

La portée juridique de l'information géospatiale dans la jurisprudence administrative et civile

Mars 2019

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

SOMMAIRE

Eléments introductifs	2
I. La recherche de la véracité de l'information : vérification matérielle des faits et application du « faisceau d'indices »	7
A. Comparaison de l'information géospatiale avec d'autres sources	7
B. L'application de critères jurisprudentiels	8
II. La qualification juridique d'une information géospatiale par référence à un document support préexistant	10
A. Un document support préexistant contestable	10
B. Confrontation de plusieurs sources d'information géospatiale	12
III. La création par le juge d'une gradation de la portée juridique de l'information géospatiale dite « indicative ou informative »	13
A. L'information géospatiale purement informative sans portée juridique	13
B. L'information géospatiale fiable constitutive d'un élément de preuve	14
C. L'information géospatiale relevant d'une obligation de moyens	15
Propos conclusifs.....	18

Eléments introductifs

Premier article d'une série de trois publications autour de la notion « *d'information géospatiale légale* », le parti pris retenu est celui de présenter par la « fin » le cadre de la notion étudiée, c'est-à-dire par le commentaire de quelques exemples de contentieux récents. L'illustration par la jurisprudence met en évidence la portée juridique de certaines informations géospatiales, à travers un contexte factuel tout en explicitant les motifs juridiques d'une telle reconnaissance par le juge.

Au préalable, quelques précisions sémantiques sont nécessaires pour justifier l'expression « *information géospatiale légale* » employée dans les présents développements. Dans une acception courante, le raccourci est vite réalisé lorsque sont évoquées les « données géographiques ». Spontanément, la pensée commune les associe à la cartographie. Or, elles ne sauraient être réduites à de simples composantes d'un rendu cartographique utile à la décision. S'il est certain que la cartographie, *a fortiori* numérique, est élaborée à partir de données géographiques, ces dernières sont cependant mobilisées dans bien d'autres applications, utilisant ou pas un rendu cartographique. Nous préférons utiliser le terme « géospatial » plutôt que « géographique ». Une donnée géographique n'est pas forcément cartographique. Si le terme « géospatial » n'évite peut-être pas toute confusion, il suggère davantage de questionnements dans son appréhension. Il s'agit donc là d'un simple choix guidé par le souci d'un propos didactique.

De même, bien que regardées désormais comme synonymes, le postulat ici est de considérer que l'information contient des données¹.

Par ailleurs, par souci de simplification, l'expression « information géospatiale légale » sous-tend une information géospatiale ayant une portée juridique. « Légale » est donc ici à prendre dans son sens générique.

D'emblée, il faut admettre que certaines informations géospatiales ont une portée juridique avérée puisqu'elles sont reconnues « par détermination de la Loi »². Déjà en 2010, le Professeur J.-M. BRUGUIERE explicitait : *qu'il est important de ne pas vendre les informations-supports telles la géodésie de base établie pour confectionner*

¹ Il s'agit d'un débat sans fin dont les fondements et explications sont excellemment explicités dans un article publié en 2006 : « *In the so-called Information Age, it is surprising that the concept of information is imprecisely defined and almost taken for granted. Historic and recent geographic information science (GIScience) literature relies on two conflicting metaphors, often espoused by the same author in adjacent paragraphs. The metaphor of invariance, derived from telecommunications engineering, defines information as a thing to be transported without loss through a conduit. Another metaphor, originating in the utopian movements of the 19th century, locates information within a hierarchy of refinement-a stopping place on the path to convert mere data into higher forms of knowledge and perhaps to wisdom.* » POORE (B.), CHRISMAN (N.), *Order from Noise: Towards a social theory of information*, 2006, Annals AAG 96(3) 508-523.

² Pour reprendre la notion civiliste énoncée à l'article 529 du Code Civil concernant également les « propriétés incorporelles ».

une carte géographique. Sur cette base, l'Institut Géographique National vend des cartes géographiques (Informations-services)³. »

Cet exemple pertinent de la « *géodésie de base* » permet de rajouter que ce n'est pas la seule information géospatiale, ou activité liée à l'information géospatiale, qui soit l'objet d'une protection législative ou réglementaire. Sans prétendre à l'exhaustivité, s'ajoutent ainsi par exemple au Décret relatif à la géodésie⁴, l'Arrêté du 16 septembre 2003 portant sur les classes de précision applicables aux catégories de travaux topographiques réalisés par l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics ou exécutés pour leur compte⁵, et, bien entendu, la reconnaissance législative, et ancienne, de mission de service public confiée aux géomètres-experts et des données produites dans ce cadre⁶. Bien-sûr, il faut citer certains « documents graphiques » notamment ceux contenus dans les plans locaux d'urbanisme qui se sont vus, progressivement, reconnaître une valeur et une opposabilité juridique en tant que tels⁷. Sans omettre de mentionner la reconnaissance

³ BRUGUIERE J.-M., « *Le patrimoine immatériel de l'Etat est-il l'objet d'une propriété publique* », in Cahiers droit, sciences et technologies, dossier thématique Open science et marchandisation des connaissances, n°3, éd. CNRS Editions, 2010, p. 71.

⁴ Décret n° 2019-165 du 5 mars 2019 relatif au système national de référence de coordonnées (JORF n°0056 du 7 mars 2019 texte n° 4) et Décret n° 2006-272 du 3 mars 2006 modifiant le Décret n° 2000-1276 du 26 décembre 2000 portant application de l'article 89 de la Loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire relatif aux conditions d'exécution et de publication des levés de plans entrepris par les services publics, JORF n°59 du 10 mars 2006 page 3623.

⁵ Arrêté du 16 septembre 2003 portant sur les classes de précision applicables aux catégories de travaux topographiques réalisés par l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics ou exécutés pour leur compte, JORF n°252 du 30 octobre 2003 page 18546.

