



Bruxelles, le 8.7.2014
COM(2014) 451 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Meilleure connaissance de la situation grâce à une coopération renforcée entre les
autorités de surveillance maritime: prochaine évolution de l'environnement commun de
partage de l'information pour le domaine maritime de l'Union européenne**

{SWD(2014) 224 final}
{SWD(2014) 225 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Meilleure connaissance de la situation grâce à une coopération renforcée entre les autorités de surveillance maritime: prochaine évolution de l'environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'Union européenne

1. Introduction

Développer l'échange d'informations entre les autorités de surveillance maritime est l'un des principaux objectifs stratégiques de l'Union dans le cadre de la politique maritime intégrée et une composante importante de la stratégie européenne en matière de sécurité maritime¹. Le renforcement de la sécurité de nos mers et de nos océans constitue également une part essentielle du programme en faveur de la croissance bleue pour créer de la croissance et des emplois.

Le développement de l'environnement commun de partage de l'information (CISE) pour le domaine maritime de l'Union européenne est un processus de collaboration continue qui a déjà fait l'objet de deux communications de la Commission en 2009 et en 2010². Parmi les résultats positifs de ce processus figurent une meilleure coopération entre les agences de l'Union européenne, des initiatives de plusieurs secteurs maritimes au niveau de l'Union, ainsi que diverses initiatives au niveau national. Le CISE pour le domaine maritime est soutenu par des parties prenantes des États membres, par le Conseil et le Parlement européen³.

Les autorités des États membres exécutent un grand nombre de tâches de surveillance opérationnelle différentes, souvent pour remplir des obligations existantes leur incombant en vertu de la législation européenne et visant à garantir la sûreté et la sécurité de nos mers et de nos océans. De telles tâches exigent des compétences et des ressources spécifiques dans divers domaines: défense, douanes, contrôles aux frontières, application générale de la législation, contrôle des pêches, protection du milieu marin/lutte contre la pollution et sécurité et sûreté maritime.

Les risques et les menaces maritimes ne tiennent pas compte des frontières nationales ou administratives et peuvent donc tirer parti d'un espace maritime ouvert. Dans un contexte où ces autorités sont confrontées à des risques maritimes accrus et disposent de ressources opérationnelles et financières limitées, un échange d'informations optimisé peut se révéler plus efficace et rentable. Le but, pour tous ceux qui sont associés à des activités opérationnelles liées à la surveillance, est de pouvoir accéder en temps opportun aux informations pertinentes les plus précises leur permettant d'exécuter leurs activités et échanger de manière fluide des informations entre leurs systèmes, leurs centres de coordination, ainsi que leurs moyens de patrouille en mer et de surveillance (navires, avions, satellites, etc.).

L'objectif de la présente communication est de faire le point sur la situation actuelle et d'identifier, sur la base des réalisations actuelles, les domaines dans lesquels d'autres actions peuvent être menées.

¹ Communication conjointe de la Commission et du SEAE du 6 mars 2014. JOIN (2014) 9 final.

² COM(2009) 538 final et COM(2010) 584 final.

³ Voir notamment la déclaration dite «de Limassol» adoptée en 2013 par les ministres européens et approuvée par le Conseil des ministres et les conclusions du Conseil sur la surveillance maritime pour la période 2009-2013 également mentionnées dans l'analyse d'impact.

2. Qu'est-ce que le CISE pour le domaine maritime et quels sont ses avantages?

Le CISE pour le domaine maritime est un processus de collaboration volontaire au sein de l'Union européenne visant à renforcer et promouvoir le partage d'informations pertinentes entre les autorités chargées de la surveillance maritime. Il ne remplace pas ni ne duplique les systèmes et plateformes d'échange et de partage de l'information existants mais les complète. Son objectif final est d'accroître l'efficacité, la qualité, la réactivité et la coordination des opérations de surveillance dans le domaine maritime européen et de promouvoir l'innovation en faveur de la prospérité et de la sécurité de l'Union et de ses citoyens.

