

ARRETE ROYAL DU 6 DECEMBRE 2020 FIXANT LES CONDITIONS DE LA FACTURATION ENTRE LES ZONES DE SECOURS DANS LE CADRE DE L'AIDE ADEQUATE LA PLUS RAPIDE EN L'ABSENCE DE CONVENTION. (M.B. 29.12.2020)

RAPPORT AU ROI

Sire,

Le projet d'arrêté royal que j'ai l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté vise à exécuter l'article 6, § 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Aux termes de cette disposition, en l'absence de convention entre deux zones de secours, la zone de secours dont un poste a effectué une intervention sur le territoire d'une autre zone de secours dans le cadre du principe de l'aide adéquate la plus rapide peut facturer à cette autre zone de secours les frais liés à cette intervention. Il appartient à Votre Majesté de fixer les conditions de cette facturation. C'est l'objet du présent projet. Ces dispositions n'ont donc pas vocation à s'appliquer lorsqu'une convention est établie entre deux zones de secours. Il s'agit uniquement d'un système supplétif.

Commentaire des articles

Article 1^{er}. § 1^{er}. En application de l'article 22/1 de la loi précitée du 15 mai 2007 chaque zone de secours fixe, pour chaque type de mission, le personnel et les véhicules intervenant dans un schéma d'organisation opérationnelle. Dans ce cadre, la zone de secours doit respecter les minima fixés dans l'arrêté royal du 10 novembre 2012 déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats. La facturation entre zones de secours en l'absence de convention n'est pas limitée aux moyens fixés dans cet arrêté royal du 10 novembre 2012. Il est en effet logique que les moyens déployés dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide soient identiques que l'intervention ait lieu à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire zonal. En outre, afin que le montant facturé soit le plus proche possible du montant des frais réellement exposés, la zone de secours peut également facturer, au prix coûtant, l'eau et les produits émulseurs, absorbants, dispersants ou détergents qui ont été consommés au cours de l'intervention.

Article 1^{er}. § 2. Il convenait de fixer la rémunération horaire facturable. Afin d'éviter à la zone de secours qui facture des recherches et des calculs fastidieux, il est proposé de travailler sur une base forfaitaire qui, en moyenne, soit le reflet de la réalité. Les montants sont ceux qui avaient été repris dans l'arrêté royal du 26 juin 2018 portant le même objet et annulé par le Conseil d'Etat.

Article 1^{er}. § 3. Le montant par véhicule, en fonction de sa cylindrée, est le même que celui qui est facturé par l'Etat belge au bénéficiaire d'une intervention d'une unité opérationnelle de la Protection civile. Un système forfaitaire a été préféré à un système sur une base kilométrique, afin de ne pas alourdir inutilement la charge administrative liée à la facturation, d'autant que les distances parcourues dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide sont, par définition, peu importantes.

Article 1^{er}. § 4. Tant les montants de la rémunération horaire du personnel que le montant forfaitaire par véhicule sont indexés selon les mêmes règles que celles applicables au traitement des pompiers. Les montants fixés aux paragraphes 2 et 3 doivent donc être multipliés par l'indice applicable en la matière (1,7410 depuis le 1^{er} avril 2020).

Article 1^{er}. § 5. Il convenait de tenir compte du régime spécifique de financement du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale qui, contrairement aux zones de secours, ne bénéficie pas de la garantie de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt n° 246.128 du 20 novembre 2019, rappelle l'obligation, pour respecter le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, de traiter de manière différenciée des personnes se trouvant dans des situations objectivement différentes.

La formulation de l'article a été clarifiée afin de suivre l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Article 2. En l'absence de convention entre zones de secours, la zone territorialement compétente doit également envoyer un départ complet sur place, poursuivre l'intervention et libérer les moyens humains et matériels de la zone de secours intervenant dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide. La durée



de l'intervention de la zone de secours intervenant dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide est donc particulièrement limitée dans le temps en l'absence d'une convention interzonale qui permet, entre autres, d'éviter ou de limiter les doubles départs. Néanmoins, il peut arriver que les moyens que la zone de secours territorialement compétente envoie sur les lieux de l'intervention soient inférieurs aux minima fixés par l'arrêté royal du 10 novembre 2012 déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats. Dans ce cas, une facturation supérieure à une heure est possible. Une facturation supérieure à une heure est également possible lorsque l'intervention dans le cadre de l'aide adéquate est poursuivie au-delà d'une heure à la demande de la zone territorialement compétente.

Article 3. L'article 6 de la loi précitée du 15 mai 2007 est également applicable au SIAMU de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 4. Afin de donner une base réglementaire aux factures établies depuis le 1^{er} juillet 2019, il convient de faire rétroagir les effets de l'arrêté royal à venir à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 26 juin 2018 portant le même objet et annulé par le Conseil d'Etat. La formulation de l'article a été clarifiée afin de suivre l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Article 5. Afin de suivre l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, une disposition transitoire est insérée pour que les zones de secours qui n'ont pas encore adopté leur schéma d'organisation opérationnelle malgré l'obligation légale ne soient pas immédiatement sanctionnées financièrement.