⁶ Loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'Ordre des géomètres experts, et son article 1^{er} : « *Le géomètre-expert est un technicien exerçant une profession libérale qui, en son propre nom et sous sa responsabilité personnelle :*

1° Réalise les études et les travaux topographiques qui fixent les limites des biens fonciers et, à ce titre, lève et dresse, à toutes échelles et sous quelque forme que ce soit, les plans et documents topographiques concernant la définition des droits attachés à la propriété foncière, tels que les plans de division, de partage, de vente et d'échange des biens fonciers, les plans de bornage ou de délimitation de la propriété foncière ;

2° Réalise les études, les documents topographiques, techniques et d'information géographique dans le cadre des missions publiques ou privées d'aménagement du territoire, procède à toutes opérations techniques ou études sur l'évaluation, la gestion ou l'aménagement des biens fonciers. »

⁷ Leur analyse fera l'objet d'une étude plus approfondie dans le cadre d'un prochain article mais l'on peut, d'ores et déjà, citer le récent arrêt du Conseil d'Etat au sujet d'une erreur de classement d'une parcelle dans une zone constructible contenue dans le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal et sur la base duquel un certificat d'urbanisme, *a fortiori* erroné, avait été délivré par la Commune : CE, 18 février 2019, *Commune de l'Houmeau*, Req. n° 414233 ; dans le même ordre d'idée, le Conseil d'Etat souligne, quelques jours avant, l'obligation qui pèse sur l'autorité administrative de « *relever les inexactitudes entachant les éléments du dossier de demande relatifs au terrain d'assiette du projet, notamment sa surface ou l'emplacement de ses limites séparatives, et, de façon plus générale, relatifs à l'environnement du projet de construction, pour*

législative de « l'infrastructure d'information géographique » circonscrite au Droit de l'Environnement et intégrée au chapitre VII du Titre II « Information et participation des citoyens » du Livre Ier du Code de l'Environnement, qui a, notamment, pour mérite de poser une définition législative de la donnée géographique⁸.

Mais *Quid* de toutes celles qui ne bénéficient pas d'une telle reconnaissance juridique et qui sont pourtant de plus en plus fréquemment mobilisées à l'occasion de recours contentieux ? Comment le juge prend-il en compte l'information géospatiale comprise en tant qu'élément de preuve soutenant les arguments développés par les différentes parties au litige ?

Il faut souligner, de prime abord, que l'information géospatiale s'avère déjà cruciale au stade liminaire de la recevabilité de certains recours : c'est particulièrement le cas pour les contentieux en Droit de l'urbanisme. Le « voisin immédiat » justifie, en principe, d'un intérêt à agir si le projet envisagé est de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien⁹. Dès lors que le voisin apporte, par exemple, par des photographies ou des relevés cartographiques, des éléments de preuves suffisants (pour peu qu'ils soient concordants), le juge peut lui reconnaître l'intérêt à agir.

Sur le fond, certaines informations géospatiales s'avèrent tout aussi essentielles concernant la résolution de conflits portés devant les tribunaux. C'est par exemple le cas en matière de délimitation de propriété : les parties à l'instance n'ayant pas sollicité de géomètre-expert et tandis que les titres de propriété, objet du litige, ne déterminent pas précisément l'assiette foncière des propriétés, les avocats, mais également les magistrats s'en rapporteront à divers documents produits par les parties. Au sein des mémoires, la première invoquera le cadastre afin de tenter de délimiter le tracé d'un chemin rural au droit d'une propriété privée. Tandis que la seconde s'appuiera sur des « captures d'écran » du site Géoportail de l'Institut Géographique

apprécier si ce dernier respecte les règles d'urbanisme qui s'imposent à lui. En revanche, le permis de construire n'ayant d'autre objet que d'autoriser la construction conforme aux plans et indications fournis par le pétitionnaire, elle n'a à vérifier ni l'exactitude des déclarations du demandeur relatives à la consistance du projet à moins qu'elles ne soient contredites par les autres éléments du dossier joint à la demande tels que limitativement définis par les dispositions des articles R. 431-4 et suivants du code de l'urbanisme, ni l'intention du demandeur de les respecter, sauf en présence d'éléments établissant l'existence d'une fraude à la date à laquelle l'administration se prononce sur la demande d'autorisation. », CE 15 février 2019, Req. n°401384.

⁸ Article 127-1 2° du Code de l'Environnement : « " Donnée géographique ", toute donnée faisant directement ou indirectement référence à un lieu spécifique ou une zone géographique ».

⁹ CE 13 avr. 2016, *Bartolomei*, Req. n°389798.

National et Forestier (IGN) avec, pour ambition, de démontrer que les informations fournies par le cadastre sont erronées, et inversement.

Des tentatives de fraudes ont même été caractérisées à l'occasion de l'examen d'études d'impact dans le cadre de contentieux éolien. De telles études reposent notamment sur des techniques d'analyse spatiale mettant en évidence les impacts en termes de co-visibilité et d'insertion paysagère, traduites matériellement par des cartes de visibilité sur lesquelles sont reportés de nombreux angles de vue et photomontages¹⁰.

Sachant que, ni les parties, ni le juge ne recourent systématiquement à une demande d'expertise complémentaire, encore plus rarement à un déplacement *in situ*¹¹, se pose alors la question de savoir à quelle information géospatiale se fier puisque, ni celle issue du cadastre fournie par la Direction Générale des Finances Publiques (pour le moment¹²), ni celle provenant du site de l'IGN ne disposent de portée juridique. Or, le constat est pour le moins troublant puisque, pour la même question, deux « réponses cartographiques » différentes et incompatibles sont constatées ; du point de vue des juristes, au moins une de ces deux informations est erronée¹³.

