

L'information géospatiale légale :

(1/2)

1. Synthèse des contributions

Armelle Verdier

Docteur en Droit et *Ph. D.* en Sciences Géomatiques

Elève avocate

Juillet 2019

Avant-propos

Cette synthèse a été réalisée à partir d'échanges écrits, de réponses à un questionnaire, d'entretiens « au fil de l'eau », sur une période de quatre mois (mi-février à mi-juin 2019). Certaines personnes sollicitées n'ont pas été en mesure de répondre avant publication, d'autres ont apporté une participation significative mais n'ont pas souhaité être citées.

Je les remercie toutes, vivement, pour leurs contributions respectives. Au-delà du temps accordé et de l'intérêt manifesté à cette occasion, chacune de ces personnes a apporté la primeur d'un éclairage constructif et prospectif à cette notion d'information géospatiale légale qui recèle, de par sa nature et ses finalités, de nombreux enjeux stratégiques.

Deux grandes lignes directrices se dégagent de l'ensemble de ces contributions. D'une part, une reconnaissance explicite de « l'information géospatiale légale » est étayée de plusieurs définitions et d'exemples concrets **(1)**. D'autre part, est mise en avant l'exigence d'un encadrement de la gestion et de la gouvernance de cette information **(2)**.

1. La reconnaissance de « l'information géospatiale légale »

Les réponses obtenues explicitent une reconnaissance de « l'information géospatiale légale ». Des propositions de définitions sont suggérées, dont les déclinaisons dépendent de la notion de « donnée légale » : « légale par détermination » et/ou « légale par les effets juridiques ». Point remarquable, certaines réponses mettent en avant une qualification juridique de « l'information géospatiale légale ».

➤ Données légales par détermination

Dans le domaine de la sécurité des vols d'aéronefs, certaines cartes sont dites « réglementaires » et « sont les seules à pouvoir faire foi ». Ces cartes ont une durée de validité et les éléments contenus sont validés par processus.

Peut également être considérée comme légale « par détermination » la représentation géoréférencée des limites issues des actes fonciers pour le Référentiel foncier unifié (RFU), ou encore les données publiques de référence altimétrique (NGF) et planimétrique pour les points géodésiques (points qui permettent le contrôle de stabilité du canevas GNSS RGF 93).¹

In fine, c'est un consensus qui attribue une valeur juridique à une information géographique. Avoir des « données légales » est souvent issu d'une mesure ponctuelle d'un phénomène mouvant, d'une photographie d'un état, par exemple de la population à un instant « t », qui deviendra la « population légale 2019 ». Elle est fautive le jour même, mais c'est un consensus qui lui donne une valeur juridique pour caractériser une commune, ouvrir le droit à des subventions, etc.²

➤ Données légales par les effets juridiques induits

Il s'agit tout d'abord des données opposables aux tiers : bornage et limites de géomètres-experts, frontières internationales (quand elles sont décrites suffisamment précisément dans un traité) et intra-nationales, périmètres de protection (Parcs naturels, ZNIEFF, Monuments historiques, etc.).³

Dans le même ordre d'idées, les données foncières extraites du Référentiel foncier unifié (RFU) sont opposables juridiquement car elles comportent un descriptif des droits attachés à la propriété foncière. S'y ajoutent également les repères altimétriques des canevas NGF de l'IGN, qui peuvent servir de références lors des litiges judiciaires et enfin les points de références géodésiques (X, Y et Z).

En plus de l'opposabilité de certaines d'entre elles, les données géographiques comprises en tant qu'éléments de preuve constituent un aspect qui a été souvent repris. La cartographie peut être utilisée dans « le cas de judiciarisation d'opérations », pour « historiser », pour « justifier une prise de décision »...

¹ Jean-François DALBIN, Président de l'Ordre des Géomètres-Experts, extraits des réponses au questionnaire sur la notion d'information géospatiale légale – mars 2019.

² Guillaume SUEUR, Société NEOGEO : extraits des réponses au questionnaire sur la notion d'information géospatiale légale – février 2019.