Le CISE pour le domaine maritime n'aura d'impact ni sur les structures administratives des États membres ni sur la législation européenne en vigueur dans ce domaine ou sur la mise en œuvre des initiatives en cours à l'échelon de l'Union européenne, en particulier celles qui s'appuient sur les obligations légales de l'Union. Étant donné que les structures administratives varient d'un État membre à l'autre, les efforts déployés par les organismes administratifs pour mettre en œuvre cette initiative au niveau national dépendront de la situation de chaque État membre.

L'objectif est de garantir que les informations relatives à la surveillance maritime recueillies par une autorité maritime et jugées nécessaires pour les activités opérationnelles d'autres autorités puissent être partagées et faire l'objet d'un usage multiple, plutôt que d'être recueillies et produites plusieurs fois, ou recueillies et conservées pour un usage unique. Les informations relatives à la surveillance maritime peuvent être des données brutes ou non traitées, présentées d'une certaine façon, ou des informations provenant de données qui ont fait l'objet d'un traitement et ont pris une certaine signification. Il peut s'agir d'informations de base ou élaborées. Les données relatives à la surveillance maritime couvrent par exemple les positions et l'itinéraire des navires, les données de cargaison, les données des capteurs, les cartes et les plans, les données météo-océaniques, etc. Lorsque ces données identifient ou permettent d'identifier une personne, les instruments européens en matière de protection des données⁴ doivent être appliqués⁵. Grâce à cette évolution vers une utilisation polyvalente des données et une interopérabilité des systèmes de surveillance maritime actuels⁶, la collecte des données nécessitera moins de temps et de ressources et, dans le meilleur des cas, les autorités disposeront toujours des meilleures informations sur la situation en mer.

La duplication des efforts de collecte des données peut résulter indirectement d'une coopération non optimale entre les autorités. Elle peut également affecter l'acquisition, la maintenance et la mise en œuvre des moyens de surveillance, tels que les radars, systèmes de communication, navires, hélicoptères, avions et satellites. Un meilleur échange d'informations peut contribuer à éviter que ces ressources fassent l'objet d'achats redondants, surveillent la même zone maritime deux fois, ou recueillent la même information plusieurs fois et effectuent des missions en mer qui se chevauchent.

⁴ Directive 95/46/CE, décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil et règlement (CE) n° 45/2001.

⁵ Les informations relatives à la surveillance maritime qui sont soumises à des règles de protection des données sont, par exemple, celles concernant le capitaine et les autres membres d'équipage d'un navire. Dans de tels cas, les données ne peuvent être échangées qu'à des fins très spécifiques et devraient se limiter, conformément au principe de minimisation des données, à des situations où un besoin opérationnel a été défini.

⁶ Interopérable signifie que les informations peuvent être envoyées automatiquement du système d'une autorité de surveillance maritime à un autre système.

Il est essentiel d'ouvrir la voie à un meilleur partage de l'information pour mettre en place une coopération harmonieuse en mer entre les autorités nationales chargées de la surveillance maritime.

Les résultats obtenus à ce jour ont démontré que le CISE pour le domaine maritime offrirait un certain nombre d'avantages manifestes. En particulier, un échange d'informations renforcé est une condition importante pour:

- développer les connaissances et améliorer la compréhension de la situation maritime. Ces deux objectifs peuvent permettre de mieux prévenir et anticiper les incidents relatifs à la sécurité maritime liés à la criminalité organisée et transfrontalière (par exemple le trafic, la pêche illicite, la piraterie, le vol à main armée, le terrorisme), à la sûreté maritime et aux rejets illégaux ou à la pollution marine accidentelle, et de mieux intervenir s'ils se produisent. Des évaluations auxquelles ont participé des experts des États membres⁷ ont clairement démontré que les autorités géreront les activités de surveillance maritime plus efficacement si toutes les informations pertinentes sont à leur disposition au stade de la planification et de la mise en œuvre des activités opérationnelles. Ce type de menaces et de risques pourrait ainsi être réduit de 30 % en moyenne. Comme exemples pertinents, on peut citer l'échange d'informations entre les autorités civiles et militaires sur l'afflux de migrants vers l'espace Schengen via la mer Méditerranée, ou le fait que les instruments communs de surveillance de routine et de gestion des situations d'urgence autour d'un bassin maritime puissent, en cas d'urgence, être connectés d'un seul «clic»;
- réduire substantiellement les efforts de collecte des données. Les parties prenantes ont signalé qu'il existe une forte demande en termes d'échange de données supplémentaires, notamment entre les autorités civiles et militaires, et que plus de 40 % des données recueillies dans l'Union européenne, telles que celles relatives aux cibles non coopératives et à l'identification des navires, le sont par plusieurs autorités en même temps;
- réduire les coûts administratifs et de fonctionnement des activités de surveillance maritime. Des calculs effectués par des experts des États membres ont montré que les économies de coûts possibles pour un meilleur échange d'informations pourraient engendrer, pour l'économie européenne, un bénéfice total de quelque 400 millions d'euros par an et, pour les autorités publiques, des économies directes d'au moins 40 millions d'euros par an. Les coûts d'investissement correspondants s'élèveraient à environ 10 millions d'euros par an pendant les dix premières années.