J'ai l'honneur d'être,

Sire,
de Votre Majesté
le très respectueux et très fidèle serviteur,
La Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique,



**CONSEIL D'ETAT,
Section de législation,**

Avis 68.081/2 du 21 octobre 2020 sur un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions de facturation entre les zones de secours dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide en l'absence de convention'

Le 23 septembre 2020, le Conseil d'Etat, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions de facturation entre les zones de secours dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide en l'absence de convention'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 octobre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'Etat, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 octobre 2020.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'Etat', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITES PREALABLES

Il résulte de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' que tout projet d'arrêté royal pour lequel une délibération en Conseil des ministres est requise doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact portant sur les divers points qu'indique l'article 5 de cette loi. Les seuls cas dans lesquels ladite obligation n'est pas applicable sont ceux qu'énumère l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Le présent projet d'arrêté royal, pour lequel l'article 6, § 3, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' requiert une délibération en Conseil des ministres, entre dans le champ d'application de l'obligation de procéder à une analyse d'impact.

Il ne relève d'aucune des hypothèses de dispense ou d'exception d'analyse d'impact que fixe l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013. On note en particulier que, contrairement à ce que suggère l'alinéa 4 du préambule du projet d'arrêté, ce dernier n'est pas dispensé d'analyse d'impact en vertu de l'article 8, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 décembre 2013. En effet, dès lors qu'il est appelé à s'appliquer à des institutions autres que l'autorité fédérale - en l'occurrence les zones de secours et le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : « le SIAMU ») -, il ne peut être considéré comme étant un projet de réglementation « relative à l'autorégulation de l'autorité fédérale » au sens de cette disposition.

Il conviendra donc de soumettre le projet d'arrêté à l'analyse d'impact prescrite par l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013.

OBSERVATIONS GENERALES

I. RAPPEL DU CADRE ET DU CONTEXTE JURIDIQUES DANS LEQUEL S'INSCRIT LE PROJET D'ARRETE

1. L'un des principes que consacre la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' est celui de l'aide adéquate la plus rapide.



Selon l'article 2, § 1^{er}, 5°, de la loi du 15 mai 2007, l'expression « aide adéquate la plus rapide » désigne « les services opérationnels qui peuvent, avec les moyens adéquats ¹, être sur les lieux d'une intervention dans le délai le plus court ».

Les articles 6 et 7 de la loi du 15 mai 2007 contiennent, à ce sujet, les dispositions suivantes :

« Art. 6. § 1^{er}. Les postes ² exécutent, séparément ou en commun, les missions qui leur sont confiées par la loi en tenant compte du principe de l'aide adéquate la plus rapide.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et des moyens adéquats.

§ 2. Les zones des secours concluent entre elles des conventions qui règlent :

- 1° les modalités financières et de mise en œuvre de l'aide adéquate la plus rapide ;
- 2° les modalités de renfort en personnel et matériels.

§ 3. En l'absence de convention visée au § 2, la zone dont un poste a effectué une intervention sur le territoire d'une autre zone dans le cadre du principe de l'aide adéquate la plus rapide peut répercuter sur cette autre zone les coûts de l'intervention en question dans les conditions déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Art. 7. Les frontières des provinces, des zones de secours et des communes ne forment pas obstacle à l'intervention des postes telle que prévue à l'article 6, § 1^{er} ».

Il résulte de l'article 17, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007 que les dispositions qui viennent d'être citées sont d'application non seulement aux zones de secours, mais aussi à « l'organe mis en place par la Région de Bruxelles-Capitale en application de l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises », c'est-à-dire au SIAMU.

2. En exécution de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007, un arrêté royal du 10 novembre 2012 ³ détermine les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et des moyens adéquats.

3. Le 29 juin 2018, a été adopté un arrêté royal 'fixant les conditions de facturation entre les zones de secours dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide'.

Cet arrêté, fondé sur l'article 6, § 3, de la loi du 15 mai 2007, était rédigé comme suit :

« Article 1^{er}. § 1^{er}. Dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide, la zone de secours facture au maximum le nombre de personnel et de matériel mentionnés dans les annexes 1 et 2 de l'arrêté royal du 10 novembre 2012 déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats.

§ 2. Dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide, la zone de secours facture au maximum pour chaque membre du personnel mobilisé, le salaire horaire suivant :

- a) Pour un sapeur-pompier : 23,30 € ;
- b) Pour un caporal : 23,55 € ;
- c) Pour un sergent : 26,15 € ;
- d) Pour un adjudant : 28,61 € ;
- e) Pour un lieutenant : 35,83 € ;
- f) Pour un capitaine : 39,69 € ;
- g) Pour un major : 43,35 € ;

¹ En son article 2, § 1^{er}, 4°, la loi du 15 mai 2007 définit comme suit l'expression « moyens adéquats » : « l'engagement minimum en personnel et en matériel nécessaire pour assurer une mission opérationnelle de qualité tout en garantissant un niveau de sécurité suffisant du personnel intervenant ».

