

N°s 426119 428691

Qualisis et autres

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance 28 septembre 2020

Lecture du 14 octobre 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, rapporteur public

Les numéros d'urgence, du moins les premiers d'entre eux, sont bien connus de la population, même des enfants dès leur plus jeune âge : 15 pour le SAMU, 17 pour la police, 18 pour les sapeurs-pompiers, et depuis plus récemment le 112 pour toute l'Union européenne¹. Ces numéros sont déterminés par l'ARCEP² en vertu de sa compétence en matière de numérotation³, compétence qu'elle exerce dans le cadre du plan national de numérotation qu'elle adopte⁴. Les appels sur ces numéros ont notamment pour caractéristique d'être acheminés de manière prioritaire et gratuitement par les opérateurs de télécommunications vers des centres d'appel.

En matière de secours d'urgence à la personne, des rapports récents⁵ ont constaté et dénoncé le manque de coordination, non seulement entre les deux grands services en charge de ces missions, SDIS et SAMU, qui pratiquent le plus souvent le « chacun chez soi », mais aussi, et alors pourtant qu'il existe une obligation légale d'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques et des systèmes d'information des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile, prévue par l'article L. 732-5 du code de la sécurité intérieure⁶, au sein même du réseau des SDIS (comme de celui des SAMU), chaque établissement ou structure se dotant de ses propres moyens techniques pour répondre à ses besoins, notamment ses logiciels de gestion des appels téléphoniques⁷. Il existe donc un

¹ Les autres numéros d'urgence sont certainement moins connus du grand public : 115 pour le Samu social, 119 pour l'enfance en danger, 116000 pour les enfants disparus, 114 pour les personnes déficientes auditives, 191 pour les urgences aéronautiques, 196 pour les urgences maritimes, 197 pour Alerte attentat et Alerte enlèvement, 116117 pour la permanence des soins ambulatoires et 116111 pour l'enfance en danger (numéro européen).

² V. la décision n° 02-1179 modifiée de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 19 décembre 2002.

³ Articles L. 36-7 7° et L. 44 du code des postes et communications électroniques.

⁴ V. la décision n° 2018-0881 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 24 juillet 2018 établissant le plan national de numérotation et ses règles de gestion, JORF du 31 juillet 2018.

⁵ Rapport Cour des comptes, La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile, septembre 2013 ; Rapport IGA/IGAS, Evaluation de l'application du référentiel d'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente, juin 2014 ; Rapport Commission des lois du Sénat, L'évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en matière de secours à personne, octobre 2016.

⁶ v. le décret d'application n° 2006-106 du 3 février 2006 relatif à l'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile.

marché des systèmes d'informations des SDIS d'un côté et des SAMU de l'autre, que se partagent quelques entreprises spécialisées qui répondent aux appels d'offres locaux.

Les pouvoirs publics ont décidé de corriger cette situation très peu satisfaisante, tant sur le plan financier qu'opérationnel. Du côté des SAMU, le ministère de la santé a lancé un programme de modernisation des systèmes d'information et de télécommunication des SAMU (décret n° 2015-1680 du 15 décembre 2015 relatif au programme de modernisation des systèmes d'information et de télécommunication des services d'aide médicale urgente), l'Agence du Numérique en Santé étant chargée de la conception et du déploiement du logiciel SI-Samu⁸.

De son côté, le ministère de l'intérieur, en charge de la sécurité civile, a lancé le projet NexSIS en vue de la réalisation d'une plate-forme digitale de gestion des appels « 18-112 »⁹.

C'est pour mener à bien ce projet qu'a été créée, par un décret en Conseil d'Etat n° 2018-856 du 8 octobre 2018, l'Agence du numérique de la sécurité civile, qui est un établissement public administratif chargé en particulier d'assurer la conception, le déploiement, la maintenance et le fonctionnement des systèmes d'informations et des applications nécessaires notamment au traitement des appels de secours gérés par les SDIS.

