou fonctionnels (ex : connectivité des espaces non bâtis) résultant de l'urbanisation d'une ou plusieurs parcelles.

MUP-City est quant à lui un modèle servant à identifier les emplacements où l'urbanisation participerait à un développement fractal d'une région urbaine. Dans les secteurs périurbains, un développement fractal peut permettre de mieux répondre à la demande en maisons individuelles

B. Une gouvernance controversée

1. Le choc de l'Open Data

Si le Géoportail de l'Urbanisme répond aux impératifs de la directive INSPIRE, il n'en va pas de même s'agissant de la législation relative à l'Open Data. Le Géoportail de l'Urbanisme y est également soumis puisqu'il contient des « données publiques ».⁹⁷

Si les données sont accessibles, selon un rapport gradué (notamment selon la qualité de l'utilisateur), et conformément aux dispositions de la Directive INSPIRE, le Géoportail ne répond pas aux principes de l'Open Data en raison de l'application de certaines dispositions au titre de la propriété intellectuelle qui en brident les usages, notamment pour toute forme de réutilisation. Il y a d'ailleurs contradiction entre le contenu indiqué dans la rubrique « mention légale »⁹⁸ et la rubrique « conditions générales d'utilisation » qui, elle, fait état de l'application du modèle de licence ouverte d'ETALAB.⁹⁹

Pourtant, comme le rappelle un récent rapport de la Cour des Comptes publié le 11 mars 2019, depuis la Loi pour une République Numérique de 2016, l'ouverture au public des données numériques produites par les administrations est obligatoire.

Les fondements du débat ont, cependant, des causes bien plus profondes. Les représentations cartographiques (sans oublier désormais les algorithmes, les fonctionnalités

(Frankhauser 2010) en les localisant proches des espaces verts et naturels ainsi que des commerces et services (Tannier 2012), tout en réduisant l'impact de l'urbanisation sur la connectivité des habitats écologiques (Bourgeois 2015). » : « Couplage de deux modèles de simulation (MUP-City et SimPLU) pour évaluer l'articulation entre différentes échelles de documents d'urbanisme », M. COLOMB, M. BRASEBIN, J. PERRET, C. TANNIER.

⁹⁷ Code des Relations entre le Public et l'Administration (CRPA) : Article L.300-2, Articles L.321-1 et suivants.

⁹⁸ Dans la rubrique « mention légale » est ainsi mentionnée : « *Les contenus présentés sur le site www.geoportail-urbanisme.gouv.fr sont soumis à la législation relative au droit des informations publiques. Le site www.geoportail-urbanisme.gouv.fr est une œuvre de l'esprit dont l'éditeur en est l'auteur au sens du droit de la propriété intellectuelle et relève d'une propriété du Ministère de la Cohésion des territoires. **Sauf mention contraire, l'ensemble des éléments du site Internet, tels que notamment les illustrations, les animations, les vidéos, les photographies, le contenu éditorial, les divers éléments de la charte graphique, les données cartographiques figurant sur le site relèvent de la propriété du Ministère de la Cohésion des territoires et de l'IGN. Toute réutilisation de ces éléments est conditionnée à l'accord de l'auteur.** »*

⁹⁹ « *Conditions d'utilisation des données d'urbanisme : L'utilisation des données d'urbanisme est soumise aux conditions définies dans la licence ouverte consultable à l'adresse suivante : https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2014/05/Licence_Ouverte.pdf »*

et les interfaces)¹⁰⁰ en Droit de l'Urbanisme sont « sous le feu croisé » de la protection potentielle de la propriété intellectuelle¹⁰¹ et de la règle de droit qu'elles expriment. En ce sens, elles constituent des données dites « de référence ».¹⁰² Le dilemme est simple à

¹⁰⁰ Algorithme. Sur la non-protection de l'algorithme, défini comme étant « l'étude de la résolution de problèmes par la mise en œuvre de suites d'opérations élémentaires selon un processus défini aboutissant à une solution », V. Arr. du 27 juin 1989, relatif à l'enrichissement du vocabulaire de l'informatique, App., vo Dispositions communes. Et, reprenant le considérant de la Dir. n°91/250 du 14 mai 1991 selon lequel « les idées et les principes qui sont à la base de la logique, des algorithmes et des langages de programmation ne sont pas protégés en vertu de la présente directive. », TGI Évry, 11 juill. 1985: Gaz. Pal. 1985. 2. 700, note BONNEAU.