² En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 8°, de la loi du 15 mai 2007, un « poste » est « une structure opérationnelle pourvue du personnel et du matériel nécessaires à partir de laquelle les moyens adéquats peuvent être envoyés pour assurer les missions opérationnelles ».

³ Arrêté royal du 10 novembre 2012 'déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats'.



h) Pour un colonel : 49,12 €.

Les montants sont liés à l'indice pivot 138,01 et sont adaptés le 1^{er} janvier de chaque année.

§ 3. Dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide, la zone de secours facture au maximum pour chaque véhicule mobilisé, le tarif suivant :

- a) Pour un véhicule de commandement (cylindrée inférieure à 2 000 cm³) : 35 € ;
- a/1) Pour un véhicule de commandement (cylindrée entre 2 000 et 4 500 cm³) : 50 € ;
- b) Pour une auto-échelle ou un auto-élévateur (cylindrée supérieure à 4 500 cm³) : 75 € ;
- c) Pour une autopompe multifonctionnelle (cylindrée supérieure à 4 500 cm³) : 75 €.

Les tarifs sont liés à l'indice pivot 138,01 et sont adaptés le 1^{er} janvier de chaque année.

Art. 2. Dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide, la zone de secours facture les coûts de personnel et de matériel pour une durée de maximum une heure. Ce n'est que lorsque le responsable de la zone de secours territorialement compétente demande des renforts pour une durée plus longue, que le coût pour la durée complète de l'intervention, à savoir jusqu'au retour à la caserne, peut être facturé.

Art. 3. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} juillet 2019.

Art. 4. Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

4. Le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale ont introduit auprès du Conseil d'Etat, section du contentieux administratif, un recours en annulation de l'arrêté royal du 29 juin 2018.

Ce recours a été tranché par un arrêt n° 246.128 du 20 novembre 2019.

Examinant l'intérêt au recours du SIAMU, le Conseil d'Etat a constaté qu'« [i]l n'est pas contesté que le SIAMU est un destinataire du règlement attaqué », de sorte qu'

« [e]n critiquant les conditions du recouvrement que ce dernier lui permet d'obtenir à charge des zones sur le territoire desquelles il intervient, il dénonce sans invraisemblance un inconvénient dont il se plaint, grief qui suffit à justifier d'un intérêt direct à l'annulation de ce règlement ».

Quant au fond, le Conseil d'Etat a accueilli dans les termes suivants un moyen pris de la violation des principes généraux d'égalité et de non-discrimination, des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes de proportionnalité, de minutie, de légitime confiance et de bonne administration :

« Les arrêts du Conseil d'Etat cités par la partie adverse ⁴ confirment la compétence fédérale pour régler la mise à charge de tiers du coût des interventions effectuées dans l'exercice des missions du SIAMU visées par les lois du 31 décembre 1963 et du 15 mai 2007, leur tarification relevant en revanche de celle de la région. Ces arrêts ne se prononcent pas sur la question d'éventuelles violations des articles 10 et 11 de la Constitution et des principes invoqués au moyen dans la présente affaire.

Comme le remarque la partie adverse elle-même, le SIAMU est, pour l'application [de] diverses dispositions législatives et réglementaires émanant de l'autorité fédérale, assimilé à une zone de secours. Il se trouve donc dans une catégorie comparable à ces dernières.

Les parties s'accordent à constater que le régime de financement du SIAMU est différent de celui des zones de secours. Les articles 67 à 69 de la loi du 15 mai 2007, précitée, ne s'appliquent pas à ce dernier. Le Roi peut lui accorder une dotation spécifique, ce qu'il a fait, sans que le montant de cette dotation doive être déterminé en fonction de celui des dotations des zones de secours.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007, précitée, les zones de secours sont tenues d'intervenir sur le territoire d'autres zones en application du principe de l'aide adéquate la plus rapide, en mettant en œuvre au minimum les moyens prévus par l'arrêté royal du 10 novembre 2012 précité. Le paragraphe 3 du même article prévoit qu'à défaut de convention à ce sujet, elles peuvent repercuter sur la zone concernée les coûts que leurs interventions ont entraînés, dans les conditions déterminées par le Roi. Ces dispositions s'appliquent au SIAMU.

L'acte attaqué détermine les montants maximaux qui pourront être facturés par la zone qui est intervenue, à la zone sur le territoire de laquelle elle est intervenue. Le but de la compétence ainsi

⁴ Il s'agit des arrêts Commune d'Etterbeek, n° 235.781, du 16 septembre 2016 et n° 237.527, du 1^{er} mars 2017.



conférée au Roi par l'article 6, § 3, de la loi précitée était d'éviter des abus dans la manière de facturer ces interventions (Doc. parl. Chambre des Représentants, 54-1298/001, page 38).