Quelques mois plus tard, un décret n° 2019-19 du 9 janvier 2019 a prévu la mise en place du système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile intitulé « NexSIS 18-112 ».

L'association Qualisis créée en avril 2018 par des acteurs économiques du secteur, ainsi que certains de ces acteurs (les sociétés Systèmes et Télécommunications et IMP Industrie¹⁰) n'entendent pas voir disparaître sans réagir un marché entier qu'ils occupent depuis plusieurs années et vous demandent d'annuler ces deux décrets.

A noter que vous avez, sur une requête de la fédération interco-CFDT, statué une première fois sur le décret du 8 octobre 2018 ainsi qu'un arrêté pris pour son application en tant qu'ils organisent la désignation des représentants des services d'incendie et de secours assistant avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration de l'Agence (décision de rejet 10 JS, 19 juin 2020, n° 430053).

Avec les présentes requêtes, il ne sera pas question du fonctionnement administratif de l'Agence, mais bien de ses missions et du chamboulement que NexSIS 18-112 annonce sur le

⁷ Article L. 1424-12 du CGCT « le service départemental d'incendie et de secours construit, acquiert ou loue les biens nécessaires à son fonctionnement (...) ».

⁸ Sur ce décret, v. 1/4, 26 février 2020, SOCIETE APPLIGOS et autres, n° 424407.

⁹ En 2018, les SDIS ont reçu 18 800 500 appels (71% d'appels au 18 et 29% d'appels au 112) et ont assurés 4 132 500 interventions au titre du secours d'urgence aux personnes (pour 305 500 interventions sur des incendies), v. Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, Les statistiques des services d'incendie et de secours, 2019.

¹⁰ La société d'Informatique et de Système s'est désistée de la première requête (et n'était pas requérante dans la deuxième).

marché des logiciels des SDIS. C'est par ces questions, qui constituent le cœur des deux requêtes, que nous vous proposons de commencer.

Il faut tout d'abord, afin de déterminer le cadre juridique applicable, comprendre ce qui va se passer avec NexSIS 18-112, ce qui n'apparaît pas absolument évident, d'autant plus que le ministre de l'intérieur, dans ses écritures en défense, vous fournit des explications qui ne nous semblent pas correspondre exactement à la réalité. Or, il importe de savoir, pour répondre aux moyens des requêtes, si l'Agence du numérique de la sécurité civile est chargée d'élaborer un logiciel qu'elle va proposer aux SDIS, en concurrence avec les entreprises du secteur, ou si le gouvernement a décidé, via l'Agence, de doter lui-même tous les SDIS d'un logiciel unique, là où ces SDIS venaient jusqu'à présent se fournir chacun sur un marché, qui est ainsi voué à disparaître.

Le décret de 2018 créant l'Agence indique qu'elle agit en qualité de prestataire de services de l'Etat, des services d'incendie et de secours et de tout organisme public ou privé chargé d'une mission de service public dans le domaine de la sécurité civile. Elle est en particulier chargée de la conception, du développement, de la maintenance et de l'exploitation des systèmes et applications nécessaires au traitement des alertes issues des numéros d'appel d'urgence 18 et 112, aux communications entre la population et les services de secours d'urgence ainsi qu'à la gestion opérationnelle et à la gestion de crise assurées par les services d'incendie et de secours et par la sécurité civile. D'où l'on comprend que NexSIS 18-112, qui est l'application logicielle correspondant à cette mission, va équiper tous les SDIS.