³ Guillaume SUEUR, *Op. Cit.*

➤ La qualification juridique

Certaines contributions ont qualifié juridiquement⁴ cette « information géospatiale légale ». Ce sont des « données réglementaires » ou des « données de références ».

Les données légales doivent nécessairement être souveraines afin de garantir leur véracité et leur authenticité.⁵

2. Encadrement et gouvernance

L'encadrement

Deux critères se dégagent très nettement concernant l'encadrement de cette notion et y sont quasi automatiquement associés : la « qualité » et la « souveraineté ».

➤ La qualité

La qualité est un enjeu reconnu, mais mal cerné. La diffusion des données géographiques s'accélère. De plus en plus de données sont disponibles. Des textes à portée réglementaire, au niveau national, européen et international, y concourent. Au niveau de l'État, la feuille de route de la supervision générale des données précise que « la mise en qualité des données est un chantier prioritaire que les producteurs de données doivent intégrer pour permettre à leurs services, mais également à des réutilisateurs externes, un usage et une valorisation les plus adaptés. » Au niveau des collectivités et des acteurs locaux, plusieurs actions voient aussi le jour.⁶

Du point de vue de certaines entreprises privées, la qualité de la donnée passe d'abord par la qualité de ses métadonnées, de sa description. Car peu importe sa qualité, tant qu'elle est correctement décrite et que les utilisateurs peuvent utiliser les données en connaissance de cause.

A part les données dites « de référence », cette donnée est conçue et fabriquée pour un usage particulier (sa précision, sa sémantique, sa topologie, etc.). On ne peut pas (et on ne doit pas) imaginer tous les autres usages qui peuvent être fait de cette donnée (ce serait par définition en limiter cet usage, ce qui irait à l'encontre de toute forme d'innovation). De plus en plus, les données (et plus particulièrement les services de données) sont pensées pour les machines (sous forme d'API). Mettre ces dispositions à disposition du (grand) public est effectivement limitant, et nécessite un intermédiaire, avec un « business model » à inventer.⁷

⁴ La qualification juridique est l'examen d'un fait, d'un acte ou d'une situation juridique, en vue de lui donner l'appellation en droit qui lui convient, avec les conséquences et les effets prévus par la loi. <https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/4299-qualification-definition-juridique>.

⁵ Jean-Philippe MORISSEAU, Directeur des Opérations, GEOIDE Crypto&Com, extraits des réponses au questionnaire sur la notion d'information géospatiale légale – mars 2019.

⁶ Mandat pour un groupe de travail « qualification des données géographiques » de la commission règles de mise en œuvre, CNIG 28/11/2018, Marc LEOBET.

⁷ Mathieu BECKER, Président fondateur ISOGEO, extraits échanges mars 2019 ; voir également Livre Blanc "Découvrir et comprendre la gouvernance de l'information géographique".

Pour d'autres, la qualification est une notion trop subjective, préférant parler « d'exploitabilité » des données, ou « d'utilisabilité », terme emportant la préférence de Gilles Troispoux il y a quelques années⁸.

➤ La souveraineté

Deux formes de souveraineté sont associées à l'information géospatiale légale : la souveraineté numérique et la souveraineté au sens du droit.

La souveraineté numérique pourrait se définir par la maîtrise des systèmes et outils permettant de produire des données géolocalisées (ou non) à même de servir les intérêts de l'Etat et garantir son indépendance vis-à-vis de puissances étrangères.⁹

Autrement explicitée, la souveraineté numérique réside dans la capacité d'un pays à être autonome dans sa production des données numériques. Toutefois cette définition se heurte à la réalité, la souveraineté ne peut s'appliquer qu'au territoire de l'Etat. Pour le reste du monde, les données seront quasiment toujours (sauf exceptions) partagées.

Pour d'autres, c'est la souveraineté au sens du droit qui est directement concerné. Les données foncières extraites du RFU sont des données issues d'un droit souverain : le droit de propriété. Les données géodésiques sont des données « d'appui » rattachées au système légal de référence RFG93.¹⁰

La gouvernance

S'agissant de « l'information géospatiale légale », trois impératifs ressortent explicitement des contributions concernant sa gouvernance : la responsabilité, la nécessité d'un « établissement certificateur » doublé du respect d'un processus législatif ou réglementaire.