Interface. Pour la non-protection d'une interface logique, V. T. com. Bobigny, 20 janv. 1995: préc. note 74. L'interface utilisateur graphique ne constitue pas une forme d'expression d'un programme d'ordinateur au sens de l'art. 1er et elle ne peut bénéficier de la protection par le droit d'auteur sur les programmes d'ordinateur en vertu de cette directive. Toutefois, une telle interface peut bénéficier de la protection par le droit d'auteur en tant qu'œuvre, en vertu de la Dir. no 2001/29/CE, si elle constitue une création intellectuelle propre à son auteur. CJUE 22 déc. 2010: RTD com. 2011. 333, obs. POLLAUD-DULIAN; CCE 2011, n°42, note CARON; Propr. intell. 2011, n°39, p. 205, obs. BENABOU ; RIDA janv. 2011, p. 213, note SIRINELLI.

Fonctionnalités. Les fonctionnalités en tant que telles ne sont pas protégeables. TGI Paris, 3 oct. 1995: Bull. act. Lamy droit de l'informatique, 1995, p. 1, obs. WARTEL; JCP E 1996. Pan. 559, obs. VIVANT et LE STANC. Comp., estimant que « l'élément original » d'un logiciel pouvait résider dans l'approche globale faite du problème. Paris, 31 mai 1995: JCP 1996. I. 559, obs. VIVANT et LE STANC; PIBD 1995. III. 405; JCP E 1995. Pan. 1219. V. aussi Versailles, 9 oct. 2003: CCE 2004, n°25, note CARON Civ. 1re, 13 déc. 2005, no 03-21.154 P: RTD com. 2005. 78, obs. POLLAUD-DULIAN; CCE 2006, n°18, note CARON T. com. Nanterre, 9 févr. 2007: Propr. ind. 2008, n°8, note LARRIEU. Justifie sa décision la Cour d'Appel qui, après avoir relevé que le rapport d'expertise qui se bornait à étudier les langages de programmation mis en œuvre et évoquait les algorithmes et les fonctionnalités du programme, non protégés par le droit d'auteur, constate que les intéressés n'avaient fourni aucun élément de nature à justifier de l'originalité des composantes du logiciel, telles que les lignes de programmation, les codes ou l'organigramme, ou du matériel de conception préparatoire. Civ. 1re, 14 nov. 2013: D. 2014. Pan. 2080, obs. SIRINELLI; RTD com. 2013. 708, obs. POLLAUD-DULIAN. Sur les œuvres multimédia et jeux vidéos, V. notes 128 s. : Annotations Code DALLOZ, sous articles L.111-1 à L.112-4 et suivants du CPI.

¹⁰¹ On rappellera la jurisprudence classique en la matière : Le droit d'auteur peut être refusé à cause de la banalité d'un plan d'urbanisme. Crim. 13 févr. 1969: Bull. crim. n°77 ; D'un plan topographique. Crim. 18 juin 1969: Bull. crim. n°200; RIDA avr. 1970, p. 142; Gaz. Pal. 1969. 2. Somm. 5. Mais le fait que des documents d'urbanisme soient soumis à des contraintes administratives n'affecte pas nécessairement le contenu des plans et n'empêche pas que ces œuvres contiennent des formes correspondant à des volumes architecturaux originaux, des éléments d'organisation spatiale et des études de façades. Aix-en-Provence, 22 févr. 1995: RIDA juill. 1995, p. 137, obs. KEREVER. De même, les directives données par le maître de l'ouvrage n'excluent pas l'originalité. Civ. 1re, 18 oct. 1972: JCP 1973. II. 17364, note LIET-VEAUX. : Annotations Code DALLOZ, sous articles L.111-1 à L.112-4 et suivants du CPI.