La partie adverse affirme que les forfaits prévus par l'acte attaqué suffisent à couvrir les coûts normaux de telles interventions, sans toutefois produire aucune pièce en ce sens. Le contenu de l'arrêté attaqué ne peut corroborer ce point de vue. En effet, en son article 1^{er}, § 1^{er}, il limite le recouvrement aux seuls moyens minimaux qui sont déterminés par l'arrêté royal du 10 novembre 2012, aucun surplus de moyens n'étant donc remboursable ; le paragraphe 3 du même article ne vise que certains des véhicules prévus par ce même arrêté royal du 10 novembre 2012. Quant à l'article 2 de l'acte attaqué, il limite la facturation à une durée maximale d'une heure de prestation, sauf demande expresse. En tout état de cause, l'acte attaqué a pour objet et pour finalité de plafonner les possibilités de recouvrement, quels que soient les coûts réels exposés. La circonstance que ce régime ne s'applique qu'à défaut de conventions entre les zones de secours et qu'il ne vise que les interventions d'urgence peut sans doute relativiser l'ampleur de l'incidence financière de la disposition en cause. Elle ne modifie cependant pas le constat que les zones de secours ne pourront pas recouvrer intégralement le coût d'interventions que la loi les oblige, dans l'intérêt des citoyens, à effectuer en dehors de leur ressort.

L'application de ce régime ne peut que pénaliser financièrement les zones qui sont appelées à assurer des interventions à l'extérieur de leur ressort plus fréquemment qu'à bénéficier de l'intervention de zones contigües. Or, la partie adverse n'avance aucun élément de nature à infirmer les chiffres - produits par les parties requérantes et jointes au mémoire en réplique - montrant que le SIAMU est bien dans cette situation et que le déséquilibre est particulièrement important dans son chef. Le SIAMU, soumis à un régime de financement différencié en raison des dispositions de la loi du 15 mai 2007, précitée, et des particularités institutionnelles, encourt ainsi un traitement défavorable identique à celui des autres zones de secours concernées par un surplus des interventions extérieures qu'elles assument par rapport à celles dont elles bénéficient.

En adoptant l'acte attaqué, la partie adverse a donc traité de manière identique des destinataires se trouvant dans des situations objectivement différentes. Or, elle ne prétend pas, et a fortiori ne démontre pas, qu'elle aurait veillé à ce que l'application de ce système au SIAMU ne crée pas d'effet discriminatoire compte tenu des différences entre son régime de financement et celui des zones de secours. Elle n'avance aucune justification à cet égard, en l'absence de tout document évaluant l'impact de l'acte attaqué et à défaut de toute concertation avec la Région de Bruxelles-Capitale.

En particulier, la partie adverse ne donne aucune explication quant à l'absence de discrimination à l'encontre du SIAMU qui ne bénéficie pas de la disposition de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 précitée, selon lequel : 'Aussi longtemps que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de cette loi, n'est pas égal à un, les communes d'une zone ne devront pas, ensemble, contribuer davantage en termes réels que leur apport actuel'. L'argument selon lequel le coût de la réforme serait couvert ou du moins en partie couvert, dans le chef du SIAMU, par la dotation fédérale spéciale accordée en exécution de l'article 70 de la même loi du 15 mai 2007 n'est étayé par aucun élément concret qui permettrait d'apprécier la proportionnalité de la mesure prévue par l'acte attaqué ».

Déclarant le moyen fondé, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté royal du 29 juin 2018.

II. TEXTE DU PROJET D'ARRETE

Le projet d'arrêté est rédigé comme suit :

« Article 1^{er}. § 1^{er}. En l'absence de convention visée à l'article 6, § 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, inséré par la loi du 21 décembre 2013, la zone de secours dont un poste a effectué une intervention sur le territoire d'une autre zone de secours dans le cadre du principe de l'aide adéquate la plus rapide peut facturer à cette autre zone de secours, les frais liés au maximum au personnel intervenant et aux véhicules fixés dans son propre schéma d'organisation opérationnelle visé à l'article 22/1 de la loi précitée du 15 mai 2007, inséré par la loi du 21 décembre 2013. Elle peut également facturer, au prix coûtant, l'eau et les produits émulseurs, absorbants, dispersants ou détergents qui ont été consommés au cours de l'intervention.

§ 2. Pour chaque membre du personnel mobilisé, la rémunération horaire facturable est la suivante :

- a) sapeur-pompier : 23,30 euros ;
- b) caporal : 23,55 euros ;



- c) sergent : 26,15 euros ;
- d) adjudant : 28,61 euros ;
- e) lieutenant : 35,83 euros ;
- f) capitaine : 39,69 euros ;
- g) major : 43,35 euros ;
- h) colonel : 49,12 euros.