Un doute apparaît quand on s'intéresse aux ressources de l'Agence, où figurent, à côté notamment des subventions de l'Etat et d'autres collectivités publiques, « les subventions d'investissement versées par les services d'incendie et de secours ayant décidé d'utiliser les systèmes d'information fournis par l'agence ». Les SDIS pouvant décider d'utiliser NexSIS 18-112, ils pourraient donc aussi décider de ne pas basculer et de continuer de s'équiper en logiciels auprès de fournisseurs privés. Le doute se renforce quand le ministre de l'intérieur vous explique que l'utilisation de NexSIS 18-112 n'est obligatoire que pour les SDIS qui souhaitent disposer d'une solution logicielle interopérable avec les autres services de la sécurité intérieure, de la santé et de l'urgence (Police, Gendarmerie et SAMU), mais que les SDIS qui ne souhaitent pas disposer d'un tel système sont donc libres de recourir à d'autres solutions mises en œuvre par des prestataires privés. Mais tel n'est toutefois pas le cas.

Le décret du 9 janvier 2019 qui crée « NexSIS 18-112 », qualifié de système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile, dissipe les doutes que l'on pouvait avoir : il accorde à l'agence un droit exclusif portant sur la fourniture aux services d'incendie et de secours ou à ceux de la sécurité civile, de tout ou partie des systèmes, applications ou prestations entrant dans le périmètre du système d'information et de commandement unifié « NexSIS 18-112 » ; et il ajoute immédiatement qu'« afin que les services d'incendie et de secours disposent d'un système d'information et de commandement unifié garantissant notamment une interopérabilité avec l'ensemble des acteurs de la sécurité intérieure, de la santé et de l'urgence, ils recourent nécessairement aux prestations mises en œuvre par l'agence dans le cadre du système d'information et de commandement unifié « NexSIS 18-112 » ». Et il est enfin précisé que « Les services du

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

système d'information et de commandement unifié "NexSIS 18-112" sont mis à disposition des services d'incendie et de secours et de ceux de la sécurité civile selon une stratégie de déploiement progressif et des modalités de mise en œuvre définies par l'agence ». On ne voit pas vraiment comment un SDIS peut ne pas être équipé de NexSIS 18-112.

La documentation disponible, et notamment celle rédigée par le gouvernement, va dans ce sens. En particulier, les fiches rédigées par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, que l'on retrouve par ex. dans le dossier de saisine du Conseil national d'évaluation des normes, sollicité pour avis sur le décret de 2018, expliquent la stratégie du déploiement de NexSIS 18-112 : « L'agence aura la charge de substituer de manière progressive (de 2020 à 2025) à des systèmes d'informations départementaux isolés et coûteux, un système unifié plus efficient pour les 99 SIS de France, ce qui va occasionner trois périodes distinctes :

- la période conception / élaboration de 2018 à 2020 durant laquelle, hormis un SDIS pilote¹¹, il n'y aura pas de migration, mais les SDIS arrêteront majoritairement leurs investissements dans l'attente du nouveau système.
- la période de migration / déploiement de 2021 à 2025 durant laquelle certains SIS basculeront sur NexSIS, pendant que d'autres continueront à financer des coûts de maintenance, d'amortissement et des frais de gestion [de leur logiciel privé] ;
- la période de plein fonctionnement, au plus tard à partir de 2025 où seul NexSIS sera mis en service dans les SIS ».

En réalité, le choix a été fait de ne pas imposer immédiatement aux SDIS de s'équiper de NexSIS 18-112, mais d'effectuer un déploiement progressif du logiciel, au fur et à mesure que les contrats en cours dans les SDIS parviennent à échéance. L'étude de faisabilité avait montré que, de 2019 à 2023, 80% des systèmes en service dans les SDIS arriveront à ce terme. Dans ces conditions, nous comprenons la disposition du décret de 2018 relative au financement de l'Agence par les subventions d'investissement versées par les SDIS ayant choisi de s'équiper de NexSIS 18-112, non pas comme ouvrant une simple faculté de s'équiper de NexSIS 18-112 mais comme organisant une participation progressive des SDIS au financement de l'Agence, au fur et à mesure que chaque SDIS met un terme à ses investissements vers des solutions privées et programme son passage à NexSIS 18-112. L'entrée progressive dans NexSIS 18-112 doit en outre permettre aux SDIS actuellement les mieux équipés de migrer sur une version améliorée de NexSIS 18-112, comprenant le maximum de fonctionnalités, afin de ne pas créer des situations de régression technologique.