¹⁰ Dans le cadre de l'instruction d'un projet de centrale éolienne, initié par la Société Y, la Direction Régionale de l'Environnement avait fait observer que « *les photomontages réalisés par la Société Y avec une focale inférieure à 50 mm devaient illustrer la perception de l'ensemble du parc éolien depuis les belvédères de HautePierre et de Renédale. Toutefois, la focale choisie ne correspond pas à la vision humaine, ces photomontages ne restituent pas la perception visuelle réelle que l'on a depuis ces points de vue, les reliefs apparaissent écrasés et l'impact des éoliennes nettement atténué* ». Ces sociétés, conscientes de l'importance de ces photographies, n'ont pas manqué de réitérer ces procédés qui ont été relevés dans plusieurs contentieux. Il faut remarquer jusqu'où peuvent conduire les moyens développés à l'occasion de tels litiges en apportant des précisions techniques sur ces points. Selon la focale de l'objectif, l'arrière-plan paraît proche ou éloigné du sujet. Cet effet d'optique est appelé perspective. Avec un objectif grand angle, le fond paraîtra éloigné, et la distance entre le sujet et l'arrière-plan sera exagérée. L'objectif grand angle exagère effectivement les proportions d'espace en augmentant la distance apparente entre les objets rapprochés et éloignés. Avec cette méthode, les éoliennes apparaissent sensiblement plus réduites. La Société Y a utilisé un angle de prise de vue de 80° ce qui correspond à, environ, une focale de 26 mm. L'étude d'impact, volet paysager, n'est donc pas un rendu objectif. Voir en ce sens, TA Montpellier, 25 juin 2009, Req. n°0700692, jugement infirmé par CAA Marseille, 1ère chambre - formation à 3, 6 octobre 2011, Req. n°09MA03285 ; Voir également TA Châlons-en-Champagne, 5 décembre 2014, Req. n°1301068, AJDA 2015, p. 709 : « *Eolien : l'atteinte aux paysages au titre de l'article R. 111-21 doit s'apprécier machine par machine* ».

¹¹ Voir par exemple en matière de contentieux éolien, « un déplacement exceptionnel sur site » : CAA Douai, 9 décembre 2010, Req. n°09DA00124.

¹² FAURE-MUNTIAN Valéria, Les données géographiques souveraines, Rapport au Gouvernement, juillet 2018 : Recommandation n°20 « *Evaluer à échéance du 1er trimestre 2019 les impacts techniques, organisationnels, juridiques et financiers d'un transfert des missions topographiques de la DGFIP à l'IGN et procéder au transfert avant la fin de la législature* », p. 36 et s.

¹³ Ces propos synthétisent plusieurs réflexions et discussions récurrentes entre avocats et également avec des magistrats au sujet des représentations cartographiques et/ou photographiques qui sont

Sur la forme, il apparaît important de souligner combien l'étude de la pratique contentieuse révèle non seulement le recours généralisé à l'insertion de représentations cartographiques et/ou photographiques dans le corps des mémoires rédigés par les avocats, mais ce même procédé est également mobilisé par le juge qui n'hésite plus à insérer des représentations cartographiques ou des photomontages dans le jugement lui-même, et en justifie l'emploi.¹⁴

Paradoxalement, peu de jurisprudences explicitent les motivations et la manière dont raisonne le juge lorsqu'il rend une décision accordant, ou pas, une portée juridique à une information géospatiale¹⁵. Il faut cependant noter que les décisions en la matière augmentent ces trois dernières années. C'est donc au travers de cette construction jurisprudentielle émergente que plusieurs critères juridiques se dégagent progressivement reconnaissant une certaine portée juridique à l'information géospatiale.

Sans surprise, le juge recherche, en premier lieu, à vérifier « l'exactitude matérielle des faits » et applique la technique du « faisceau d'indices » que l'on pourrait apparenter à celle du « croisement de données » pour les géomaticiens (I) bien que cette dernière démarche ne soit, *a priori*, pas systématique. Il tente également de rattacher l'information géospatiale, invoquée à l'instance, aux documents préexistants et supports de cette information pour en justifier la validité juridique (II) mais qui, rapportés au cas d'espèce, s'avèrent contestables. Il faut évoquer d'autres réglementations pour comprendre ce raisonnement. *In fine*, il crée une sorte de gradation de la portée juridique de l'information géospatiale pourtant qualifiée en amont de simplement « indicative » ou « informative » (III).

de plus en plus utilisées dans les mémoires concernant des litiges qui ne sont pas forcément relatifs à l'urbanisme ou encore à l'environnement.

¹⁴ Pour motiver la « *vue disgracieuse* » d'une antenne relai depuis une maison d'habitation, le Tribunal de Grande Instance de Nanterre a décidé d'incorporer à sa décision une photographie produite par les requérantes « *qui, mieux que n'importe quel développement écrit, permet d'appréhender instantanément l'enjeu du présent litige.* », TGI Nanterre, 27 mai 2010, 8ème ch., 2010/287, RG 06/09412. « *On peut sérieusement se demander si le juge administratif, particulièrement dans le contentieux et au stade de l'analyse de l'impact résiduel de telle ou telle co-visibilité ne devrait pas en faire de même ! Le [sic] langage du droit est tellement performative et les enjeux tellement lourds (réalisation ou non du parc) que les parties devraient être en droit de connaître le photomontage dont se réclame le juge pour considérer que l'atteinte est relative et acceptable ou au contraire insupportable.* » DEHARBE, David, Les représentations imagées du paysage devant le juge administratif. L'exemple du contentieux éolien *In* : Image(s) & Environnement [en ligne]. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2012. Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/putc/2567>>. ISBN : 9782379280122. DOI : 10.4000/books.putc.2567.

¹⁵ 5 moteurs de recherche juridique ont été utilisés pour la présente étude sur une période de 10 ans (2009-2019). Près de 500 décisions de justice, toutes juridictions administratives et judiciaires confondues, ont été présélectionnées pour n'en retenir qu'une vingtaine (les plus pertinentes au regard du sujet traité), puis 4 (qui concernent directement le présent article).

I. La recherche de la véracité de l'information : vérification matérielle des faits et application du « faisceau d'indices »

Cela se traduit par la mise en œuvre de deux méthodologies cumulatives ou pas :

- d'une part, comparer l'information géospatiale considérée avec d'autres sources et constater la concordance ou la non-concordance des résultats entre eux ;
- d'autre part, appliquer des critères jurisprudentiels et constater leur effectivité au regard de l'information géospatiale considérée.