§ 3. Pour chaque véhicule mobilisé, le montant forfaitaire facturable est le suivant ⁵ :

- a) véhicule d'une cylindrée inférieure à 2000 cm³ : 35 euros ;
- c) véhicule d'une cylindrée comprise entre 2000 et 4500 cm³ : 50 euros ;
- e) véhicule d'une cylindrée supérieure à 4500 cm³ : 75 euros ;

§ 4. Les montants fixés aux paragraphes 2 et 3 sont liés aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation conformément aux règles prescrites par la loi du 1^{er} mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation de l'Etat de certaines dépenses du secteur public modifiée par l'arrêté royal n° 178 du 30 décembre 1982.

Ces montants sont rattachés à l'indice pivot 138,01.

§ 5. Par dérogation aux paragraphes 2 à 4, le service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale peut faire usage de la tarification fixée par la région de Bruxelles-Capitale en application de l'arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les missions des services de secours qui peuvent être facturées et celles qui sont gratuites.

Art. 2. La durée facturable pour le personnel intervenant est calculée du départ de la caserne au retour à la caserne et arrondie au quart d'heure supérieur. Une facturation d'une durée supérieure à une heure est possible lorsque les moyens que la zone de secours territorialement compétente envoie, dans l'heure, sur le lieu de l'intervention sont inférieurs aux minima fixés par l'arrêté royal du 10 novembre 2012 déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats. Une facturation d'une durée supérieure à une heure est également possible lorsque le responsable des opérations de la zone territorialement compétente demande au personnel de l'autre zone de secours de poursuivre l'intervention au-delà d'une heure.

Art. 3. Pour l'application du présent arrêté, lorsque les termes `zone de secours' sont utilisés, ils visent également le `service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Art. 4. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} juillet 2019.

Art. 5. Le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

III. EXAMEN DU PROJET D'ARRETE

A. Le projet d'arrêté tient-il suffisamment compte des enseignements de l'arrêt par lequel le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté royal du 29 juin 2018 ?

1. La comparaison du contenu du projet d'arrêté et de celui de l'arrêté royal du 29 juin 2018 conduit aux constats suivants :

a) L'arrêté royal du 29 juin 2018 ne donnait aux zones de secours et au SIAMU la possibilité d'appliquer l'article 6, § 3, de la loi du 15 mai 2007 que dans les limites du « nombre de personnel et de matériel mentionnés dans les annexes 1 et 2 de l'arrêté royal du 10 novembre 2012 déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats » ⁶.

⁵ Les lettres c) et e) de la version française doivent se lire b) et c). Les lettres b), d) et f) de la version néerlandaise doivent se lire a), b) et c).

⁶ Article 1er, § 1er, de l'arrêté royal du 29 juin 2018 `fixant les conditions de facturation entre les zones de secours dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide'.



De son côté, le projet d'arrêté permet aux zones de secours et au SIAMU de récupérer les frais liés au personnel intervenant et aux véhicules qui sont prévus par leur propre schéma d'organisation opérationnelle établi en application de l'article 22/1 de la loi du 15 mai 2007 ⁷.

Ce schéma, dont l'établissement est une obligation ⁸, peut prévoir des moyens plus importants que ceux qui sont mentionnés dans l'arrêté royal du 10 novembre 2012 ⁹. Dans cette mesure, il ouvre plus largement que l'arrêté royal du 29 juin 2018 la possibilité donnée aux zones de secours et au SIAMU d'appliquer l'article 6, § 3, de la loi du 15 mai 2007 ¹⁰.

b) En ce qui concerne la facturation des frais liés au personnel mobilisé pour les interventions, le projet d'arrêté retient la même grille de rémunération horaire forfaitaire que celle qui avait été prévue par l'arrêté royal du 29 juin 2018.

c) Comme dans l'arrêté royal du 29 juin 2018, le projet d'arrêté prévoit un montant forfaitaire facturable pour chaque véhicule mobilisé, ce montant variant selon la cylindrée du véhicule. Les montants retenus sont les mêmes que ceux qu'avait déterminés l'arrêté royal du 29 juin 2018. Toutefois, alors que celui-ci ne faisait état que de certaines catégories de véhicules, le projet d'arrêté vise tous types de véhicules mobilisés pour une intervention.

d) En ce qui concerne la facturation des frais liés au personnel et aux véhicules qui sont mobilisés pour les interventions, le projet d'arrêté prévoit que, par dérogation aux régimes forfaitaires normalement applicables, le SIAMU « peut faire usage de la tarification fixée par la région de Bruxelles-Capitale en application de l'arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les missions des services de secours qui peuvent être facturées et celles qui sont gratuites » ¹¹. Ce régime dérogatoire n'était pas prévu par l'arrêté royal du 29 juin 2018.

e) Le projet d'arrêté permet de facturer au prix coûtant certains produits - en l'occurrence l'eau et les produits émulseurs, absorbants, dispersants ou détergents - qui ont été consommés au cours d'une intervention. Cette possibilité n'était pas prévue par l'arrêté royal du 29 juin 2018.

