

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SEANCE DU 21 MARS 2019

DELIBERATION N° 2019-04

AVIS SUR LE PROJET DE SCHEMA NATIONAL DES DONNÉES SUR LE MILIEU MARIN (SNDMM)

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu l'arrêté du 25 avril 2017, portant approbation du règlement intérieur du conseil national de protection de la nature ;

I. Cadre

L'article R. 131-34 du Code de l'environnement dispose que « l'Agence française pour la biodiversité assure l'animation et la coordination technique des systèmes d'information suivants :

1° Le système d'information sur l'eau, les milieux aquatiques et les services publics d'eau et d'assainissement ;

2° Le système d'information sur la biodiversité, dont le système d'information sur la nature et les paysages ;

3° Le système d'information sur le milieu marin.

Elle participe à la production, à la collecte des données et à la mise en place ou la consolidation de ces systèmes d'information, dont elle assure le pilotage technique sous l'autorité du ministre de l'environnement.

Elle veille à l'interopérabilité des systèmes.

Pour chacun des systèmes d'information mentionnés aux 1°, 2° et 3°, un schéma national des données, visant à la cohérence, au partage, à l'analyse, à la mise à disposition et à la diffusion des données fixe notamment :

1° Le périmètre de son système de données ;

2° La composition de son référentiel technique, comprenant des données de référence, des dictionnaires de données, des scénarios d'échanges et des méthodes ou protocoles pour la production et la qualification des données et les conditions de son emploi ;

3° Les modalités d'approbation du référentiel technique.

Ces schémas nationaux des données sont établis par un arrêté du ministre chargé de l'environnement, sur proposition du directeur général de l'Agence française pour la biodiversité, après avis de son conseil scientifique et des ministres suivants :

1° Pour le schéma national des données sur l'eau, les milieux aquatiques et les services publics d'eau et d'assainissement, des ministres chargés de la santé, de l'agriculture et des collectivités territoriales ;

2° Pour le schéma national des données sur la biodiversité, des ministres chargés de l'agriculture et des collectivités territoriales ;

3° Pour le schéma des données sur le milieu marin, des ministres chargés de la mer, des pêches maritimes et de la santé.

L'Agence peut apporter des concours financiers à des personnes publiques ou privées pour la mise en place des systèmes d'information mentionnés aux 1°, 2° et 3°, l'élaboration de leurs référentiels techniques et la production des données les alimentant. »

La mise en place du SNDMM se fait également en réponse à divers textes exigeant de plus grands partage et visibilité des données en direction du public.

II. Le SNDMM

Le SNDMM définit le système des données publiques sur le milieu marin et fonde le système d'information sur le milieu marin (SIMM). Il s'inscrit dans la traduction opérationnelle du cadre et des objectifs de l'article R. 131-34 du Code de l'environnement.

Il a quatre objectifs d'ordre structurel et organisationnel :

- préciser le périmètre du système d'information sur le milieu marin ;
- en définir la gouvernance ;
- décrire le référentiel technique du système d'information sur le milieu marin, et les modalités de son approbation ;
- décrire le service public d'information MilieuMarinFrance.

Le périmètre géographique du SIMM englobe le littoral et les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

Le périmètre fonctionnel repose sur les SI métiers qui rassemblent des données relatives au milieu marin correspondant à ce périmètre géographique.

Les SI métiers contribuant au SIMM peuvent également contribuer au SI Eau ou au SI Biodiversité, et de nouveaux SI métiers seront amenés à se rattacher ultérieurement au SIMM.

Les données incluses dans le SIMM comprendront l'ensemble des données sur le milieu marin et celles qui lui sont liées : eau, biodiversité, etc.

La production de ces données est corrélée à de nombreuses politiques publiques croisant les activités du CNPN, dont notamment :

- les espèces envahissantes ;
- les espèces protégées et leur biotope ;
- les espaces protégés en mer et sur le littoral (dont les aires marines protégées) ;
- les sites Natura 2000 ;
- la protection des récifs coralliens ;
- la directive cadre 2000/60 sur l'eau, en particulier en ce qui concerne les eaux littorales (programmes de surveillance, états des lieux, etc.) ;
- les contrôles environnementaux en mer et sur l'estran ;
- les autorisations environnementales ;
- l'utilisation du domaine public maritime ;
- les études d'impact des projets ;
- les mesures compensatoires des projets autorisés ;
- des données de référence ;
- des données d'information métiers ;
- des données d'autres systèmes d'information publics utiles aux politiques portées par le SIMM ;
- les données issues de banques ou de Systèmes d'observation internationaux ;
- des données susceptibles d'avoir un impact sur le milieu marin ou dont le maintien dépend de son état écologique, ainsi que les dimensions sociales et économiques de ces activités ;

- les données et les informations produites par l'utilisation ou le traitement des données précédentes, dont les données diffusées par l'Observatoire national de la mer et du littoral (ONML).