A. Comparaison de l'information géospatiale avec d'autres sources

Une récente ordonnance de référé de la Cour d'Appel de Montpellier en date du 29 novembre 2018¹⁶ illustre exactement cette mise en œuvre.

En l'espèce, le litige portait sur l'implantation d'un hangar aménagé en box pour chevaux qui causait des troubles manifestement illicites¹⁷ vis-à-vis des propriétaires de l'habitation limitrophe. Plus précisément, c'est la distance entre l'implantation du hangar et celle de la maison d'habitation voisine qui constituait le cœur du litige.

S'appuyant sur le règlement sanitaire départemental de l'Aude qui prévoit que « l'implantation de bâtiments renfermant des élevages d'animaux [...] ne peut être distante de moins de 50 mètres des immeubles habités ou habituellement occupés par des tiers », les époux X exposent qu'il existe bien un trouble manifestement illicite résultant de l'implantation de l'activité de pension et d'élevage d'équidés des appelants à moins de 50 mètres de l'habitation X en contrariété avec l'art 145-4 du règlement sanitaire départementale précité.

Le juge, après avoir vérifié qu'il s'agissait bien d'un élevage de chevaux, conformément à l'objet du bail à ferme et que le hangar litigieux était aménagé en box occupés par des chevaux, va s'appuyer sur plusieurs documents (différentes sources) pour, d'une part, savoir si la distance entre les deux bâtiments est inférieure à 50 mètres et, d'autre part, vérifier qu'un résultat similaire est concordant quelle que soit la source.

¹⁶ CA Montpellier, 1re ch. d, 29 novembre 2018, n°17/06604.

¹⁷ Le trouble manifestement illicite est une notion de procédure civile qui permet de fonder la compétence du juge des référés, en matière civile (C. pr. civ., art.809) ou en matière commerciale (C. pr. civ., art. 873). Article 809 du Code de Procédure Civile : « *Le président peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite. Dans les cas où l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable, il peut accorder une provision au créancier, ou ordonner l'exécution de l'obligation même s'il s'agit d'une obligation de faire.* »

Ces sources sont au nombre de quatre : deux constats d'huissier avec photographies, un extrait de plan cadastral et les relevés du site Géoportail versés aux débats par les époux X.

Le juge constate ainsi :

« [...] il ressort du constat d'huissier établi le 14 mars 2017, [que] le doute n'étant pas permis sur la distance appréciée par l'huissier de justice qui constate qu'il n'existe que quelques mètres entre l'habitation X et le hangar, cette distance inférieure à 50 mètres étant confirmée par le site géoportail. Gouv.fr. [...] Il ressort d'un autre constat d'huissier établi le 24 février 2016 à la requête de ces derniers que l'huissier de justice mandaté a constaté que le hangar litigieux est situé à quelques mètres de l'habitation X et en tout état de cause à moins de 50 mètres. Si cette appréciation ne résulte pas d'un mesurage précis auquel l'huissier n'a manifestement pas procédé, elle est confirmée néanmoins tant par les photographies prises par l'huissier et le plan cadastral qui mettent en évidence une distance extrêmement proche du bâtiment par rapport à la limite de propriété que par les relevés du site Géoportail versés aux débats qui établissent une distance de 18, 77 mètres entre les extrémités les plus proches du hangar et de la maison d'habitation des époux X et de 39, 03 mètres entre l'extrémité de ce même hangar et le milieu de la maison d'habitation de ces derniers. »

B. L'application de critères jurisprudentiels

Une fois cette analyse « de croisement de documents » effectuée donnant un résultat concordant, le juge va plus loin en recherchant la véracité de certaines de ces sources, en particulier les « données géographiques » provenant du site Geoportail :

« S'il est exact que le site en question indique dans ses conditions d'utilisation que ses contenus sont publiés à titre d'information, à l'exclusion de toute garantie sur leur exactitude, il indique également qu'il a pour objet de diffuser publiquement des données géographiques fiables et complètes, remises à jour en permanence et notamment les données numériques de l'IGN destinées tant à l'usage des particuliers, des organismes publics que professionnels. Il s'agit donc d'un site sérieux, dont les données sont considérées comme habituellement fiables et qui peuvent compléter d'autres moyens de preuve, comme en l'espèce. »

Le juge fait ici une application stricte de trois critères qualifiables « d'invariables » car très souvent utilisés, depuis de nombreuses années, afin d'éprouver la véracité d'une information, en particulier en ce qui concerne les études comportant des représentations cartographiques qui doivent être complètes, actuelles et

sérieuses. Les contentieux relatifs aux documents d'urbanisme tels les plans locaux d'Urbanisme (PLU) ou les schémas de cohérence territoriale (SCOT)¹⁸, ou bien encore les contentieux relatifs aux études d'impact¹⁹ en matière environnemental sont abondants et illustrent l'application de ces critères.

In fine, dans la présente affaire, les « *appelants ne produisent aucun document de nature à contredire le constat d'huissier [...] et les données du site Géoportail sur la distance entre les bâtiments en cause. Il convient donc de considérer que le non-respect de la distance d'implantation du hangar situé à moins de 50 mètres de la propriété X suffit à caractériser un trouble manifestement illicite.* »

Si l'on fait abstraction du constat d'huissier, on peut se demander quelle aurait été la position du juge si les contradicteurs avaient produit des données géographiques issues d'un autre site internet et apportant les mêmes caractéristiques, gageures de véracité au stade du contentieux...

Incidemment, le juge hisse « au rang » d'éléments de preuve (complétant d'autres moyens) les données géographiques issues du site Geoportail et versées aux débats par l'une des parties.

Pour autant, la démarche présentée ici n'est pas systématique. Si l'occasion se présente de pouvoir rattacher une information géospatiale à un document support

¹⁸ Défaut du caractère actuel : Insuffisance du fait de données statistiques anciennes et d'une étude de risques ancienne à laquelle il n'est par ailleurs fait qu'une simple référence. CAA Marseille, 14 juin 2007, Req. n°04MA02551: RJ env. 2008. 242, chron. Monédiaire.