f) L'arrêté royal du 29 juin 2018 ne permettait de facturer les coûts d'une intervention pour une durée supérieure à une heure que dans l'hypothèse où « le responsable de la zone de secours territorialement compétente demande des renforts pour une durée plus longue ». De son côté, le projet d'arrêté permet de facturer les frais de personnel pour une durée supérieure à une heure dans deux hypothèses, qui sont, d'une part, celle où « les moyens que la zone de secours territorialement compétente envoie, dans l'heure, sur le lieu de l'intervention sont inférieurs aux minima fixés par l'arrêté royal du 10 novembre 2012 déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats » et, d'autre part, l'hypothèse où « le responsable des opérations de la zone territorialement compétente demande au personnel de l'autre zone de secours de poursuivre l'intervention au-delà d'une heure » ¹². Le projet d'arrêté ouvre donc plus largement sur ce point la possibilité donnée aux zones de secours et au SIAMU d'appliquer l'article 6, § 3, de la loi du 15 mai 2007.

2. Il résulte de la comparaison qui vient d'être faite que, sur plusieurs points, le projet d'arrêté ouvre plus largement que l'arrêté royal du 29 juin 2018 la possibilité donnée aux zones de secours et au SIAMU d'appliquer l'article 6, § 3, de la loi du 15 mai 2007.

Il importe toutefois d'observer que, sous réserve de la disposition qui, à l'article 1^{er}, § 1^{er}, permet de facturer au prix coûtant certains produits consommés au cours d'une intervention et sous réserve aussi de ce qui sera exposé ci-après au sujet de l'article 1^{er}, § 5, le projet d'arrêté repose sur un régime qui,

⁷ L'article 22/1, de la loi du 15 mai 2007 s'applique aux zones de secours. Il résulte de l'article 17, § 1^{er}, de la même loi que cette disposition est aussi d'application au SIAMU.

⁸ Voir sur ce point les termes impératifs de l'alinéa 1^{er}, de l'article 22/1 de la loi du 15 mai 2007.

⁹ Selon l'article 22/1, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2007, le schéma d'organisation opérationnelle doit être « conforme aux conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et des moyens adéquats, déterminé[s] par le Roi en vertu de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2 » (italiques ajoutés). Ainsi libellée, la loi permet aux zones de secours et au SIAMU de prévoir des moyens plus importants que les conditions minimales fixées par le Roi en exécution de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007.

¹⁰ Voir toutefois l'observation particulière formulée sous l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet.

¹¹ Article 1^{er}, § 5, du projet.

¹² Tant dans l'arrêté royal du 29 juin 2018 que dans le projet d'arrêté, la mention des « zones » ou des « zones de secours » doit se comprendre comme visant également le SIAMU.



pour reprendre des termes utilisés par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 20 décembre 2019 à propos de l'arrêté royal du 29 juin 2018, « a pour objet et pour finalité de plafonner les possibilités de recouvrement, quels que soient les coûts réels exposés » et ne permet pas aux zones de secours et au SIAMU de « recouvrer intégralement le coût d'interventions que la loi les oblige, dans l'intérêt des citoyens, à effectuer en dehors de leur ressort ».

Dès lors que, comme l'a constaté le Conseil d'Etat dans l'arrêt précité, l'application d'un tel régime « ne peut que pénaliser financièrement les zones qui sont appelées à assurer des interventions à l'extérieur de leur ressort plus fréquemment qu'à bénéficier de l'intervention de zones contigües » et qu'il apparaît « que le SIAMU est bien dans cette situation et que le déséquilibre est particulièrement important dans son chef », il incombe au Roi de veiller à ce que, toujours selon les termes utilisés dans le même arrêt, « l'application de ce système au SIAMU ne crée pas d'effet discriminatoire compte tenu des différences entre son régime de financement et celui des zones de secours ».

3. Invitée à s'expliquer sur ce point, la fonctionnaire déléguée a déclaré que « [l]e projet d'arrêté royal n'implique aucun coût pour le SIAMU » et qu'« [i]l lui permet au contraire de couvrir les frais en matière de personnel et de véhicule dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide puisque le SIAMU va pouvoir faire usage de la tarification prévue par la Région de Bruxelles-Capitale ».

En indiquant que « le SIAMU va pouvoir faire usage de la tarification prévue par la Région de Bruxelles-Capitale », la fonctionnaire déléguée fait référence à la disposition qui prévoit, à l'article 1^{er}, § 5, du projet d'arrêté, qu'en ce qui concerne la facturation des frais liés au personnel et aux véhicules qui sont mobilisés pour les interventions, par dérogation aux régimes forfaitaires normalement applicables, le SIAMU « peut faire usage de la tarification fixée par la région de Bruxelles-Capitale en application de l'arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les missions des services de secours qui peuvent être facturées et celles qui sont gratuites ».

