



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 54/2022
du 21 avril 2022
Numéro du rôle : 7379**

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 17, 67 à 72 et 117, § 3, de la loi du 15 mai 2007 « relative à la sécurité civile » et l'arrêté royal du 19 avril 2014 « fixant les conditions d'octroi d'une dotation spécifique au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale », confirmé par l'article 209, 3°, de la loi-programme du 19 décembre 2014, posées par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, des juges J.-P. Moerman, T. Giet, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters, S. de Bethune et E. Bribosia, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de la juge émérite R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt du 5 mars 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 mars 2020, la Cour d'appel de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« Les articles 17, 67 à 72 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ne violent-ils pas les articles 10 et 11 de la Constitution et les principes d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'ils :

- excluent le SIAMU du bénéfice du régime de financement de droit commun prévu par les articles 67 à 69 de la loi du 15 mai 2007;

- excluent la Région de Bruxelles-Capitale et le SIAMU des mêmes garanties que celles octroyées aux communes, agglomérations de communes, ou intercommunales situées dans les Régions flamande et wallonne, consistant à leur assurer de ne pas voir leurs dépenses afférentes à l'exercice de la compétence de la lutte contre les incendies majorées suite à la réforme issue

de la loi du 15 mai 2007, telle que prévue notamment par l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007;

- imposent un système spécifique de financement pour le SIAMU ?

L'arrêté royal du 19 avril 2014 ' fixant les conditions d'octroi d'une dotation spécifique au SIAMU ', confirmé par l'article 209 de la loi-programme du 19 décembre 2014 ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution et les principes d'égalité et de non-discrimination, en accordant au SIAMU une dotation spécifique qui n'est déterminée en fonction d'aucun critère objectif contrairement à la dotation fédérale pour laquelle l'article 68 de la loi du 15 mai 2015 [lire : 15 mai 2007] fixe des critères objectifs pour les prézones et zones de secours ?

L'article 117, § 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, les principes d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'il réserve le bénéfice de subsides aux prézones et aux zones de secours, dans les limites des lois budgétaires, pour l'achat de matériel ou l'utilisation de licence nécessaire pour l'exécution de leurs missions telles que visées à l'article 11 de la loi du 15 mai 2007 ?

Ces mêmes dispositions portent-elles atteinte au principe de la loyauté fédérale et à l'article 143 de la Constitution ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) et la Région de Bruxelles-Capitale, assistés et représentés par Me T. Hauzeur et Me B. Fonteyn, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Goffaux, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 19 janvier 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Bribosia et S. de Bethune, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 2 février 2022 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendu, la Cour, par ordonnance du 2 février 2022, a fixé l'audience au 9 mars 2022.

À l'audience publique du 9 mars 2022 :

- ont comparu :

. Me T. Hauzeur et Me B. Fonteyn, pour le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) et la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me O. Di Giacomo, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Goffaux, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Bribosia et S. de Bethune ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 26 février 2014, le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le SIAMU) et la Région de Bruxelles-Capitale introduisent une action contre l'État belge devant le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles. En substance, ils font valoir que le régime fédéral de financement applicable au SIAMU est discriminatoire et ils demandent l'indemnisation des dommages qui en résulteraient. Par un jugement du 16 mars 2016, le Tribunal juge que leur action n'est pas fondée. Le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale font appel de ce jugement devant la juridiction *a quo*. À titre principal, ils demandent la condamnation de l'État belge au paiement de divers montants, qui portent, entre autres, sur la dotation fédérale pour les années 2013 à 2017 et sur le financement du matériel d'intervention pour l'année 2015. À titre subsidiaire, ils demandent à la juridiction *a quo* de poser une question préjudicielle à la Cour.

La juridiction *a quo* souligne tout d'abord que le SIAMU est chargé d'exercer, sur le territoire de l'agglomération bruxelloise, les missions de sécurité civile que les zones de secours - et auparavant les prézones - exercent dans le reste du pays. La juridiction *a quo* observe qu'un premier grief formulé par le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale porte sur les dotations fédérales de base et complémentaires, visées aux articles 67 et 69 de la loi du 15 mai 2007 « relative à la sécurité civile » (ci-après : la loi du 15 mai 2007), en ce que celles-ci sont octroyées aux zones de secours et aux prézones mais non au SIAMU. La juridiction *a quo* constate que le financement fédéral du SIAMU est régi par l'article 70 de la loi du 15 mai 2007. Elle observe qu'aucun financement fédéral n'a été octroyé au SIAMU sur la base de la disposition précitée jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 19 avril 2014 « fixant les conditions d'octroi d'une dotation spécifique au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale » (ci-après : l'arrêté royal du 19 avril 2014), confirmé par l'article 209 de la loi-programme du 19 décembre 2014. La juridiction *a quo* juge que les arguments avancés par l'État belge pour justifier la différence de traitement en termes de financement entre, d'une part, les prézones et les zones de secours et, d'autre part, le SIAMU ne permettent pas de conclure à une absence manifeste d'inconstitutionnalité qui la dispenserait d'interroger la Cour à titre préjudiciel. Enfin, la juridiction *a quo* constate que, par leur premier grief, le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale font également valoir que l'arrêté royal du 19 avril 2014, confirmé par l'article 209 de la loi-programme du 19 décembre 2014, est discriminatoire.

La juridiction *a quo* observe qu'un autre grief formulé par le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale porte sur le financement du matériel d'intervention pour l'année 2015, et que, par ce grief, ils font valoir que l'article 117, § 3, de la loi du 15 mai 2007 est discriminatoire, en ce qu'il permet que des subsides pour l'achat de matériel ou l'utilisation de licences soient octroyés aux prézones et aux zones de secours mais non au SIAMU.