3. Vers une surveillance maritime renforcée – Où en est-on?

Des initiatives visant à améliorer l'échange d'informations pour le domaine maritime sont déjà en cours depuis quelque temps. Dès 2002, des mesures importantes ont été prises au niveau tant national que de l'Union, en particulier du côté civil. Des progrès ont déjà été accomplis grâce à un certain nombre d'instruments législatifs à l'échelon de l'Union européenne qui ont mis en place des systèmes servant différents domaines d'action et, dans certains cas, couvrant plus d'un secteur.

Ces systèmes comprennent: le système d'échange d'informations maritimes de l'Union, SafeSeaNet, fournissant des services maritimes intégrés⁸ entre autres pour le suivi du trafic

⁷ Comptes rendus d'action et de projets préparatoires mentionnés au point 3.

⁸ SafeSeaNet, CleanSeaNet, centre de données LRIT de l'Union européenne et THETIS.

(connaissance de la situation) et pour veiller à la mise en œuvre de la législation européenne, hébergé par l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA) et géré par la DG Mobilité et transports de la Commission (MOVE) conjointement avec les États membres de l'UE/EEE au sein du groupe de pilotage de haut niveau⁹; le système commun de communication et d'information d'urgence (CECIS) facilitant les communications lors d'incidents et catastrophes maritimes, géré par la DG Aide humanitaire et protection civile de la Commission (ECHO); le système de surveillance des navires géré par les États membres, la *Data Exchange Highway* (DEH) et le *Fisheries Language for Universal eXchange* (FLUX), gérés par la DG Affaires maritimes et pêche de la Commission (MARE), chargée de la politique commune de la pêche; le réseau de la surveillance maritime (MARSUR), géré par l'Agence européenne de défense (AED) responsable de la politique étrangère et de sécurité commune; le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) améliorant la connaissance de la situation et la capacité de réaction des États membres et de l'agence de l'Union chargée des frontières (FRONTEX) aux frontières extérieures; ainsi que l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (*Secure Information Exchange Network Application* - SIENA), le système d'échange d'informations d'EUROPOL, et la plateforme *Blue Hub* du Centre commun de recherche, qui est chargée de la recherche et du développement de l'Union européenne en matière de surveillance maritime et de connaissance de la situation et qui expérimente de nouvelles sources de données non exploitées auparavant.

La directive concernant les formalités déclaratives¹⁰, qui instaure des guichets uniques nationaux, présente un intérêt particulier à l'échelon de l'Union européenne. Ces guichets, lorsqu'ils seront entièrement opérationnels en juin 2015, constitueront des plateformes centrales nationales d'échange d'informations pour la diffusion et l'échange d'informations liées aux navires entre toutes les autorités compétentes et seront reliés au système d'échange d'informations maritimes de l'Union et à d'autres systèmes, fournissant dès lors des informations intersectorielles et transnationales pertinentes dans le domaine maritime pour l'ensemble des autorités, en particulier du côté civil. La nouvelle stratégie relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement en rapport avec le code des douanes de l'Union, entre autres¹¹, les dispositions prévues dans le nouveau règlement relatif à la politique commune de la pêche¹², et le Réseau européen d'observation de données du milieu marin (EMODNET)¹³ sont d'autres initiatives contribuant à améliorer l'échange d'informations.