Ajoutons que la stratégie financière de l'Etat sur ce projet a été organisée en vue de la généralisation de NexSIS 18-112 à tous les SDIS. En particulier, la toute nouvelle « dotations aux investissements structurants des SDIS », créée à la fin de l'année 2016 (article 17 de la loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires), qui consiste en un prélèvement de l'Etat sur la dotation globale de fonctionnement versée aux départements, a été en partie fléchée directement vers l'Agence en vue du financement du projet NexSIS (à hauteur de 2 millions d'euros en 2017), puis son enveloppe globale a été réduite (elle est passée de 22 millions d'euros en 2017 à 7 millions

¹¹ C'est celui de Seine-et-Marne.

d'euros en 2020) et ne finance maintenant plus que le programme NexSIS 18-112 de l'Agence, avec l'aval de l'Association des départements de France et de la Fédération nationale des SDIS.

Il faut enfin relever que les SDIS, qui participent déjà directement ou indirectement au financement de l'Agence et du projet NexSIS 18-112, ne vont pas « acheter » NexSIS 18-112 à l'Agence pour qu'il soit installé dans leurs centres de traitement des appels et leurs centres opérationnels. Le logiciel va être déployé par l'Agence, à qui les SDIS verseront ensuite une redevance annuelle de maintenance.

Alors certes, rien n'interdit aux SDIS, en vertu de leur autonomie de gestion, d'acheter d'autres logiciels pour satisfaire leurs besoins. Mais il nous paraît ressortir des textes et des pièces du dossier que, pour tout ce qui concerne la gestion des alertes 18-112, NexSIS 18-112 est une solution logicielle que l'Etat a décidé de déployer dans tous les SDIS et tous les SDIS vont en être équipé à l'horizon 2025.

Si bien que, pour répondre à l'interrogation que nous soulevions, nous ne sommes pas, s'agissant des SDIS¹², dans une situation où l'Agence proposerait une solution technique parmi d'autres dans un marché actuellement partagé entre quatre acteurs principaux. Il en résulte que le litige ne se résout pas selon la grille d'analyse issue de la décision d'Assemblée Ordre des avocats au Barreau de Paris du 31 mai 2006 (p. 272, AJDA 2006. 1592, chron. Landais et F. Lenica ; RFDA 2006. 1048, concl. D. Casas), que l'Association Qualisis et les sociétés requérantes invoquent, car il n'y a pas intervention sur un marché par la prise en charge d'une activité économique qu'un intérêt public devrait justifier et qui ne pourrait se faire qu'en respectant les règles générales de la concurrence.

Nous sommes bien dans la situation où l'Etat a décidé de concevoir un logiciel et d'en équiper les SDIS. C'est le cadre fixé en dernier lieu par la décision d'Assemblée du 26 octobre 2011, Association pour la promotion de l'image et autres (n° 317827 317952 318013 318051, Rec. p. 506, concl. Boucher) qui s'applique.

Vous y avez jugé, dans le prolongement de votre jurisprudence antérieure, que les personnes publiques ont toujours la possibilité d'accomplir les missions de service public qui leur incombent par leurs propres moyens. Il leur appartient en conséquence de déterminer si la satisfaction des besoins résultant des missions qui leur sont confiées appellent le recours aux prestations et fournitures de tiers plutôt que la réalisation, par elles-mêmes, de celles-ci. Ni la liberté du commerce et de l'industrie, ni le droit de la concurrence ne font obstacle à ce qu'elles décident d'exercer elles-mêmes, dès lors qu'elles le font exclusivement à cette fin, les activités qui découlent de la satisfaction de ces besoins, alors même que cette décision est susceptible d'affecter les activités privées de même nature. Il s'agissait dans cette affaire de la prise directe par les agents chargés de l'instruction des demandes de passeport d'une image

¹² Il faut très certainement réserver le cas des autres prestations assurées par l'Agence au bénéfice de « tout organisme public ou privé chargé d'une mission de service public dans le domaine de la sécurité civile » (article 1^{er} du décret de 2018).

numérisée du visage du demandeur, qui, au regret des entreprises du secteur, n'avait ainsi plus à fournir des photographies d'identité.