La juridiction *a quo* pose dès lors les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant aux deux premières questions préjudicielles

A.1.1. Le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale soulignent tout d'abord que la compétence en matière de lutte contre l'incendie est partagée entre, d'une part, l'autorité fédérale et, d'autre part, l'agglomération bruxelloise et les communes, qui agissent en tant qu'organes décentralisés de l'autorité fédérale. Ils expliquent qu'en application de l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après : la loi spéciale du 12 janvier 1989), l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 « portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale » a créé le SIAMU et l'a notamment chargé d'exercer les compétences de l'agglomération bruxelloise en matière de lutte contre l'incendie et en matière d'aide médicale urgente. Ensuite, le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale exposent que, par la loi du 15 mai 2007, l'autorité fédérale a imposé les mêmes missions et les mêmes obligations au SIAMU et aux zones de secours. Ils soulignent qu'en ce qui concerne par contre le financement, les articles 67 à 69 et 221/1 de la loi du 15 mai 2007 et leurs arrêtés d'exécution accordent aux zones de secours et aux prézones des garanties dont le SIAMU, la Région de Bruxelles-Capitale et les communes bruxelloises sont exclus par l'article 17 de la même loi : (1) seules les zones de secours et les prézones disposent d'un droit subjectif à un financement fédéral, (2) seules les zones de secours et les prézones bénéficient d'un financement fédéral qui est calculé sur la base de critères objectifs fixés à l'avance par le législateur, (3) seules les communes des zones de secours et des prézones ont la garantie de ne pas devoir financer les coûts supplémentaires liés à la réforme opérée par la loi du 15 mai 2007 et (4) seules les zones de secours et les prézones bénéficient d'un engagement de la part de l'autorité fédérale à tendre vers une répartition 50/50 des coûts des services d'incendie entre l'autorité fédérale et les pouvoirs locaux. Le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale ajoutent qu'aucun financement fédéral n'a été octroyé au SIAMU entre 2007 et 2014 et que le financement fédéral désormais prévu par l'arrêté royal du 19 avril 2014, confirmé par l'article 209 de la loi-programme du 19 décembre 2014, n'est encadré par aucun critère et n'est pas suffisant au regard des missions imposées au SIAMU par l'autorité fédérale et au regard du financement fédéral accordé aux zones de secours et aux prézones. Enfin, ils mettent en évidence que le financement fédéral ne représente que 3,69 % du budget du SIAMU, alors qu'il représente 21 % du budget des autres zones.

Le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale font valoir qu'en ce qui concerne le financement par l'autorité fédérale, le SIAMU et les zones de secours sont des catégories comparables, dès lors que la loi du 15 mai 2007 les charge des mêmes missions. Ils soulignent que cette comparabilité est confirmée par l'arrêt du Conseil d'État n° 246.128 du 20 novembre 2019. Selon eux, la différence de traitement en termes de financement fédéral entre le SIAMU et les zones de secours ne repose pas sur un critère de distinction objectif, dès lors qu'elle repose exclusivement sur le prétendu statut particulier du SIAMU. Ils ajoutent qu'en toute hypothèse, l'éventuel statut particulier du SIAMU ne peut pas raisonnablement justifier les différences de traitement en cause.

A.1.2.1. Le Conseil des ministres fait valoir que trois éléments justifient le régime spécifique de financement que la loi du 15 mai 2007 applique au SIAMU. Premièrement, il souligne que ce sont les autorités bruxelloises qui n'ont pas souhaité que le SIAMU soit intégralement soumis à la loi du 15 mai 2007. Deuxièmement, il met en évidence le statut juridique spécifique du SIAMU, qui n'est soumis ni à la tutelle fédérale, ni à l'inspection fédérale. Il se réfère à cet égard à un avis de la section d'administration du Conseil d'État du 20 mai 1998. Troisièmement, le Conseil des ministres explique que le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale disposent de sources de financement dont les autres régions et les autres communes du pays, et donc les autres zones de secours, ne bénéficient pas. Il constate ainsi que le SIAMU bénéficie d'un important financement accordé par la Région de Bruxelles-Capitale et par l'agglomération bruxelloise. Le Conseil des ministres insiste ensuite sur le statut

spécifique de la Région de Bruxelles-Capitale, qui peut exercer la compétence fiscale de l'agglomération bruxelloise et qui bénéficie de mécanismes de financement qui lui sont propres et qui ont été renforcés lors de la dernière réforme de l'État. Le Conseil des ministres cite à cet égard la loi spéciale du 19 juillet 2012 portant un juste financement des Institutions bruxelloises (ci-après : la loi spéciale du 19 juillet 2012), la loi du 19 juillet 2012 « portant modification de la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, et de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires » (ci-après : la loi du 19 juillet 2012) et la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences. En outre, il met en évidence le mécanisme prévu à l'article 43 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 (mécanisme Beliris) et il souligne que le SIAMU est directement concerné par la rubrique 3.17 des avenants n° 10 du 6 mai 2008, n° 10bis du 27 juillet 2011, n° 11 du 28 juin 2012, n° 12 du 24 mars 2016 et n° 13 du 3 octobre 2018 à l'accord de coopération du 15 septembre 1993 entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 ne traduit pas un engagement de l'autorité fédérale à augmenter sa part de financement jusqu'à atteindre un seuil de 50 %, mais qu'il s'agit d'une garantie, donnée aux communes, que, tant que la part de financement fédéral n'a pas atteint le seuil de 50 % du financement total de la zone de secours considérée, la réforme des services d'incendie n'obligera pas les communes à augmenter les moyens financiers qu'elles consacraient à leurs services d'incendie avant la réforme. Selon lui, il est raisonnablement justifié que cette disposition ne soit pas applicable au SIAMU. Par ailleurs, le Conseil des ministres observe qu'outre la dotation spécifique visée à l'article 70 de la loi du 15 mai 2007, l'autorité fédérale verse chaque année d'autres montants au SIAMU (subsidés de formation, remboursement du traitement des préposés 100 et primes linguistiques). Il se réfère également à l'arrêt du Conseil d'État n° 246.128, précité. Le Conseil des ministres conclut que la Région de Bruxelles-Capitale et le SIAMU tentent d'obtenir un refinancement par la voie judiciaire, alors qu'il s'agit d'un débat de nature politique.