Les expériences qui ont été faites ont démontré que le renforcement de la coopération apporte une valeur ajoutée, par exemple dans l'utilisation opérationnelle des services maritimes intégrés (meilleure représentation de la situation maritime) fournis par l'EMSA à FRONTEX et à l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECF). Le développement de la coopération à l'échelle nationale pourrait s'inspirer de cet exemple.

Au niveau national, plusieurs États membres ont déjà mis en place des dispositifs tels que les centres nationaux de coordination, qui associent toutes les autorités compétentes (civiles et militaires) en vue d'améliorer la coordination. De tels centres peuvent en inspirer d'autres.

⁹ Décision de la Commission 2009/584/CE.

¹⁰ Directive 2010/65/UE.

¹¹ Règlement (UE) n° 952/2013.

¹² Règlement (UE) n° 1380/2013.

¹³ www.emodnet.eu

Depuis la communication relative au CISE de 2010, des progrès ont été observés en ce qui concerne la mise en œuvre de la feuille de route sur le CISE. Les États membres ont collaboré étroitement dans le cadre des projets «BlueMassMed», «MARSUNO» et «Coopération».¹⁴

Les États membres¹⁵ participant au projet *BlueMassMed* ont élaboré le concept de «nœuds TI» nationaux qui pourraient à l'avenir servir de plateformes nationales d'informations.

Les États membres¹⁶ participant au projet *MARSUNO* en particulier ont progressé dans l'examen de la situation juridique et formulé des suggestions concernant une éventuelle structure de gouvernance.

Les États membres¹⁷ participant au projet *Coopération* ont déterminé la valeur économique ajoutée qu'un CISE pour le domaine maritime pourrait avoir dans le cadre de scénarios de surveillance maritime en situation réelle. Ils ont également mené une étude sur les droits d'accès des autorités à l'échange d'informations, et élaboré un concept pour un «langage informatique commun» flexible (modèle de données commun) pouvant être exploité, le cas échéant, afin de garantir l'interopérabilité des systèmes d'information de surveillance.

Ces initiatives ont confirmé et contribué à améliorer la nécessité opérationnelle d'un échange d'informations intersectoriel et ont fait l'objet de discussions régulières au sein d'un groupe d'experts des États membres sur la surveillance maritime et du groupe consultatif technique (TAG) du CISE, constitué de représentants de différentes autorités publiques maritimes et d'agences de l'Union, en vue de veiller à leur développement cohérent.

4. Prochaines étapes en vue de la création d'un CISE pour le domaine maritime

Les progrès accomplis à ce jour forment une base pour des mesures complémentaires, qui seront notamment axées sur les défis qui restent à relever, et montrent que l'idée du CISE pour le domaine maritime fait son chemin à la fois à l'échelon national et au niveau de l'Union européenne. L'un des besoins les plus importants est d'améliorer l'échange d'informations entre les autorités civiles et militaires. Il importera d'inclure le secteur de la défense et d'identifier les informations susceptibles d'être échangées entre les autorités civiles et militaires au sein d'un CISE pour le domaine maritime, les autorités militaires étant l'un des principaux détenteurs de données de surveillance maritime.

Dans le cadre des projets *MARSUNO*, *BlueMassMed* et *Coopération* susmentionnés, des domaines prioritaires dans lesquels il convient d'accroître la coopération transfrontalière et intersectorielle ont été recensés. Ces domaines couvrent entre autres:

- l'échange en temps réel des positions des navires et aéronefs de patrouille et des spécifications fonctionnelles en vue de garantir l'intervention la plus rapide possible lors d'opérations de sauvetage de masse et/ou d'autres événements survenant en mer;
- des outils de collaboration à la gestion des crises transfrontalières;
- la consolidation des données et l'échange d'informations concernant les navires suspects naviguant dans les eaux de l'Union européenne; et
- les registres nationaux des embarcations de plaisance: traitement informatisé des demandes d'information entre États membres.

¹⁴ www.bluemassmed.net, www.marsuno.eu, <http://www.coopp.eu/>

¹⁵ Espagne, France, Grèce, Italie, Malte et Portugal.