Défaut du caractère complet : Insuffisance pour cause d'informations succinctes et éparses sur l'état initial de l'environnement, non-prise en compte des incidences des orientations sur le plan de l'environnement, et silence sur la manière dont celui-ci prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur. TA Strasbourg, 19 mai 2009, Assoc. Sauvegarde de la faune sauvage, Req. n°06389 : Envir. 2009, n°123, note Gillig ; BJDU 2010. 73.

Hypothèse où l'explication des choix retenus pour établir le PADD est jugée insuffisante, notamment en ce qui concerne la délimitation des zones. CAA Nantes, 7 déc. 2012, Cne de Guilly, Req. n°11NT01452: DAUH 2012, p. 235, n° 262, chron. Demouveau, Lebreton et Priet.

Défaut du caractère sérieux : Annulation du schéma directeur de l'agglomération annecienne pour insuffisance du diagnostic concernant l'état du milieu naturel compte tenu de la fragilité des milieux concernés. « *L'analyse ne comportait aucun diagnostic sérieux de l'état du milieu naturel, notamment du lac d'Annecy dont la préservation des rives et des eaux constitue un enjeu majeur et les documents du schéma ne précisaient pas la localisation de l'usine de traitement des ordures ménagères et ne faisaient pas apparaître les déchetteries existantes ou à créer.* », CAA Lyon 13 mai 2003, Req. n° 98LY00792, 98LY00824 et 98LY00838, Association Lac d'Annecy Environnements et a.

¹⁹ « *les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.* » CE, 14 octobre 2011, Société OCREAL, Req. n° 323257.

préexistant, certains juges n'hésitent pas à utiliser ce moyen, au risque de rendre des décisions contestables.

II. La qualification juridique d'une information géospatiale par référence à un document support préexistant

Cette qualification est illustrée ici dans un jugement²⁰ rendu le 21 avril 2016 par le Tribunal Administratif de Bordeaux. Elle est contestable au regard du document administratif sur lequel s'appuie le juge pour justifier cette qualification accordée à l'information géospatiale (A) mais cette décision est cependant pertinente dans la mesure où il y a confrontation de plusieurs sources d'information géospatiale (B).

A. Un document support préexistant contestable

Pour la rentrée universitaire 2014-2015, un candidat boursier dont le domicile familial est éloigné de l'établissement d'inscription de 30 à 249 kilomètres a droit à un « *point de charge supplémentaire* » dans le calcul d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux et des aides à la mobilité internationale. Une circulaire ministérielle n° 2014-0010 du 2 juillet 2014 relative aux modalités de ce calcul explicite que :

« [...] l'appréciation de l'éloignement relève de la compétence du recteur d'académie qui fonde ses décisions sur les données extraites du répertoire des communes de l'Institut géographique national (IGN) et du fichier de La Poste. »

Pour refuser à Mme X l'attribution d'un point de charge au titre de l'éloignement entre son domicile et l'université, le juge expose :

« [...] qu'il ressort des pièces du dossier que le recteur de l'académie de Bordeaux s'est fondé sur le répertoire des communes de l'Institut géographique national (IGN) et le fichier de La Poste, dont les données conduisent à constater une **distance de 29 kilomètres** ; **que si Mme X conteste ces modalités de calcul en faisant valoir que les sites internet « Google Maps » et « Mappy » affichent une distance de trente kilomètres, de tels instruments de calcul ne peuvent être pris en considération dès lors qu'ils ne figurent pas parmi ceux qui sont énoncés au point 2.3 précité de la circulaire du 2 juillet 2014** ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme X n'est pas fondée à demander l'annulation des décisions du centre

²⁰ TA Bordeaux 21 avr. 2016, Req. n° 1500087.

Ce cas d'espèce est particulièrement intéressant dans la mesure où le juge n'écarte pas expressément les résultats de calcul de distance issus de « Google Maps » ou « Mappy » en tant que tels et présentés par la requérante. Il les écarte parce qu'ils ne figurent pas parmi ceux cités dans la circulaire précitée à savoir le répertoire des communes de l'Institut géographique national (IGN) et le fichier de La Poste.

Tout d'abord, cette « technique de référencement » d'un élément à un document administratif préexistant est fréquente en Droit Administratif mais ne signifie pas automatiquement que l'élément aura la même portée juridique que le document auquel il est rattaché²¹.

Et surtout, au cas d'espèce, cette circulaire présente toutes les caractéristiques d'une circulaire dite « impérative ». La circulaire est un texte qui permet aux autorités administratives (Ministre, Recteur, Préfet...) d'informer leurs services. Il peut s'agir par exemple de faire passer l'information entre les différents services d'un ministère, ou du ministère vers ses services déconcentrés, sur le terrain. Ces circulaires peuvent prendre d'autres noms, par exemple « note de service » ou encore « instruction ». Le plus souvent, la circulaire est prise à l'occasion de la parution d'un texte (loi, décret...) afin de le présenter aux agents qui vont devoir l'appliquer. Mais la circulaire doit se contenter de l'expliquer, et ne peut rien ajouter au texte. Depuis l'arrêt de section *Mme Duvignères*²² du 18 décembre 2002, le Conseil d'État a fixé, comme nouveau critère de recevabilité pour les recours contre les circulaires, le caractère impératif. Ainsi, toute circulaire dotée de dispositions à caractère impératif est désormais attaquable. De plus elle doit, depuis 2008, faire l'objet d'une publication électronique sur un site dédié²³.

²¹ Pour garder le même exemple, un diagnostic de territoire verra ses conclusions reprises dans un rapport de présentation de Plan Local d'Urbanisme (PLU) et fera l'objet d'annexes détaillées au rapport, mais ni le rapport de présentation, ni le diagnostic de territoire ne sont opposables. Cependant un juge peut les prendre en considération : « la cour, qui s'est bornée à prendre en considération, sans les rendre opposables, les indications contenues dans le rapport de présentation pour interpréter les dispositions du plan local d'urbanisme dont elle devait faire application, n'a pas entaché son arrêt d'erreur de droit », CE 10 février 2016, Req. n°383738.