A.1.2.2. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres observe tout d'abord qu'elle semble en réalité viser l'article 69, et non l'article 68, de la loi du 15 mai 2007. Selon lui, les catégories visées dans cette question ne sont pas comparables. D'une part, les 34 zones de secours du pays sont les bénéficiaires des dotations fédérales de base et complémentaires visées à l'article 69 de la loi du 15 mai 2007, de sorte qu'il est pertinent de fixer des critères permettant de répartir l'enveloppe budgétaire en question entre les zones de secours. D'autre part, le SIAMU est l'unique bénéficiaire de la dotation spécifique visée à l'article 70 de la loi du 15 mai 2007, de sorte qu'il n'y a pas lieu de fixer des critères de répartition pour cette enveloppe budgétaire. Par ailleurs, le Conseil des ministres estime que la fixation du montant global de chacune de ces deux enveloppes budgétaires relève du pouvoir discrétionnaire de la Chambre des représentants et du Roi lorsqu'ils arrêtent le budget de l'État, de sorte que l'enveloppe des zones de secours et celle du SIAMU sont à cet égard traitées de la même manière. Il précise que les critères fixés à l'article 69 de la loi du 15 mai 2007 n'ont pas pour objet de déterminer le montant global de l'enveloppe affectée aux zones de secours, mais de répartir entre celles-ci le contenu de cette enveloppe. Par ailleurs, le Conseil des ministres souligne que tant les dotations fédérales de base et complémentaires que la dotation spécifique au SIAMU sont octroyées dans la limite des crédits disponibles, de sorte que les zones de secours et le SIAMU sont à cet égard traités de la même manière. Enfin, selon lui, le raisonnement qui précède est transposable à la dotation fédérale aux prézones, visée à l'article 221/1 de la loi du 15 mai 2007. Il ajoute que cette dotation avait pour but de financer le travail préparatoire nécessaire à l'intégration des services d'incendie dans les zones de secours et que le SIAMU ne devait pas fournir ce travail préparatoire, dès lors qu'il fonctionnait déjà de manière intégrée comme une zone de secours couvrant le territoire des dix-neuf communes bruxelloises.

A.1.3.1. Le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale répondent que les trois éléments mis en évidence par le Conseil des ministres se limitent à démontrer les spécificités de la situation bruxelloise, sans néanmoins expliquer en quoi ces spécificités sont de nature à justifier les différences de traitement en cause. Ils soulignent que la pertinence de ces trois éléments pour la question du financement fédéral est précisément remise en cause par la section de législation du Conseil d'État dans son avis préalable à la loi du 15 mai 2007, par le Conseil d'État dans son arrêt n° 246.128 précité et par la juridiction *a quo*. Le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale contestent la thèse du Conseil des ministres fondée sur les trois éléments en question.

Premièrement, le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale contestent avoir demandé à être exclus du régime de financement de droit commun prévu par la loi du 15 mai 2007. Selon eux, l'affirmation du Conseil des ministres n'est pas corroborée par les travaux préparatoires et elle est en outre contredite par les développements de l'État belge dans d'autres contentieux. De plus, ils soulignent qu'en toute hypothèse, la prétendue volonté de la Région de Bruxelles-Capitale ou du SIAMU ne saurait justifier les différences de traitement en cause. Enfin, ils exposent avoir demandé de longue date à bénéficier d'un financement adéquat, prévisible et entouré de garanties équivalentes à celles qui sont applicables aux autres zones.

Deuxièmement, selon le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale, le fait que le SIAMU n'est soumis ni à la tutelle fédérale ni à l'inspection fédérale ne justifie pas les différences de traitement en cause. En outre, ils soulignent que, même en l'absence d'une tutelle spécifique, des mécanismes de contrôle sont possibles et ils se réfèrent à cet égard à l'article 7 de l'arrêté royal du 19 avril 2014.

Troisièmement, le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale font valoir que les autres sources de financement avancées par le Conseil des ministres ne sont pas pertinentes en l'espèce : (1) l'importance du financement du SIAMU par la Région de Bruxelles-Capitale vise à pallier l'insuffisance du financement fédéral, qui est précisément dénoncée en l'espèce, (2) le fonds Beliris, le financement qui est prévu par la loi spéciale du 19 juillet 2012 et celui qui est prévu par la loi du 19 juillet 2012 sont sans lien avec le financement du SIAMU, (3) le financement de casernes sur la base du fonds Beliris n'a eu lieu qu'à titre exceptionnel et que dans une mesure très limitée, (4) les subsides pour la formation, le remboursement du traitement des préposés de la centrale 100 et les primes linguistiques sont indépendants de la mise en œuvre de la réforme de la sécurité civile. En outre, le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale observent que les sources de financement précitées sont postérieures à la loi du 15 mai 2007 et qu'elles n'offrent pas la prévisibilité du régime de financement applicable aux zones de secours. Par ailleurs, le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale soulignent que les zones de secours bénéficient d'autres sources de financement : des dotations communales, des dotations provinciales et des subsides régionaux.