La fonctionnaire déléguée a précisé que le projet d'arrêté renvoie ainsi à la disposition, formant actuellement l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 2014 'relatif aux redevances à percevoir en contrepartie des services rendus par le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale', disposition en vertu de laquelle, en l'absence de convention liant le SIAMU à une autre partie, tout envoi de véhicule, personnel et/ou matériel du SIAMU pour des interventions ou exercices hors de la Région de Bruxelles-Capitale est facturé à la zone de secours sur le territoire de laquelle l'intervention a lieu en appliquant les tarifs auxquels l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 2014 soumet les redevances perçues en contrepartie des services rendus par le SIAMU.

Deux observations doivent être faites à ce sujet :

a) Il convient d'abord de constater que l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 2014 ne peut pas être considéré comme étant pris, selon les termes de l'article 1^{er}, § 5, du projet d'arrêté, « en application de l'arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les missions des services de secours qui peuvent être facturées et celles qui sont gratuites ».

En effet, en ce qu'il permet aux services de secours de récupérer les frais occasionnés par certaines de leurs interventions, l'arrêté royal du 25 avril 2007 vise uniquement la récupération des frais à charge des « bénéficiaires » de leurs interventions, c'est-à-dire des personnes dans l'intérêt desquelles lesdits services effectuent celles-ci ¹³. Il a donc un objet différent de celui du projet d'arrêté, qui, quant à lui, porte sur la facturation, par un service de secours à un autre service de secours, des coûts d'une intervention sur le territoire de celui-ci dans le cadre du principe de l'aide adéquate la plus rapide ¹⁴.

b) En outre, il importe de relever que tant l'arrêté royal du 25 avril 2007 que celui du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 2014 concernent uniquement la facturation des coûts d'interventions relatives à des missions autres que celles que les services de secours sont tenus d'effectuer gratuitement en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 2007 ¹⁵.

¹³ Voir en ce sens la définition du mot « bénéficiaire » que donne l'article 1er, § 1er, 4°, de l'arrêté royal du 25 avril 2007.

¹⁴ Au demeurant, les dispositions de la loi du 15 mai 2007 qui procurent un fondement légal à l'arrêté royal du 25 avril 2007 et au projet d'arrêté - à savoir, respectivement, l'article 178, § 2, et l'article 6, § 3 - sont nettement distinctes.

¹⁵ Voir en ce sens, d'une part, l'article 3, § 1er, de l'arrêté royal du 25 avril 2007 et, d'autre part, l'article 2, premier tiret, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 2014.



La faculté que l'article 1^{er}, § 5, du projet d'arrêté suggère de donner au SIAMU de « faire usage de la tarification fixée par la région de Bruxelles-Capitale en application de l'arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les missions des services de secours qui peuvent être facturées et celles qui sont gratuites » ne peut donc porter sur des missions que le SIAMU, à l'instar des autres services de secours, doit effectuer gratuitement en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 2007.

Par conséquent, le bénéfice que le SIAMU peut tirer du régime particulier que l'article 1^{er}, § 5, du projet d'arrêté entend lui appliquer est un bénéfice limité ¹⁶.

Aussi, contrairement au point de vue exposé par la fonctionnaire déléguée, il ne peut être soutenu qu'il résulterait de cette disposition, telle qu'elle est rédigée, que le projet d'arrêté n'impliquerait aucun coût pour le SIAMU et qu'il lui permettrait de couvrir l'intégralité des frais liés au personnel et aux véhicules mobilisés dans le cadre du principe de l'aide adéquate la plus rapide.

4. Le dispositif doit être revu de manière à mieux traduire, à la lumière des observations qui précèdent, l'objectif qui, selon les explications fournies par la fonctionnaire déléguée, paraît avoir été poursuivi par l'article 1^{er}, § 5, du projet, qui tendrait à effacer les différences objectives entre les zones de secours et le SIAMU, dues à leurs spécificités, quant aux charges financières qui sont les leurs à l'occasion des interventions sur le territoire d'une autre zone dans le cadre du principe de l'aide adéquate la plus rapide.

A cet égard, compte tenu de la réponse de la déléguée du Ministre dont il a été fait état plus haut, il semble que, si l'article 1^{er}, § 5, du projet renvoyait, en ce qui concerne la prise en compte des frais liés à la mobilisation par le SIAMU de son personnel et de ses véhicules dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide dans une autre zone, aux montants qui sont fixés par les articles 3 à 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 2014 'relatif aux redevances à percevoir en contrepartie des services rendus par le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale' pour établir la rémunération horaire facturable au sens du paragraphe 2, ou le montant forfaitaire facturable au sens du paragraphe 3, les spécificités, quant aux charges financières qui sont les siens à l'occasion des interventions sur le territoire d'une autre zone dans le cadre du principe de l'aide adéquate la plus rapide seraient adéquatement prises en compte.