²² <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/18-decembre-2002-Mme-Duvigneres>.

²³ <https://www.vie-publique.fr/decouvrete-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/qu-est-ce-qu-circulaire.html>.

B. Confrontation de plusieurs sources d'information géospatiale

Cette circulaire est d'autant plus contestable à la lumière d'une réponse ministérielle du 29 mai 2000 à une question d'un parlementaire précisément à ce sujet :

Texte de la question : « *M. Jean-Claude Bateux appelle l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale [...] sur le nombre de points de charge décomptés pour l'attribution d'une bourse nationale d'études, plus précisément sur les 2 points étant accordés au titre du « critère d'éloignement ». Les distances prises en compte sont déterminées par rapport au répertoire des communes de l'Institut géographique national et de la Poste et sont bien souvent répertoriées inférieurement au kilométrage réel séparant le domicile familial du lieu où est dispensé l'enseignement (30 km maximum [...]) écartant ainsi bon nombre de familles modestes, issues du milieu rural, du bénéfice d'une attribution de bourse. Il lui demande s'il entend prendre des mesures pour remédier à cette situation qui pénalise de nombreux jeunes, les mettant dans l'obligation pour la plupart de renoncer à poursuivre leurs études faute de moyens. »*

Réponse du Ministre : « [...] L'appréciation de la distance relève de la compétence du recteur d'académie qui fonde ses décisions sur les données extraites du répertoire des communes de l'Institut géographique national (IGN) et du répertoire des postes et télécommunications. Le mode de calcul de la distance incorporé à l'application informatique de gestion des bourses, système AGLAE (Automatisation de la gestion du logement et des aides aux étudiants) intègre une majoration qui est plus favorable aux étudiants. Ainsi, en cas de contestation de ce mode de calcul, la comparaison avec un autre répertoire (par exemple Michelin accessible par le Minitel 3617) [!], révèle que la distance évaluée est inférieure à celle calculée par AGLAE. »²⁴

Cette situation interroge à plus d'un titre : le Ministre prend donc acte du constat exposé par le parlementaire s'agissant des distances, souvent répertoriées inférieurement au kilométrage réel, déterminées par rapport au répertoire des communes de l'Institut géographique national et de la Poste, puisqu'il explicite que ce « biais » est pris en compte par le logiciel interne qui va, en quelque sorte, compenser avec une majoration le calcul de la distance en question.

Le Ministre précise, de surcroît, qu'en cas de contestation, la comparaison avec un autre répertoire (Michelin par minitel²⁵) révèle une distance inférieure à celle du logiciel, donc, *a priori*, plus favorable aux candidats boursiers.

²⁴ Rep. Min. n°41106, publiée au JO le 29/05/2000, p. 3282.

²⁵ La réponse date de 2000, mais l'impression d'un temps très lointain est certaine...

Déjà en 2000, était donc prévu la possibilité de comparer différentes sources d'information géospatiale en cas de contestation : une information géospatiale ne prévalant pas sur une autre en cas de litige puisque la prévision de comparaison des résultats était envisagée en amont.

Incidentement, il serait intéressant, à l'heure où « intelligence artificielle » et « outils algorithmiques » ont la faveur de l'actualité, notamment juridique, de savoir si ces pratiques internes sont toujours en vigueur, *a fortiori*, au regard du dispositif législatif relatif à l'ouverture des données publiques, et notamment l'accès désormais possible au code source²⁶.

Dans d'autres circonstances, la construction jurisprudentielle relative à la portée juridique de l'information géospatiale pourrait, de prime abord, paraître « à géométrie variable ». Il n'en est rien : une forme de gradation de cette portée juridique est en cours d'élaboration au regard de l'analyse de la jurisprudence.

III. La création par le juge d'une gradation de la portée juridique de l'information géospatiale dite « indicative ou informative »

Cette gradation, pour l'heure, se subdivise en trois : l'information géospatiale n'a aucune portée juridique (A) ; considérée comme fiable, elle peut constituer un élément de preuve (B) ; elle peut enfin relever d'une véritable obligation de moyens acquérant dès lors une portée juridique certaine (C).

Il faut d'emblée souligner que, quelle que soit la catégorie dans laquelle elles sont placées par le juge, toutes ont pour point commun de n'être qualifiées que « d'information donnée à titre indicatif ou informatif » en amont : c'est donc une forme de translation des effets de droit qui peut se constater entre ce qu'elles constituent au départ et ce qu'elles deviennent au stade des contentieux.

A. L'information géospatiale purement informative sans portée juridique

Par un arrêt du 5 avril 2012²⁷, la Cour Administrative d'Appel de Lyon a rejeté la demande de la commune de Y visant à obtenir l'annulation du refus implicite opposé

²⁶ - Voir en ce sens l'actualité « brûlante » de la décision « parcouressup » : TA de la Guadeloupe 29 janvier 2019, n°1801094.

- Par exemple les commentaires : <http://libertescherries.blogspot.com/2019/02/laces-aux-algorithmes-de-parcoursup.html>.

- Les articles L 311-1 et L 300-2 du Code des Relations entre le Public et l'Administration.

²⁷ CAA Lyon 5 avril 2012, Req. n° 11LY01784.

par le directeur général de l'Institut géographique à sa demande tendant à la modification de la carte touristique dénommée « Top 25 3336 ET ».