A.1.3.2. Ensuite, le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale répondent que la deuxième question préjudicielle porte également sur l'absence de critères objectifs permettant de déterminer l'enveloppe budgétaire affectée au SIAMU. Selon eux, l'existence de deux enveloppes budgétaires distinctes, dont l'une est affectée aux zones de secours et l'autre au SIAMU, est précisément un motif de discrimination. De plus, ils estiment que le fait que les dotations soient octroyées dans la limite des crédits disponibles ne remet pas en cause le constat que, si ces crédits sont disponibles, seules les zones de secours sont assurées de bénéficier d'un financement fédéral. En outre, se référant à l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007, ils expliquent que seule l'enveloppe budgétaire affectée aux zones de secours est fixée en considération des coûts supplémentaires résultant de la réforme de la sécurité civile. Par ailleurs, en ce qui concerne la comparaison avec les prézones, le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale observent qu'avant la réforme opérée par la loi du 15 mai 2007, des services d'incendie autres que le SIAMU étaient aussi déjà organisés sur une base supracommunale. Ils citent le service d'incendie de Liège, qui était organisé sous la forme d'une intercommunale et qui, lui, a bénéficié du financement octroyé aux prézones. Enfin, ils expliquent que, pour le SIAMU aussi, la réforme opérée par la loi du 15 mai 2007 a exigé un travail préparatoire et a entraîné des coûts supplémentaires.

A.1.4. Le Conseil des ministres répond que le SIAMU n'a pas dû fournir le travail préparatoire à l'intégration des services d'incendie dans les zones de secours : (1) les missions de sensibilisation, l'élaboration des plans d'urgence et d'intervention, la confection du schéma d'organisation opérationnelle, l'analyse de risques, les missions de prévention de l'incendie et la formation professionnelle des pompiers n'étaient pas des tâches nouvelles pour le SIAMU, (2) la mise en œuvre du principe de l'aide adéquate la plus rapide n'a pas engendré des changements importants pour le SIAMU, (3) le SIAMU n'a pas été confronté aux mêmes tâches de coordination que les anciens services communaux d'incendie et il n'a pas dû constituer une nouvelle personne juridique, (4) en ce qui concerne le personnel et le commandant de zone, le SIAMU ne relève pas des champs d'application respectifs de l'arrêté royal du 19 avril 2014 « portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours », de l'arrêté royal du 19 avril 2014 « relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours » et de l'arrêté royal du 10 juin 2014 « fixant l'allocation de mandat du commandant d'une zone de secours et les limites de l'indemnité du comptable spécial ». En outre, le Conseil des ministres affirme que, durant la

période préparatoire, le SIAMU a continué à bénéficier d'un financement fédéral pour l'acquisition de matériel. Par ailleurs, le Conseil des ministres explique que, depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 19 avril 2014, confirmé par l'article 209 de la loi-programme du 19 décembre 2014, le SIAMU dispose d'un droit subjectif, ancré dans une disposition législative, à la dotation fédérale spécifique. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que l'arrêt du Conseil d'État n° 246.128, précité, appuie la thèse selon laquelle le SIAMU se trouve dans une situation différente de celle des autres zones de secours, de sorte qu'il est justifié qu'il soit traité différemment.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.2.1. Le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale observent qu'en vertu des articles 117, § 1er, et 118 de la loi du 15 mai 2007, le SIAMU et les zones de secours ont les mêmes obligations en ce qui concerne l'acquisition du matériel. Ils constatent qu'en revanche, en ce qui concerne le financement de ce matériel, seul le SIAMU ne peut pas percevoir les subsides qui sont prévus à l'article 117, § 3, de ladite loi. Selon eux, cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

A.2.2. Le Conseil des ministres fait valoir qu'en ce qui concerne le SIAMU, les subsides pour l'achat de matériel ou l'utilisation de licences sont inclus dans la dotation spécifique. À cet égard, il met notamment en évidence l'augmentation de la dotation spécifique accordée en 2019 afin de financer des investissements dans le domaine du risque CBRN. Le Conseil des ministres se réfère en outre à son argumentation relative à la première question préjudicielle.

A.2.3. Le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale répondent que le financement dans le domaine du risque CBRN auquel le Conseil des ministres fait référence découle des nouvelles missions dévolues au SIAMU à la suite de la fermeture, le 1er janvier 2019, de la caserne de la Protection civile de Liedekerke et qu'en outre, ce financement est insuffisant au regard desdites missions. Ils se réfèrent également à leur argumentation relative à la première question préjudicielle.

A.2.4. Le Conseil des ministres a développé une réponse unique en ce qui concerne les trois premières questions préjudicielles.

Quant à la quatrième question préjudicielle

A.3.1. Le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale font valoir que les dispositions en cause violent le principe de la loyauté fédérale. Ils soulignent notamment que le financement fédéral perçu par le SIAMU correspond à un montant de 2,66 euros par habitant, alors qu'il est de 10 euros par habitant pour les autres zones. Selon eux, l'autorité fédérale reporte les coûts afférents à sa propre réforme de la sécurité civile sur la Région de Bruxelles-Capitale.

A.3.2. Le Conseil des ministres observe à titre préalable qu'il conviendrait d'apprécier si le principe de la loyauté fédérale s'applique lorsque la Région de Bruxelles-Capitale exerce les compétences de l'agglomération bruxelloise. Il fait valoir qu'en toute hypothèse, les dispositions en cause ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences du SIAMU et de la Région de Bruxelles-Capitale. Il rappelle que le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale ont été impliqués lors de l'élaboration de la loi du 15 mai 2007. Enfin, il insiste sur le respect, par l'autorité fédérale, de ses engagements financiers annoncés en 2014, lesquels ont au demeurant été revus à la hausse en 2019.