¹⁶ Allemagne, Belgique, Estonie, Finlande, France, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne et Suède, avec la Russie comme observateur.

¹⁷ Allemagne, Bulgarie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Irlande, Norvège, Portugal, Roumanie et Suède.

Il sera essentiel de continuer à s'appuyer sur les outils et résultats existants afin d'éviter les doublons.

Les nouvelles mesures visent à faciliter l'échange d'informations et ne devraient donc pas créer de nouvelles obligations en matière de collecte de données ni être normatives concernant l'information à échanger. Cet aspect incombera au propriétaire des données.

La Commission entend prendre les mesures complémentaires suivantes:

- La Commission envisage de lancer un projet en 2014 au titre du septième programme-cadre de l'Union européenne en faveur de la recherche (PC7) afin de tester un CISE pour le domaine maritime à grande échelle, notamment entre les autorités civiles et militaires. De plus, la Commission encouragera l'adoption d'innovations financées par les programmes-cadres de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation.
- La Commission rédigera, d'ici à fin 2016, en étroite coordination avec les États membres, un manuel non contraignant sur le CISE pour le domaine maritime comportant des recommandations sur les meilleures pratiques et des informations utiles quant aux modalités d'application du CISE pour le domaine maritime. Ces recommandations viseront, entre autres, à promouvoir une culture du «partage dans un souci d'information» dans les différents secteurs et entre ceux-ci auprès des autorités nationales associées à la surveillance maritime. Le manuel fournira également des orientations sur le traitement préconisé des informations sensibles à caractère personnel ou commercial par les autorités pertinentes. Il devrait également tenir compte des résultats d'actions préparatoires diverses, telles que le projet PC7, le projet Coopération et des projets pilotes comme Marsuno, BlueMassMed et, entre autres, un projet financé au titre du programme de politique maritime intégrée (PMI) «Évolution de SafeSeaNet pour soutenir le CISE et d'autres communautés».
- La Commission soutiendra des mesures visant à développer, maintenir et diffuser les normes qui permettront l'interopérabilité des systèmes de surveillance maritime. Ces normes faciliteront l'échange d'informations maritimes entre les autorités de surveillance et le développement de solutions informatiques, ce qui constitue un défi majeur pour la coopération entre États membres, le développement industriel et la compétitivité. Elles incluront la recherche d'un modèle commun de données¹⁸, basé sur des solutions technologiques déjà établies et requises par le droit de l'Union, afin de servir d'outil de traduction entre les systèmes d'information relatifs à la surveillance maritime, notamment entre les systèmes civils et militaires. Une architecture de référence technique pour les services publics sera définie pour la fin de 2017, conformément à l'architecture européenne de référence en matière d'interopérabilité (*European Interoperability Reference Architecture*) élaborée par le programme relatif aux «solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques européennes» (programme ISA), dans le cadre de la stratégie numérique pour l'Europe. Des spécifications destinées à soutenir la collaboration virtuelle à partir de systèmes informatiques existants¹⁹ seront également nécessaires.
- Les États membres devraient être encouragés en parallèle à poursuivre la modernisation de leur système informatique de surveillance maritime, le cas échéant,

¹⁸ À savoir une liste de termes, de définitions, de conventions de dénomination, de formats de données et de relations entre les données.

¹⁹ Messagerie instantanée, flux vidéo, vidéoconférence et audioconférence.

et accroître encore le partage d'informations entre les autorités concernées par la surveillance maritime. Des financements sont disponibles au niveau de l'Union pour soutenir les petites améliorations.

- Les États membres devraient également associer, dès que possible, les autorités nationales compétentes en matière de protection des données pour s'assurer que les moyens et objectifs opérationnels respectent les exigences nationales en matière de protection des données. Des analyses d'impact préalables pourraient être réalisées dans le cadre des initiatives nationales afin de veiller à ce que les mesures présentant le meilleur rapport coût-efficacité soient mises en place.
- La Commission continuera d'examiner la législation sectorielle en vigueur au niveau de l'Union afin de lever les obstacles juridiques au partage d'informations intersectorielles qui subsisteraient éventuellement, tout en s'assurant du respect des exigences en matière de protection des données pertinentes. Bien que la Commission estime que la plupart de ces obstacles ont été levés, il peut en exister encore au niveau national, qui subsisteraient en raison des structures organisationnelles des autorités des États membres²⁰.
- Il convient de poursuivre la réflexion sur les structures administratives indispensables à la gestion d'un CISE pour le domaine maritime, en particulier sur la nécessité de conclure des accords sur les niveaux de services entre autorités nationales.