La Commune de Y s'estimait lésée en ce que la carte en question ne respectait pas les limites territoriales entre les collectivités publiques limitrophes fixées par arrêté préfectoral (seul le Préfet étant compétent pour fixer les limites territoriales entre deux communes). Les magistrats de la Cour ont ainsi jugé :

« Considérant qu'à supposer même que la carte touristique publiée par l'Institut géographique national, dénommée « Top 25 3336 ET » présente une représentation erronée de la limite entre le territoire de la commune de Y et celui de la commune de Z, une telle indication n'est, en tout état de cause, pas de nature à faire regarder la carte litigieuse comme ayant une portée autre que purement informative. »

Le fait qu'une carte touristique ne présente aucune portée juridique quant aux limites juridiques territoriales entre deux communes ne souffre, *a priori*, aucune discussion. En filigrane cependant, on perçoit les motivations de la commune requérante. D'une part, la publicité d'un arrêté préfectoral fixant juridiquement les limites territoriales n'est pas comparable à celle dont bénéficie une carte touristique (on se doute que peu de touristes ont dans leurs poches une copie dudit arrêt préfectoral avec son plan annexé). D'autre part, (et cela rejoint la législation relative à l'image des biens, non pas en droit administratif, mais sur le terrain du Droit civil cette fois) il ressort des griefs invoqués par la commune requérante une potentielle atteinte à l'image de son territoire juridique représentée sous forme cartographique. De telles motivations auraient, peut-être, eu plus de chances de prospérer devant une juridiction civile cette fois. Mais il s'agit là d'un tout autre débat.

B. L'information géospatiale fiable constitutive d'un élément de preuve

En reprenant l'Ordonnance de référé de la Cour d'Appel de Montpellier, citée *supra*, il faut souligner la position du juge, qui, tout en prenant acte que « *le site géoportail.Gouv.fr indique dans ses conditions d'utilisation que ses contenus sont publiés à titre d'information, à l'exclusion de toute garantie sur leur exactitude* », s'appuie sur les critères jurisprudentiels classiques (information complète, actuelle et sérieuse), pour qualifier juridiquement l'information de fiable, et à ce titre l'accueillir comme moyen de preuve.

« S'il est exact que le site en question indique également qu'il a pour objet de diffuser publiquement des données géographiques fiables et complètes, remises à jour en permanence et notamment les données numériques de l'IGN destinées tant à l'usage des particuliers, des organismes publics que

professionnels, il s'agit donc d'un site sérieux, dont les données sont considérées comme habituellement fiables et qui peuvent compléter d'autres moyens de preuve, comme en l'espèce. »²⁸

Dès lors, la volonté expresse des producteurs et diffuseurs d'information géospatiale d'indiquer, en amont, dans des conditions d'utilisation, que les contenus ne sont fournis qu'à titre d'information, à l'exclusion de toute garantie sur leur exactitude, n'empêchera pas, en aval, de conférer une portée juridique auxdites informations, *a fortiori*, par un juge. De même que de telles mentions ne suffisent pas à « annihiler » toute forme de responsabilité.²⁹

C. L'information géospatiale relevant d'une obligation de moyens

L'information géospatiale, érigée en obligation de moyens, concerne assez fréquemment les contentieux relatifs aux dommages lors de travaux, ou encore ceux relatifs aux plans de prévention des risques³⁰ : donc des atteintes potentielles aux personnes et/ou aux biens. Un manquement à cette obligation de moyens peut être

²⁸ CA Montpellier, 1^{re} ch. d, 29 novembre 2018, n°17/06604.

²⁹ Voir en ce sens la thèse de Doctorat du Professeur Marc GERVAIS : « *Pertinence d'un manuel d'instructions au sein d'une stratégie de gestion du risque juridique découlant de la fourniture de données géographiques numériques* », Université Laval, Québec et Ecole Nationale des Sciences Géographiques, Marne-La-Vallée, 2004.

³⁰ Le Professeur J.-M. FEVRIER a pu relever qu'une faute dans l'établissement d'un plan de prévention des risques est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. Il indique que cette responsabilité pourrait être fondée sur une rupture d'égalité devant les charges publiques découlant d'une appréciation erronée dans la délimitation des différentes zones. De plus, il ajoute que « *le retard pris par l'Etat à établir un plan de prévention des risques naturels est constitutif d'une faute de nature à engager sa responsabilité, [...] sous réserve que soit bien en cause un risque revêtant un caractère naturel [CAA Marseille, 7 févr. 2008, n° 05MA01729 – CAA Douai, 15 nov. 2007, n°06DA00335]* ».

Encore faut-il que les éléments constitutifs de l'établissement d'un PPR, en particulier la carte d'aléas relève d'une obligation légale ou réglementaire, voir en ce sens CAA Bordeaux, 5 juillet 2018, Req. n°16BX01178 : « *[...] s'il est exact que les documents graphiques du plan de prévention des risques naturels des mouvements de terrains représentant les zones d'emprise des carrières ne font pas figurer le réseau des galeries connues dont le recensement a permis la délimitation des zones d'emprise des carrières, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose d'employer une méthode particulière pour établir le zonage et le ministre affirme sans être contredit que l'élaboration de la carte des aléas a été réalisée notamment à partir des travaux menés par le bureau des carrières du conseil général de Z, lesquels identifiaient les zones d'emprise des carrières à partir du réseau des galeries connues. Si ce réseau n'est pas représenté sur les documents cartographiques du plan, cette absence, qui ne contrevient à aucune obligation légale ou réglementaire, ne traduit, par elle-même, aucune représentation erronée ni contradiction dans les documents du plan. Dès lors, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'arrêté attaqué reposerait sur une erreur manifeste d'appréciation dans la qualification des aléas et le zonage* ».

constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de ceux qui y étaient soumis.

Récemment, la Cour Administrative d'Appel de Lyon a été saisie d'un litige³¹ entre une Société Y, chargée de la gestion et de l'aménagement du réseau de distribution d'électricité, et une autre société de travaux, Z, dans le cadre de travaux suite à une procédure de déclaration de commencement de travaux (DICT)³². Par suite, les travaux réalisés ont endommagé un câble souterrain, dont la localisation est l'objet du litige.