A.3.3. Le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale répondent qu'en séparant artificiellement deux enveloppes budgétaires et en isolant le SIAMU dans l'une d'elles, les dispositions en cause permettent un financement fédéral minoré et arbitraire du SIAMU et imposent *de facto* à la Région de Bruxelles-Capitale, compétente pour exercer les attributions de l'agglomération bruxelloise, de suppléer aux missions fédérales.

A.3.4. Le Conseil des ministres répond que le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale ne justifient nullement les montants qu'ils invoquent et que le « tableau de synthèse des dotations » qu'ils produisent contient des données inexactes.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1. La loi du 15 mai 2007 « relative à la sécurité civile » (ci-après : la loi du 15 mai 2007) a réformé la réglementation relative aux services de sécurité civile. L'économie générale de cette loi peut se résumer comme suit :

« La législation portant organisation des services de secours se devait de s'adapter aux nouveaux défis et risques rencontrés dans une société moderne. Fort de ce constat et des expériences malheureuses du passé, et plus particulièrement de la catastrophe de Ghislenghien, un projet de réforme et de refonte de la sécurité civile a été établi. Il a vocation à consolider l'ancrage fédéral de la matière et à permettre une amélioration significative des secours aux citoyens. La pierre angulaire du projet consiste en la création, au niveau supra local, de nouvelles entités juridiques, les zones de secours. Ces dernières assureront les missions de sécurité civile au départ de postes de secours et d'incendie. Afin de garantir à chacun l'aide adéquate la plus rapide, les limites des communes, provinces ou encore des régions ne formeront plus obstacles aux interventions des services de secours » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2928/001, p. 3).

Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 15 mai 2007 que le législateur a entendu mettre en œuvre trois principes directeurs :

« Le premier principe exprime le droit pour tout citoyen à bénéficier de l'aide adéquate la plus rapide. Loin de la philosophie antérieure qui voulait qu'intervienne le service territorialement compétent compte tenu des limites communales, la réforme entend poser le principe de l'intervention du service pouvant parvenir le premier sur place avec les moyens nécessaires. Ni les limites communales, ni les limites provinciales ne pourront restreindre le fonctionnement des services de secours.

Aux termes du deuxième principe, des services équivalents doivent entraîner des charges équivalentes pour le citoyen. Ce principe implique que l'actuelle répartition des coûts des services d'incendie devra être réexaminée en profondeur et prendre en compte des critères tels que par exemple, le nombre d'habitants ou encore les risques supportés.

L'augmentation d'échelle, soit un nécessaire regroupement des moyens disponibles des services d'incendie, constitue la troisième ligne de force de la réforme » (*ibid.*, pp. 4-5).

Il ressort des mêmes travaux préparatoires que le législateur a entendu distinguer trois niveaux structurels en matière de sécurité civile :

« La mise en place de la réforme et de ses principes suppose en outre de repenser les rôles de chacun au sein des nouvelles structures.

Le projet distingue trois niveaux structurels.

S'agissant d'une matière demeurée fédérale, le premier niveau est constitué par le niveau fédéral. Le ministre de l'Intérieur et son administration demeurent en effet les premiers garants de la Sécurité civile. L'État fédéral dispose, pour l'exercice des missions de sécurité civile, d'un corps fédéral de la Protection civile, organisé en unités opérationnelles, compétent sur l'ensemble du territoire du Royaume.

En outre, l'État fédéral disposera d'un centre fédéral de connaissances pour la sécurité civile ainsi que d'une inspection générale.

Le deuxième niveau peut être qualifié d'organisationnel. Il est constitué par une nouvelle entité juridique autonome: la zone de secours.

Le troisième niveau, niveau d'exécution sera constitué par un réseau de postes d'incendie et de secours ressortant des différentes zones de secours. C'est à partir de ces postes, casernes actuelles et futures casernes, que les zones de secours assureront les missions de manière à garantir l'aide adéquate la plus rapide à tout citoyen » (*ibid.*, p. 5).

B.2. La loi du 15 mai 2007 a ainsi prévu la création de zones de secours dotées de la personnalité juridique (article 18) et organisées au niveau supralocal, chaque commune appartenant à une seule zone et chaque province comprenant au moins une zone (article 14).

Dans l'attente de la création effective des zones de secours, la loi du 3 août 2012 « modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile » (ci-après : la loi du 3 août 2012) a inséré un article 221/1 dans la loi du 15 mai 2007, afin de créer des prézones dotées de la personnalité juridique. La loi du 3 août 2012 est entrée en vigueur le 5 octobre 2012 (article 12, 1^o, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 « portant l'octroi d'une dotation fédérale aux prézones visées à l'article 221/1 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile », ci-après : l'arrêté royal du 20 septembre 2012). Lors des discussions en commission, la vice-première ministre et ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances a décrit la mise en œuvre progressive de la loi du 15 mai 2007 :

« Suite au constat selon lequel la réglementation actuelle est obsolète et ne répond plus aux exigences actuelles de la société, une réforme d'envergure de l'organisation des services de secours a été initiée.

La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile qui traduit cette réforme a pour objectifs :

- d'organiser la création d'une nouvelle entité juridique: la zone de secours. La zone sera responsable de l'organisation des postes de secours situés sur son territoire. En d'autres termes, les services d'incendie sortiront de la sphère communale pour travailler en zones de secours avec à terme une mutualisation et une rationalisation des moyens;

- de renforcer la sécurité des citoyens par la mise en œuvre du principe d'aide adéquate la plus rapide.

L'exécution de cette loi se fait de manière progressive.