➤ La responsabilité

Plusieurs prestataires du secteur privé (notamment bureaux d'études) mettent en avant cet aspect. Leurs activités peuvent contribuer à l'élaboration d'une « information géospatiale légale » (en matière d'urbanisme, d'environnement, de défense...). Se pose le problème des responsabilités contractuelles potentielles, qui sous-tendent elles-mêmes beaucoup d'interrogations (les « efforts de qualification » ne seront pas les mêmes selon les obligations contractuelles ; problématiques liées à l'absence de définition/sémantique commune en amont, par exemple la notion « d'objet » ne fait pas consensus au niveau de sa définition...). Les seuls « moyens palliatifs » employés consistent à joindre, avec la prestation

⁸ La qualité des données géographiques, Etat des lieux pour un débat, CERTU 2010 ; voir également les travaux plus récents du CEREMA et du CRIGE PACA sur ce sujet.

⁹ Jean-Philippe MORISSEAU, Directeur des Opérations, GEOIDE Crypto&Com, voir à ce sujet : <https://geointblog.wordpress.com/2018/01/22/transformation-de-lindustrie-geospatiale-quel-benefice-pour-les-armees-2eme-partie/>

¹⁰ Jean-François DALBIN, Président de l'Ordre des Géomètres-Experts, *Op. Cit.*

commandée, des consignes, des rapports de production, dans le but de gérer le risque pour les prestataires et pour les utilisateurs.

➤ Établissement certificateur et respect d'un processus législatif ou réglementaire

Les géomètres-experts soulignent la nécessité d'encadrer ces données, pour arbitrage de leur portée juridique, avant ratification par une Loi. D'ailleurs, nos politiques ont-ils connaissance des structures existantes et des apports essentiels qu'elles peuvent apporter aux points de vue technique et légal ?¹¹

Dans le même ordre d'idée, l'interprétation des données hexogènes est souvent un travail de spécialiste ne pouvant laisser le moindre doute sur leur signification. Une mauvaise interprétation ou traitement de ces dernières peut conduire à des erreurs de perception ou de jugement. Cela implique un haut niveau d'expertise et des connaissances relatives aux moyens techniques de capter ces données (satellites, récepteurs GPS, téléphones, etc...) ainsi que de les analyser, avec des outils adéquats.

Quelles dispositions et quels organismes seraient alors mobilisés pour garantir la véracité et la légalité des études menées sur des données géolocalisées ou géolocalisables, ayant une valeur juridique ? Sachant qu'il est également possible de développer des « biais » lors du traitement des données, la fonction de spécialiste de la donnée géo doit être encadrée pour traiter les données « légales » sans les dénaturer ni fausser leur interprétation. Cette constatation pourrait-elle conduire à la création d'un statut de spécialiste des données au sens légal ? *A fortiori*, une obligation de sauvegarde pendant une période donnée pourrait être définie.¹²

Pour conclure cette série de réflexions réellement prospectives, il faut ajouter cette remarque empreinte de circonspection : « les données géographiques peuvent difficilement être légales car elles ne sont qu'une représentation du réel à une certaine échelle à une certaine précision ». ¹³ A cette remarque, de façon liminaire, une autre citation fait écho. Les perceptions, qui conduisent à construire des modélisations, sont essentielles à la fabrication de la norme juridique : « Il n'est pas étonnant que [...] la perception l'emporte sur la réalité et, souvent, s'y substitue : l'idée que l'on se fait des choses est souvent plus importante que la chose elle-même... »¹⁴

¹¹ Jean-François DALBIN, *Op. Cit.*

¹² Jean-Philippe MORISSEAU, *Op. Cit.*

¹³ Guillaume SUEUR, *Op. Cit.*

¹⁴ LEVY M., JOUYET JP., Rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel : L'économie de l'immatériel La croissance de demain, novembre 2006.