Pour le juge, « *la société Y ne saurait évoquer un défaut de balisage dès lors qu'il est constant que ce balisage a été réalisé, le litige portant non sur la présence dudit balisage et du tracé de l'emplacement présumé du câble mais sur son exactitude topographique* »

De surcroît, si la société Y n'a pas « *d'obligations de résultats quant aux informations transmises sur la localisation des câbles, il résulte des éléments précédemment décrits que les données transmises par la société Y à partir desquelles les marquages ont été réalisés étaient insuffisamment précises et ne correspondaient pas à la réalité ; qu'il n'est ainsi pas contesté que, compte tenu de la distance de sécurité de 1,50 mètre respectée par la société Z, un décalage de plus d'1 mètre existait entre les données d'Y et la situation réelle sur le terrain ; que, par suite, le caractère insuffisamment précis de telles données est constitutif d'une faute de la part de la société Y.* »

Dans ce domaine, le juge ne fait qu'appliquer une réforme en cours depuis 2012, instaurant une responsabilité renforcée des maîtres d'ouvrage de travaux. Dans l'attente de l'amélioration de la cartographie par les exploitants, ils imposent aussi pour les chantiers les plus sensibles la réalisation d'investigations complémentaires permettant d'améliorer, dans la phase de préparation des projets de travaux, la cartographie des réseaux enterrés existants au droit de l'emprise des travaux prévus.³³

Cependant, et ainsi qu'il est indiqué sur le site internet du Ministère de la transition écologique et solidaire, la réforme n'a pas encore produit tous ses effets, notamment pour les travaux à proximité des réseaux aériens pour lesquels les mesures à venir relatives aux compétences des acteurs devraient être déterminantes.

³¹ CAA Lyon 27 juillet 2017, Req. n°15LY01536.

³² A propos des dernières réglementations concernant les DT-DICT, voir le dernier arrêté publié au JORF n°0277 du 30 novembre 2018 : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2018/10/26/TREP1723507A/jo/texte>.

³³ Les principales mesures sont entrées en application le 1er juillet 2012. Elles sont encadrées par les articles L. 554-1 à 4 et R. 554-1 à 38 du Code de l'Environnement et par de nombreux arrêtés d'application, en particulier l'arrêté du 15 février 2012 modifié ainsi que par des guides techniques approuvés par l'Etat. Voir en ce sens le site <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/canalisation-et-reforme-anti-endommagement>.

Une amélioration de la cartographie des réseaux est en cours, les travaux du CNIG ont, en effet, abouti en juin 2015 à la normalisation des fonds de plan à très grande échelle (plan corps de rue simplifié – PCRS) qui permettront progressivement à tous les exploitants de réseaux, publics et privés, d'utiliser les mêmes fonds de plan pour afficher la cartographie de l'ensemble des réseaux présents dans une même zone.

Ces problématiques ne sont pas propres à la France. Par comparaison, la responsabilité d'une Administration au Québec, a été retenue en raison de la fourniture d'une carte erronée devant localiser des câbles sous tension d'énergie afin de pouvoir réaliser des travaux en toute sécurité³⁴. L'arrêt indique que :

« [...] Les câbles souterrains qui sont sous tension d'énergie peuvent présenter un danger grave pour la sécurité des travailleurs à l'occasion d'une excavation. Les préposés de la défenderesse qui traitent des demandes de renseignements à ce sujet doivent faire preuve de la plus grande diligence et fournir des renseignements complets. Dans le cas présent, à 2 reprises, les préposés de la défenderesse ont interprété les demandes de renseignements d'une façon tellement restrictive que leurs réponses incomplètes auraient pu mettre la vie de travailleurs en danger. Le Tribunal ne peut passer sous silence la prétention de ces témoins qu'ils feraient de nouveau la même réponse face à des demandes de renseignements identiques. Avec beaucoup de déférence, je considère qu'il s'agit d'une interprétation tout à fait tronquée de leur obligation d'information envers le public et qu'on ne devrait pas tolérer une telle façon d'agir. Devant une telle attitude, je suis inquiet pour les citoyens qui adressent des demandes de renseignements car la moindre imprécision peut donner lieu à une réponse inexacte de la part des préposés d'Hydro-Québec.

[...] Il est à souhaiter que la défenderesse puisse à l'avenir préciser ses instructions aux préposés chargés de renseigner le public, afin d'éviter la répétition de telles négligences qui pourraient avoir des conséquences beaucoup plus graves que les dommages matériels subis par la demanderesse dans la présente cause.

[...]La défenderesse, en tant que commettant, est responsable des coûts occasionnés à la demanderesse par ses négligences. »

Le juge Canadien retient donc que la fourniture d'informations incomplètes est susceptible de fonder une responsabilité de l'Administration en raison d'une « grave négligence ».

³⁴ Cour du Québec (Chambre civile), District de Québec, Excavations Nadeau & Fils Inc. c. Hydro-Québec, 8 mai 1997, [1997] A.Q. no 1972, N° 200-02-007119-953.

Propos conclusifs

Au-delà encore de l'obligation de moyens que constituent certaines informations géospatiales, la question centrale et fondamentale de la production et de la diffusion d'une information géospatiale de qualité concerne tout autant la géomatique que le droit. Bien plus encore, elle constitue un enjeu stratégique dans certains domaines.

La présente publication emporte pour ambition première de présenter la manière dont le juge appréhende l'information géospatiale dans le cadre de contentieux. Or, les constructions jurisprudentielles récentes amènent à constater l'émergence d'une classification juridique de certaines de ces informations.

Ce qui est préoccupant n'est pas tant la portée juridique que certaines d'entre elles acquièrent au fur et à mesure des décisions de justice rendues.

Ce qui devrait alerter, c'est la construction de cette classification juridique qui s'opère, non pas en amont, mais en aval de tout le processus de « cycle de vie » des données géographiques. Les enjeux de souveraineté sont évidemment sous-jacents.

Car c'est aussi à partir de certaines informations géospatiales que se construit le droit.

Armelle VERDIER
Docteur en Droit
Ph-D en Sciences Géomatiques
Chargée d'Enseignement à l'Université Montpellier
Elève avocate