¹⁰² Article L.321-4 du CRPA : « Sont des données de référence les informations publiques mentionnées à l'article L. 321-1 qui satisfont aux conditions suivantes :

synthétiser : que faut-il privilégier ? La protection par la propriété intellectuelle ou la liberté d'accès et d'usage de ces données géographiques légales ? C'est peut-être en analysant la situation des données légales justement que des éléments de réponse pourraient être apportés.

2. Propos conclusifs : vers un autre mode de gouvernance ?

L'immense plus-value du Géoportail de l'Urbanisme est d'offrir un accès centralisé, permanent et immédiat aux données géographiques légales de qualité et aux pièces écrites des Documents d'Urbanisme¹⁰³. Le travail remarquable des différentes commissions du CNIG, des services ministériels concernés, de l'IGN, mais également de toutes les collectivités, depuis plusieurs années, est à souligner. C'est un très vaste chantier qui a ainsi pris forme.

Au-delà du modèle économique qui serait à « repenser » selon la Cour des Comptes, il est d'autres impératifs, qui n'ont pas été mis en avant, et se révèlent pourtant fondamentaux.

Les données géographiques contenues dans le Géoportail de l'Urbanisme constituent des données légales, quelle qu'en soit la forme, et produisent des effets de droit. Mais elles ne sont pas les seules : bien d'autres données géographiques sont légales et concernent un nombre important de secteurs, à partir du moment où l'assise de ces activités concerne le territoire : santé, éducation, énergies, transport, bien-sûr l'environnement...

En adoptant une démarche transversale et innovante, cet ensemble de données géographiques légales (et leurs représentations) pourrait faire l'objet d'un regroupement, à l'instar du portail « Légifrance » administré par la Direction de l'Information Légale et Administrative (DILA)¹⁰⁴ rattachée directement aux services du 1^{er} Ministre.

1° Elles constituent une référence commune pour nommer ou identifier des produits, des services, des territoires ou des personnes ;

2° Elles sont réutilisées fréquemment par des personnes publiques ou privées autres que l'administration qui les détient.

3° Leur réutilisation nécessite qu'elles soient mises à disposition avec un niveau élevé de qualité. »

¹⁰³ Schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), plans locaux d'urbanisme (PLU), cartes communales (CC) et plans d'occupation des sols (POS), et en y ajoutant les Servitudes d'Utilité Publique (SUP).

¹⁰⁴ La direction de l'information légale et administrative (DILA) est une direction d'administration centrale des services du Premier ministre, placée sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement. Elle exerce les missions de diffusion légale, d'information administrative et d'édition publique.

Osons le proposer : pourquoi ne pas imaginer ainsi une Direction de l'Information Légale et Géographique, gestionnaire et garante de cette production géographique légale ?

Au-delà des principes de rationalité, de lisibilité et d'accès à ces données fondamentales de référence (qui offriraient, ainsi organisées, une véritable matrice spatialisée et cohérente), les enjeux liés, notamment, à la souveraineté et à la cybersécurité sont encore une fois sous-jacents.

Armelle VERDIER
Docteur en Droit
Ph-D en Sciences Géomatiques
Elève avocate

* *
*

La diffusion légale : la DILA assure la publication des lois et décrets au Journal Officiel sur le site www.legifrance.gouv.fr. Elle édite et diffuse les textes législatifs et réglementaires français, mettant à la disposition de tous, la norme juridique française. Elle garantit également la transparence économique et financière par la publication au niveau national de l'ensemble des informations légales, économiques et financières relatives à la vie des entreprises et au milieu associatif. (<https://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/institution/presentation/qui-sommes-nous>).