En 2009, la délimitation géographique des zones de secours a été fixée par un arrêté royal du 2 février 2009 et des *Task Forces* ont été lancées.

En 2010 et 2011, des prézones opérationnelles ont été mises en place en vue de renforcer la coordination opérationnelle entre les services d'incendie par le biais de la conclusion de conventions entre les communes de la zone et l'État fédéral et de l'octroi de subsides annuels.

Le présent projet de loi modifiant la loi du 15 mai 2007 relatif à la sécurité civile et la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile constitue une étape supplémentaire et fondamentale dans la mise en œuvre de la réforme de la sécurité civile.

Pour l'année 2012, la mise en œuvre de ce projet de loi se fera dans les limites des crédits actuellement disponibles à cet effet, à savoir 21,747 millions d'euros sur l'allocation de base 54 80 432201 de la section 13 du budget.

Le texte a pour principal objectif d'augmenter la sécurité des pompiers en mettant en œuvre des chapitres de la loi de 2007, de doter les prézones de la personnalité juridique et de leur octroyer une dotation fédérale pérenne dès lors que les objectifs suivants sont remplis :

- la désignation d'un président de conseil;
- la désignation d'un coordonnateur;
- la désignation d'un receveur;
- l'approbation du plan zonal d'organisation opérationnelle;

- l'élaboration et approbation d'un budget et affectation d'une partie de ce budget aux frais de personnel en particulier au recrutement des pompiers volontaires et professionnels, fonctionnement et investissement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-2216/003, pp. 4-5).

La création effective des zones de secours a eu lieu le 1er janvier 2015 ou, pour certaines d'entre elles, à une autre date se situant au plus tard le 1er janvier 2016 (article 220, § 1er, de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il a été modifié en dernier lieu par la loi du 19 avril 2014 « fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile », et article 11 de l'arrêté royal du 4 août 2014 « déterminant les modalités d'exercice par la province de missions au profit de la zone de secours et modifiant divers arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile », ci-après : l'arrêté royal du 4 août 2014).

B.3.1. Les lois du 15 mai 2007 et du 3 août 2012 n'ont pas créé de zone de secours ni de prézone pour le territoire des dix-neuf communes bruxelloises. Sur ce territoire, les matières de la lutte contre l'incendie et de l'aide médicale urgente relèvent, au niveau décentralisé, de la compétence de l'agglomération bruxelloise, en vertu de l'article 4, § 2, 3° et 4°, de la loi du 26 juillet 1971 « organisant les agglomérations et les fédérations de communes ». Conformément à l'article 166, § 2, de la Constitution et à l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après : la loi spéciale du 12 janvier 1989), les compétences de l'agglomération bruxelloise sont exercées par les organes de la Région de Bruxelles-Capitale. En application de l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, qui permet à la Région de Bruxelles-Capitale de confier l'exercice de compétences de l'agglomération bruxelloise aux organismes d'intérêt public qu'elle crée ou désigne, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 « portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale » (ci-après : l'ordonnance du 19 juillet 1990) a créé le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le SIAMU) et l'a chargé de l'exercice des compétences de l'agglomération bruxelloise dans les matières de la lutte contre l'incendie et de l'aide médicale urgente.

B.3.2. L'article 17 de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 2013 « portant des dispositions diverses Intérieur » (ci-après : la loi du 21 décembre 2013), règle la mesure dans laquelle la loi du 15 mai 2007 s'applique au SIAMU. Cette disposition est entrée en vigueur le 1er janvier 2015 (article 336, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté royal du 19 avril 2014 « relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours »).

Le paragraphe 1er de cette disposition énumère les articles de la loi du 15 mai 2007 qui ne s'appliquent pas au SIAMU.

Les paragraphes 2 à 4 de cette disposition énumèrent les articles de la loi du 15 mai 2007 dans lesquels les termes « zone » ou « zone de secours » doivent être entendus comme visant respectivement le SIAMU, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou la Région de Bruxelles-Capitale.

Le paragraphe 5 de cette disposition identifie l'article de la loi du 15 mai 2007 dans lequel le terme « conseil », à savoir le conseil de zone, doit être entendu comme visant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le paragraphe 6 de cette disposition énumère les articles de la loi du 15 mai 2007 dans lesquels le terme « commandant de zone » doit être entendu comme visant l'organe compétent du SIAMU.

B.4.1. Les missions des zones de secours sont notamment définies aux articles 3, alinéa 1er, 5, 6, § 1er, 7 et 11 de la loi du 15 mai 2007.

B.4.2. L'article 3, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 2013, dispose :

« La sécurité civile comprend l'ensemble des mesures et des moyens civils nécessaires pour accomplir les missions visées par la loi afin de secourir et de protéger en tous temps les personnes, leurs biens et leur espace de vie ».

La notion de « mesures civiles » est définie à l'article 2, § 1er, 7°, de la loi du 15 mai 2007 comme visant « les mesures de nature non policière et non militaire ».

L'article 3, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 2013, est entré en vigueur à l'égard des zones de secours le 1er janvier 2015 ou, pour certaines d'entre elles, à une autre date se situant au plus tard le 1er janvier 2016 (article 11, § 1er, de l'arrêté royal du 4 août 2014).

L'article 3, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 2013, est également applicable au SIAMU, ainsi qu'il résulte de l'article 17, § 1er, de la loi du 15 mai 2007.

B.4.3. L'article 5 de la loi du 15 mai 2007 dispose :

« La zone de secours assure la création et l'organisation des postes sur son territoire et remplit les missions qui lui sont confiées par la présente loi de manière autonome.

La zone de secours est composée d'un réseau de postes dont le nombre et l'implantation sont déterminés en fonction de l'analyse des risques.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le contenu et les conditions minimales de l'analyse des risques ».