En tout état de cause, l'auteur du projet devra s'assurer qu'aucune différence de traitement discriminatoire à l'égard du SIAMU ne subsiste en veillant à ce que l'ensemble de ces spécificités soient prises en considération au regard de l'objet du texte en projet, de l'habilitation, puisée à l'article 6, § 3, de la loi du 15 mai 2007 qu'il entend mettre en oeuvre et du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Il devra être en mesure d'exposer en quoi, eu égard à ces derniers points notamment, il a été tenu compte des éléments soulevés à cet égard par le SIAMU dans son avis donné le 23 avril 2020 sur un avant-projet d'arrêté d'exécution, daté du 3 mars 2020, de l'article 6, § 3, précité, portant également, sans exhaustivité, sur les différences entre les grilles de rémunération applicables dans les zones de secours et au SIAMU et sur le fait qu'il n'aurait pas été tenu compte de l'ensemble des produits utilisés lors des interventions en question, notamment les frais de carburant.

B. L'arrêté en projet peut-il produire ses effets rétroactivement le 1^{er} juillet 2019 ?

Selon son article 4, l'arrêté en projet est appelé à produire rétroactivement ses effets le 1^{er} juillet 2019.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par un texte de nature législative, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En l'absence d'autorisation législative, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

En l'espèce, le rapport au Roi justifie comme suit la rétroactivité qu'envisage le projet d'arrêté :

¹⁶ Il y a lieu, à cet égard, de souligner que les missions qui, conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 2007, doivent être effectuées gratuitement par les services de secours concernent une part non négligeable de leurs interventions. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, l'article 2, 1^o, de l'arrêté royal du 25 avril 2007 range « les interventions relatives à la lutte contre le feu et l'explosion » parmi les missions qui doivent être effectuées gratuitement.



« Afin de donner une base réglementaire aux factures établies depuis le 1^{er} juillet 2019, il convient de faire rétroagir les effets de l'arrêté royal à venir à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du [29] juin 2018 portant le même objet et annulé par le Conseil d'Etat ».

Sous réserve des suites qui seront données à l'observation formulée ci-dessus à propos du point de savoir si le projet d'arrêté tient suffisamment compte des enseignements de l'arrêt par lequel le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté royal du 29 juin 2018, cette justification peut être admise, mais uniquement pour couvrir les hypothèses dans lesquelles les factures établies depuis le 1^{er} juillet 2019 l'ont été aux mêmes conditions que celles que fixe l'arrêté en projet.

L'article 4 sera précisé en conséquence.

Il est également renvoyé à l'observation particulière formulée sous l'article 1^{er}.

OBSERVATION PARTICULIERE

Article 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} énonce la règle selon laquelle une zone de secours (ou le SIAMU) ne pourra facturer les frais liés aux interventions qu'elle aura effectuées sur le territoire d'une autre zone de secours dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide que dans la mesure maximale du « personnel intervenant » et « des véhicules fixés dans son propre schéma d'organisation opérationnelle visé à l'article 22/1 » de la loi précitée du 15 mai 2007.

A l'occasion de la concertation qui a été menée dans le cadre de l'élaboration du projet examiné, le SIAMU a fait observer, dans son avis précité du 23 avril 2020, que son schéma d'organisation opérationnelle n'était pas encore finalisé.

Même si, en n'ayant pas encore adopté son schéma d'organisation opérationnelle en dépit de l'obligation qui pèse sur le SIAMU sur ce point depuis plusieurs années, celui-ci ne respecte pas les contraintes qui pèsent sur lui en vertu de la loi précitée du 15 mai 2007, il ne peut s'en déduire, sous l'angle du principe de bonne administration et de confiance légitime, que l'auteur du projet, agissant aux fins des objectifs que poursuit l'arrêté examiné, pourrait choisir un mode de facturation qui rend momentanément impossible pour le SIAMU la récupération des frais encourus en matière d'aide adéquate la plus rapide, de surcroît avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2019. En effet, ce faisant, l'auteur du projet attacherait à la non-adoption de ce schéma dans les délais légalement requis des effets de droit qui n'étaient pas prévisibles pour le SIAMU et pour les zones de secours qui seraient jusqu'à maintenant restées en défaut d'adopter ce plan et il ne remplirait pas l'obligation que l'article 6, § 3, de la loi du 15 mai 2007 lui impose de fixer les conditions dans lesquelles une zone de secours (en ce compris le SIAMU) effectuant une intervention sur le territoire d'une autre zone, peut répercuter sur celle-ci les coûts réels supportés à cette occasion.

Il est donc requis, notamment pour ne pas porter atteinte aux attentes légitimes des zones concernées de ne voir être attachée aucune sanction financière à la non-adoption d'un schéma d'organisation opérationnelle dans le délai légalement fixé, que le projet prévoit une période transitoire raisonnable, prenant cours à partir de sa publication, endéans laquelle les facturations pourront, pour ce qui concerne les zones qui au moment de la publication n'auraient pas encore adopté le schéma requis, être réalisées sur la base des processus d'intervention que lesdites zones se sont données en dehors du cadre formel du schéma d'organisation opérationnelle visé à l'article 22/1 de la loi du 15 mai 2007.

Le Greffier, E. CONTI
Le Président, P. VANDERNOOT