En l'espèce, pour l'accomplissement des missions de service public assurées par les SDIS (prévention des risques, protection des personnes, des biens et de l'environnement), l'Etat a décidé, en matière de logiciel de gestion des appels 18-112, de ne plus recourir aux offres du marché, mais d'utiliser des moyens propres, développés en interne par le truchement de l'Agence. L'Etat était tout à fait légitime à faire ce choix, car, aux termes de l'article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure, « l'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens ». Il n'y a donc pas d'atteintes aux prérogatives légales des SDIS, contrairement à ce que soutiennent les requêtes.

La circonstance que le projet NexSIS ne soit pas interne à une seule et même personne morale de droit public mais se présente comme un projet impliquant à la fois l'Etat, une Agence créée sous la forme d'un établissement public administratif dirigé par des représentants de l'Etat et des SDIS et près d'une centaine de SDIS, eux-mêmes établissements publics auxquels participent tant l'Etat que les collectivités locales, ne fait pas obstacle à l'application, en l'espèce, de la jurisprudence Association pour la promotion de l'image. Tout d'abord, c'est bien de la même mission de service public dont ces différentes personnes publiques sont, chacune à leur niveau et sous le pilotage de l'Etat, responsables. Ensuite, sous l'angle de la commande publique, vous avez, ainsi que l'admet d'ailleurs la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et en vous inspirant de cette jurisprudence, déjà reconnu la possibilité pour plusieurs personnes publiques, et pas seulement au titre de la coopération intercommunale, d'internaliser la production des moyens nécessaires à l'accomplissement d'une mission de service public en créant un organisme commun dès lors qu'il leur consacre l'essentiel de son activité et qu'elles exercent conjointement sur lui un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, ces conditions étant remplies dispensant alors ces personnes publiques du cadre de la passation des marchés publics. Vous reconnaissez ici les critères issus de l'arrêt Teckal du 18 novembre 1999 (aff. C-107/98, Rec. I-8121). Vous en avez fait application en particulier dans une affaire qui nous semble tout à fait comparable à la notre, où onze établissements hospitaliers et un syndicat interhospitalier avait créé un groupement d'intérêt public « Synergie et mutualisation des actions de recherche en informatique de santé » (GIP-Symaris), ayant pour objet d'étudier, de concevoir, de développer et de mettre à disposition de ses membres tout système d'information de support aux activités et à la gestion hospitalière, d'assurer les prestations liées à la maintenance et à la gestion de ces systèmes d'information et de gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à l'accomplissement de ses missions (1/6 SSR, 4 mars 2009, Syndicat national des industries d'information de santé, n° 300481, p. 76, concl. Courrèges au Bulletin juridique des contrats publics 2009 n° 64, pp. 237 à 243).

Si vous nous suivez pour considérer que la jurisprudence Association pour la promotion de l'image s'applique, alors vous pourrez écarter comme inopérants les principaux moyens des requêtes, articulés sur le terrain de la liberté du commerce et de l'industrie, du droit de la concurrence et de l'abus de position dominante ou encore de la mise en place illégale d'un monopole. De tels moyens étaient en tout état de cause inopérants à l'encontre du décret de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

2018, qui ne fait que créer une Agence, mais ils le sont donc en réalité tout autant à l'encontre du décret de 2019 qui institue le système d'information des SDIS.