La notion de « poste » est définie à l'article 2, § 1er, 8°, de la loi du 15 mai 2007 comme visant « 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 ». La notion de « moyens adéquats », à laquelle la définition précitée renvoie, est définie à l'article 2, § 1er, 4°, de la loi du 15 mai 2007 comme visant « 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 ». La notion d'« analyse des risques » est définie à l'article 2, § 1er, 6°, de la loi du 15 mai 2007 comme visant « l'inventaire et l'analyse des risques présents sur le territoire de la zone, qui indiquent les besoins en matériel et en personnel pour couvrir ces risques ».

L'article 5 de la loi du 15 mai 2007 est entré en vigueur à l'égard des zones de secours le 1er janvier 2015 ou, pour certaines d'entre elles, à une autre date se situant au plus tard le 1er janvier 2016 (article 8 de l'arrêté royal du 14 octobre 2013 « fixant le contenu et les conditions minimales de l'analyse des risques visée à l'article 5, alinéa 3, de la loi du 15 mai

2007 relative à la sécurité civile », tel qu'il a été remplacé par l'article 6 de l'arrêté royal du 4 août 2014).

L'article 5 de la loi du 15 mai 2007 est également applicable au SIAMU, ainsi qu'il résulte de l'article 17, § 1er, de la loi du 15 mai 2007. En outre, il résulte de l'article 17, § 2, 1., § 3, 1., et § 4, 1., de la loi du 15 mai 2007 que l'expression « zone de secours » doit, à l'article 5, alinéa 1er, de la même loi, être entendue comme visant le SIAMU ou, en ce qui concerne la création des postes, comme visant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, et qu'elle doit, à l'article 5, alinéa 2, de la même loi, être entendue comme visant la Région de Bruxelles-Capitale.

B.4.4. L'article 6, § 1er, de la loi du 15 mai 2007 dispose :

« Les postes 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 ».

L'article 7 de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 2013, dispose :

« 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, § 1er ».

La notion d'« aide adéquate la plus rapide » est définie à l'article 2, § 1er, 5°, de la loi du 15 mai 2007 comme visant « les services opérationnels qui peuvent, avec les moyens adéquats, être sur les lieux d'une intervention dans le délai le plus court ».

L'article 6, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 est entré en vigueur le 7 décembre 2012 (article 14 de l'arrêté royal du 10 novembre 2012 « déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats »). L'article 6, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 mai 2007 et l'article 7 de la même loi, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 2013, sont entrés en vigueur à l'égard des zones de secours le 1er janvier 2015 ou, pour certaines d'entre elles, à une autre date se situant au plus tard le 1er janvier 2016 (article 11, § 1er, de l'arrêté royal du 4 août 2014).

L'article 6, § 1er, de la loi du 15 mai 2007 et l'article 7 de la même loi, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 2013, sont également applicables au SIAMU, ainsi qu'il résulte de l'article 17, § 1er, de la loi du 15 mai 2007. En outre, il résulte de l'article 17, § 4, 2., de la loi du 15 mai 2007 que l'expression « zone de secours » doit, à l'article 7 de la même loi, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 2013, être entendue comme visant la Région de Bruxelles-Capitale.

B.4.5. L'article 11 de la loi du 15 mai 2007 dispose :

« § 1er. Les missions générales des services opérationnels de la sécurité civile sont :

1° le sauvetage de personnes et l'assistance aux personnes dans des circonstances dangereuses et la protection de leurs biens;

2° l'aide médicale urgente telle que définie à l'article 1er de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente;

3° la lutte contre l'incendie et l'explosion et leurs conséquences;

4° la lutte contre la pollution et contre la libération de substances dangereuses en ce compris les substances radioactives et les rayons ionisants;

5° l'appui logistique.

§ 2. Font intégralement partie des missions énumérées au § 1er, 1°, 3°, 5° : la prévision, la prévention, la préparation, l'exécution et l'évaluation.

Au sens du présent paragraphe, on entend par :

1° prévision : toutes les mesures pour inventorier et analyser les risques;

2° prévention : toutes les mesures visant à limiter l'apparition d'un risque ou à minimiser les conséquences de la concrétisation de celui-ci;

3° préparation : toutes les mesures pour assurer que le service est prêt à faire face à un incident réel;

4° exécution : toutes les mesures qui sont prises quand l'incident se produit réellement;

5° évaluation : toutes les mesures pour améliorer la prévision, la prévention, la préparation et l'exécution en tirant des conclusions de l'incident.

§ 3. Sans préjudice des compétences des autres services publics, les zones de secours veillent à l'application des réglementations concernant la prévention de l'incendie et de l'explosion ».

La notion de « services opérationnels de la sécurité civile » est définie à l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 15 mai 2007 comme visant « les postes d'incendie et de secours des zones de secours et les unités opérationnelles de la Protection civile ».

L'article 11 de la loi du 15 mai 2007 est entré en vigueur le 7 novembre 2013 (article 8 de l'arrêté royal du 14 octobre 2013 « modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les missions des services de secours qui peuvent être facturées et celles qui sont gratuites »).

L'article 11 de la loi du 15 mai 2007 est également applicable au SIAMU, ainsi qu'il résulte de l'article 17, § 1er, de la loi du 15 mai 2007. En outre, il résulte de l'article 17, § 2, 2., de la loi du 15 mai 2007 que l'expression « zone de secours » doit, à l'article 11, § 3, de la même loi, être entendue comme visant le SIAMU.

B.5.1. Le financement des zones de secours est réglé par les articles 67, 68, 69, 71 et 72 de la loi du 15 mai 2007.