D'ici à 2018, la Commission entamera également un processus d'évaluation de la mise en œuvre d'un CISE pour le domaine maritime et de la nécessité de prendre de nouvelles mesures.

La Commission souligne qu'il incombe aux États membres de veiller à la surveillance efficace des eaux relevant de leur souveraineté et juridiction, et en haute mer le cas échéant. Il leur appartient de garantir l'échange opérationnel des services d'information en matière de surveillance maritime entre ces autorités; dans certains cas, les agences de l'Union peuvent faciliter et appuyer ce processus. Par conséquent, les aspects opérationnels de cet échange d'informations doivent être décentralisés, dans une large mesure, vers les autorités nationales, conformément au principe de subsidiarité.

Cependant, une action est également nécessaire à l'échelon de l'Union européenne, puisque l'échange d'informations possède également une dimension transnationale qui implique normalement une coopération au niveau régional ou d'un bassin maritime. De plus, les règles et conditions de partage de certaines informations sont déjà établies au niveau de l'UE. Le rôle de la Commission devrait donc être, outre celui qui consiste à garantir la mise en œuvre et le fonctionnement de la législation de l'Union déjà en vigueur, de continuer d'agir en tant que facilitatrice et coordinatrice du processus du CISE pour le domaine maritime afin de renforcer et promouvoir un échange d'informations pertinent, en particulier entre les autorités civiles et militaires associées à la surveillance maritime, et de garantir l'interopérabilité des systèmes de surveillance maritime à l'échelle de l'Union, en s'appuyant sur les systèmes et solutions existants, sans passer par la création d'un nouveau système.

²⁰

Un obstacle commun identifié dans le cadre d'actions préparatoires réside dans le fait que la compétence des agents chargés de la surveillance maritime dans les États membres est limitée à une seule fonction sectorielle, ce qui les empêche de coopérer et d'échanger des informations avec d'autres autorités. La Commission encouragera par conséquent la suppression de ces limitations juridiques à l'échelon national.

5. Conclusion

Le CISE pour le domaine maritime est une composante importante de la stratégie de sécurité maritime envisagée par l'Union européenne. Ses principes et objectifs sont ceux d'une initiative intersectorielle et cohérente présentant un bon rapport coût-efficacité. Il est essentiel de soutenir les activités de surveillance maritime dans le domaine maritime de l'Union européenne. Les mesures complémentaires qui seront prises par la suite continueront d'obéir aux principes qui doivent prévaloir en la matière, c'est-à-dire éviter le double emploi et appliquer des solutions efficaces et efficientes, et être basées sur les actions exposées dans la présente communication et sur la vaste expérience acquise par l'ensemble des autorités et organes des États membres et par les agences concernées. À ce stade, la Commission ne juge pas nécessaire de mettre en place une initiative législative transsectorielle.

La mise en œuvre du CISE pour le domaine maritime continuera d'exiger des efforts tant au niveau européen qu'au niveau national.

Au niveau national, il conviendra de faire le nécessaire pour que cet échange d'informations puisse être réalisé entre les autorités concernées, en particulier entre les autorités civiles et militaires. Par conséquent, la Commission incite les États membres à partager leurs expériences et à s'en inspirer pour mettre en place des mécanismes nationaux de coordination déjà introduits dans plusieurs pays. Elle les encourage également à mettre en œuvre, au niveau national, un environnement commun de partage de l'information dans le domaine maritime qui soit conforme à l'approche développée à l'échelon de l'Union européenne dans le cadre du CISE pour le domaine maritime et qui mette pleinement à profit les mécanismes existants d'échange de l'information.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à fournir des orientations politiques et à confirmer leur volonté de soutenir les propositions avancées dans la présente communication.