Pour les mêmes motifs, vous pourrez aussi écarter comme inopérant le moyen de procédure tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 462-2 du code de commerce, qui prévoit la consultation de l'Autorité de la Concurrence « sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet : 1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ; 2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ; 3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente ». Si NexSIS 18-112 n'était pas obligatoire pour les SDIS, nous vous aurions proposé de retenir ce moyen et d'annuler le décret de 2019. Mais comme le droit exclusif reconnu à l'Agence par le décret de 2019 signifie en réalité que le logiciel de gestion des appels 18-112 ne relève plus d'un marché concurrentiel mais est produit en interne pour les besoins de personnes publiques, il n'y a plus de « régime », qu'il soit nouveau ou non, au sens de ces dispositions. Nous ne sommes donc pas dans le champ de consultation de l'Autorité de la concurrence.

Il ne reste ensuite qu'à examiner d'autres moyens de légalité externe, que nous vous proposons d'écarter :

L'association Qualisis et les sociétés requérantes reprochent au décret de 2018 d'empiéter sur la compétence du législateur, seul compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour créer une nouvelle catégorie d'établissement public.

En vertu de votre jurisprudence et de celle du Conseil constitutionnel, doivent être regardés comme entrant dans la même catégorie les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue, indépendamment de la question de savoir si l'établissement présente un caractère administratif ou industriel ou commercial (CC, 79-108 L du 25 juillet 1979, ANPE, Rec. p. 45 ; CE, 11 octobre 1985, Syndicat général de la recherche agronomique CFDT, n°s 28106, 34811, 34812). Il peut donc y avoir des établissements constituant à eux-seuls une catégorie d'établissement public (par ex. les agences financières de bassin, CC, 82-124 L du 23 juin 1982, Rec. p. 99 ; l'institut national de la consommation, CC, 89-162 L du 5 décembre 1989, Rec. p. 100), impliquant que seul le législateur soit compétent pour fixer les règles relatives à ses organes dirigeants, ses missions, ses ressources et sa tutelle.

La jurisprudence, qui veille à ne pas multiplier à l'excès le nombre de catégories d'établissements publics, a opté pour une conception plutôt large de la notion de spécialité ou de mission analogue, qui ne signifie pas identique. Ainsi, par exemple, l'Établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense, qui associe un département et deux communes en vue de gérer des équipements et des services dans une zone urbaine, relève de la catégorie des syndicats mixtes (CC, 2007-548 DC, 22 février 2007, Rec. p. 76) ; l'Institut de recherche d'informatique et d'automatique, dont l'activité s'exerce sous la tutelle de l'État et dont l'objet est analogue à celui de plusieurs autres établissements publics nationaux qui ont pour mission, dans leurs domaines respectifs, de procéder à des activités de recherche, de documentation, d'information et de formation, ne constitue pas une nouvelle catégorie d'EP

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

(79-109 L, 13 septembre 1979, Rec. p. 47), pas plus que l'Institut national de la recherche agronomique qui est comparable à d'autres établissements publics nationaux qui ont pour mission non seulement d'organiser et d'exécuter des recherches scientifiques dans leurs domaines respectifs, mais aussi de participer à la valorisation des résultats de ces recherches (CE, 11 octobre 1985, préc.).

Les formations consultatives du Conseil d'Etat retiennent la même approche. L'Assemblée générale a par exemple estimé que l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, compte tenu de l'existence de nombreux autres établissements publics de formation de fonctionnaires placés sous la tutelle de l'Etat ayant une spécialité du même ordre, ne pouvait être regardée comme constituant une nouvelle catégorie d'établissements publics (Assemblée Générale, 4 avril 2002, n° 367.494, Projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile).