Avis des rapporteurs :

Le milieu marin génère de nombreuses ressources et abrite une grande biodiversité. Souvent surexploité et fragilisé, il est l'objet de nombreux enjeux dont la lisibilité est souvent difficile et les informations peu accessibles aux non-spécialistes. Préserver la biodiversité marine et littorale, dans un contexte de changement climatique, est un défi qu'il va falloir relever au cours des années à venir. Les informations concernant ce milieu et cette biodiversité sont donc cruciales, et le futur SIMM doit contribuer à les rendre disponibles pour tous.

Il est précisé que l'établissement du SNDMM s'effectue dans un contexte différent de ceux du SIE (Eau) et du SIB (Biodiversité, à venir). En effet, les données sur le milieu marin sont, à ce jour, très dispersées et difficiles à obtenir, bien que plusieurs portails et sources d'informations soient cités dans l'annexe présentant le schéma. La mise en place du SIMM doit donc contribuer à une plus grande facilité d'accès à des données fiables.

L'accès aux données et leur utilisation par le public comme par les scientifiques doivent être un objectif constant lors de la mise en place du SIMM : il est donc souhaitable que les données soient le plus précises possible, en tenant compte de la nature sensible de certaines d'entre elles. La soustraction des données par floutage, traitement d'agrégation ou anonymisation doit intervenir le moins souvent possible et dans le strict respect des dispositions l'autorisation, avec une interprétation libérale en faveur de l'accès. La convention d'Aarhus concernant notamment l'accès à l'information en matière d'environnement prévoit, par exemple, que le secret industriel et commercial peut être opposé à une demande d'accès lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime, mais que dans ce cadre, les informations sur les émissions qui pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées. De la même façon ces réserves de confidentialité sont de plus en plus battues en brèche en raison d'une certaine libéralisation de la jurisprudence, notamment communautaire, qui estime que « des considérations tenant à la sauvegarde de l'ordre public et à d'autres secrets protégés par la loi (...) ne sauraient constituer des motifs susceptibles de restreindre l'accès [à certaines données] (CJCE, 17 févr. 2009, aff. C-552/07, *Cne de Sausheim c/ Pierre Azelvandre*) et que « le risque d'atteinte à un intérêt protégé doit, pour pouvoir être invoqué, être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique » (TPI, 11 mars 2009, aff. T-121/05, *Borax Europe Ltd*) : il ne s'agit plus simplement d'opposer la confidentialité dans son principe, comme un impératif catégorique, mais désormais de démontrer que la diffusion de telle ou telle information peut porter atteinte à l'intérêt protégé. De son côté, enfin, la Commission d'accès aux documents administratifs a une jurisprudence de plus en plus libérale en matière d'intérêts protégés et estime que plutôt que d'être refusée, une information ou une donnée doit être communiquée en occultant les seules données « sensibles », notamment celles qui seraient de nature à faciliter des actes de malveillance (comme la localisation de sites d'espèces protégées).

En visant le décloisonnement entre les SI métiers, l'interopérabilité des données et la facilité d'accès aux données sur le milieu marin, le schéma national des données sur le milieu marin est ambitieux. De nombreux services de l'Etat et organismes disposent en effet de bases de données constituées et développées indépendamment les unes des autres et qui devront nécessairement être adaptées pour répondre aux besoins d'interopérabilité.

L'objectif annoncé d'une information compréhensible, à jour, et dont l'accès est facilité, est important et doit être considéré comme une priorité. Il doit cependant s'appuyer sur un accompagnement renforcé aux SI métiers, pour leur adaptation à la contribution vers le SIMM.

Il serait ainsi souhaitable qu'une attention importante soit réservée aux usagers et producteurs de données non institutionnels, ciblés dans le SNDMM dans le groupe de travail relatif à la planification du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML). Ce groupe de travail constitue l'une des deux instances consultatives des comités permanents des usagers et reste consultatif. Il aura pour rôle d'éclairer les travaux et accompagner la mise en place du SIMM, pour une utilisation de l'outil le plus largement partagée. Son rôle doit donc être renforcé.

L'avis proposé à la commission plénière du CNPN est favorable, avec les recommandations suivantes :

- veiller à porter une attention particulière aux usagers et producteurs de données non institutionnels en leur donnant une place renforcée dans la gouvernance ;
- accompagner les producteurs de données pour l'adaptation des SI métiers et en effectuant un suivi et un rapportage des contributions ;
- veiller à la plus grande précision possible des données mises à disposition et à leur actualisation ;
- effectuer un suivi et une évaluation de la consultation et de l'utilisation par les usagers des données, qu'ils en soient des producteurs ou non ;
- veiller à faciliter l'accès aux données en adoptant une interprétation libérale des restrictions d'accès, dans le sens d'une pesée globale des intérêts en jeu ;
- veiller à ce que les contributeurs de données puissent disposer de moyens pour réaliser leurs missions et leur travail.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature,



Serge MULLER