Or, il existe des établissements dont les missions sont comparables à l'Agence du numérique de la sécurité civile et qui relèvent par ailleurs de la tutelle de l'Etat : il s'agit de l'Agence nationale des titres sécurisés (décret n° 2007-240 du 22 février 2007) et de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (décret n° 2011-348 du 29 mars 2011). Pour ces 3 agences, on retrouve une définition similaire des missions : conception, développement, maintenance et exploitation de systèmes d'information ; participation à la définition des normes techniques de transmission des données ; réalisation d'études techniques, administratives, juridiques et financières ; actions de formation. Plus largement, il s'agit d'établissements qui ont pour raison d'être « la mise en commun des moyens des administrations » et il en existe d'autres encore¹³. Dans ces conditions, l'Agence du numérique de la sécurité civile ne constitue pas une catégorie nouvelle d'établissement public. Le pouvoir réglementaire était donc bien compétent pour créer l'Agence.

Le décret de 2018 a été pris après la consultation du Conseil national de l'évaluation des normes, consultation qui a été mentionnée dans les visas. Le décret de 2019 n'a pas été soumis à son avis, mais nous n'y voyons pas d'irrégularité, car ce décret se borne à créer NexSIS 18-112 et à prévoir son déploiement dans les SDIS. Il ne comporte pas de normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics au sens de normes qui les concernent spécifiquement ou principalement ou de normes qui affectent de façon significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances (v. 10/9 CHR, 26 octobre 2018, Association Regards Citoyens, n° 403916, B).

La CNIL n'avait pas, non plus à être consultée, car le décret de 2019 crée le système d'information NexSIS 18-112 en indiquant que les fonctionnalités de ce système répondent aux exigences de confidentialité, de protection des données et de sécurité définies notamment par le règlement (UE) 2016/679 du parlement européen et du conseil du 27 avril 2016 relatif à

¹³ L'Assemblée générale a considéré que l'EPA dénommé « Agence nationale des titres sécurisés », créé en vue « de développer, d'acquérir, d'exploiter et de maintenir les moyens nécessaires à la mise en œuvre de procédures sécurisées permettant la délivrance de titres réglementaires », ne relevait pas d'une nouvelle catégorie d'établissements publics dès lors qu'il existait déjà d'autres établissements ayant pour objet la mise en commun des moyens des administrations ; il a disjoint (sauf pour l'affectation d'une taxe) les dispositions du projet de loi (AG, 21 septembre 2006, n° 373 638, PLF 2007, Article B35).

la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, mais il ne détermine pas, dans certaines de leurs caractéristiques essentielles, les conditions de création ou de mise en œuvre d'un traitement ou une catégorie de traitements de données à caractère personnel (v. CE 20 juin 2018, Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral et autres, n°s 408185 et 408192, aux Tables).

Ce décret de 2019 est un décret simple. Dans la mesure où il ne modifie pas le décret de 2018, pris après consultation du Conseil d'Etat, mais ne fait qu'en préciser, s'agissant des missions de l'Agence, les termes, il n'avait pas, et dès lors que par ailleurs la loi ne l'exige pas, à être pris après consultation du Conseil d'Etat.

Enfin, la circonstance que le décret de 2018 n'a pas été contresigné par le secrétaire d'Etat chargé du numérique, placé auprès du Premier ministre (v. décret du 17 mai 2017 relatif à la composition du Gouvernement, article 4) et dont ses attributions lui sont accordées sur délégation du Premier ministre (v. décret n° 2017-1068 du 24 mai 2017 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé du numérique) est sans influence sur la régularité de ce décret (CE, 12 mars 1980, Syndicat national de l'enseignement supérieur, n° 15026, A ; pour un secrétaire d'Etat autonome, v. 21 janvier 1977, P M..., p. 30 ; pour les ministres délégués v. 12 février 2007, Société Les Laboratoires Jolly-Jatel et autres, n°s 290164 290217 290219 290331 290653, B), et ce alors même que son décret d'attribution prévoit qu'il contresigne les décrets relevant de ses attributions (CE Ass., 8 juillet 1994, T..., n° 141301, A). De même, le décret de 2019 n'appelle pas de mesures d'exécution de la part du ministre chargé de l'économie et des finances, qui n'avait donc pas à le contresigner.

Et par l'ensemble de ces motifs, nous concluons donc au rejet des requêtes.