B.5.2. L'article 67 de la loi du 15 mai 2007 dispose :

« Les zones de secours sont financées par :

- 1° les dotations des communes de la zone;
- 2° les dotations fédérales;
- 3° les éventuelles dotations provinciales;
- 4° les rétributions des missions dont le Roi autorise la récupération;
- 5° des sources diverses.

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. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avoir entendu les représentants des villes et

communes, ce ratio au 31 décembre 2007 ainsi que les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer ce ratio.

La dotation communale visée à l’alinéa 1er, 1°, peut être diminuée en proportion de la dotation provinciale visée à l’alinéa 1er, 3° ».

Dans le projet à l’origine de la loi du 15 mai 2007, cette disposition a été commentée comme suit :

« Cet article traite des sources de financement de la zone. Il s’agit de la dotation communale, de la dotation fédérale, des rétributions des missions dont les frais peuvent être récupérés et de sources diverses.

Les sources de financement diverses des zones peuvent, entre autres, consister en des subsides, des moyens alloués par des pouvoirs publics tels que les régions, des revenus de fonds, des revenus variables, des donations et des legs, des contributions d’entreprises et de familles, etc.

Le gouvernement s’engage envers les villes et communes à ce qu’elles ne soient pas amenées à contribuer davantage en matière de financement de la sécurité civile qu’actuellement.

En d’autres termes, l’objectif est de tendre vers un ratio entre moyens fédéraux [et] moyens locaux égal à 1.

Il s’ensuit que la relation entre l’apport de l’autorité fédérale et les villes et communes évoluera dans le futur vers une répartition plus équilibrée [...].

Cela signifie également que les coûts supplémentaires qui découlent de la réforme seront à la charge du gouvernement fédéral » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2928/001, p. 24).

Lors des discussions en commission à la Chambre, l’alinéa 2 de cette disposition a fait l’objet de l’explication suivante de la part du vice-premier ministre et ministre de l’Intérieur :

« A ce sujet, le vice-premier ministre veut prêter attention aux concertations qu’il a eues avec les représentants des villes et communes. Celles-ci ont toujours déclaré qu’elles étaient prêtes à maintenir leur apport actuel dans la sécurité civile, mais qu’elles ne voulaient pas supporter les éventuels frais supplémentaires engendrés par la réforme. De plus, elles étaient d’avis que la répartition future des frais en matière de sécurité civile entre l’autorité fédérale et les communes devrait être 50/50. [Le vice-premier ministre] a toujours soutenu cette demande et le gouvernement a pris cette décision. [...]

[...]

Ceci signifie donc que l'engagement à l'égard des villes et communes a été inséré dans la loi. Mais, en même temps, le vice-premier ministre tient à accentuer, une fois de plus, que la notion ' ne pas augmenter les moyens communaux ' concerne les moyens globaux par zone, et non pas par commune » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2928/005, p. 12).

Lors des discussions en commission au Sénat, le vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur a ajouté :

« L'autorité fédérale devra fournir des efforts sur plusieurs années pour évoluer vers un rééquilibrage 50/50.

[...]

Pour le calcul de l'apport financier de l'autorité fédérale, il convient de tenir compte non seulement des dotations, mais aussi de l'ensemble des coûts exposés en matière de protection civile » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2403/3, p. 20).

L'article 67, alinéa 1er, 4°, de la loi du 15 mai 2007 est entré en vigueur le 7 novembre 2013 (article 8 de l'arrêté royal du 14 octobre 2013). L'article 67, alinéa 1er, 1° à 3° et 5°, et alinéas 2 et 3, de la loi du 15 mai 2007 est entré en vigueur à l'égard des zones de secours le 1er janvier 2015 ou, pour certaines d'entre elles, à une autre date se situant au plus tard le 1er janvier 2016 (article 11, § 1er, de l'arrêté royal du 4 août 2014).

B.5.3. L'article 68 de la loi du 15 mai 2007 concerne les dotations communales qui sont versées aux zones de secours.

B.5.4. L'article 69 de la loi du 15 mai 2007 concerne les dotations fédérales qui sont versées aux zones de secours.

Dans sa version initiale, cette disposition, entrée en vigueur le 10 août 2007 (article 224, alinéa 1er, 4°, de la loi du 15 mai 2007), était libellée comme suit :

« Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités pour la fixation et le versement de la dotation fédérale, qui est payée au moins par douzième.

Les modalités de calcul des dotations fédérales sont fixées en tenant compte des critères suivants pour chaque zone :

- la population résidentielle et active;
- la superficie;
- le revenu cadastral;
- le revenu imposable;
- les risques présents sur le territoire de la zone ».

Dans le projet à l'origine de la loi du 15 mai 2007, cette disposition a été commentée comme suit :

« Le Roi fixera également les modalités pour la détermination et le paiement de la dotation fédérale à chaque zone.

A cet effet, Il se base sur les mêmes critères que ceux pris en considération pour la dotation communale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2928/001, p. 25).

La version initiale de l'article 69 de la loi du 15 mai 2007 a ainsi prévu que la dotation fédérale serait calculée sur la base des cinq mêmes critères que ceux que l'article 68 de la même loi, dans sa version initiale, prévoyait pour la fixation de la dotation communale, et qui ont été commentés comme suit :

« La présence humaine (la population résidentielle d'une commune ainsi que les personnes qui travaillent sur son territoire) constitue une bonne indication du risque d'interventions courantes, telles la lutte contre les incendies, l'aide médicale urgente et d'autres interventions urgentes destinées au sauvetage ou à l'assistance de personnes.

Le critère suivant, la superficie, donne également une indication du risque auquel on peut s'attendre ainsi que des frais requis pour protéger le territoire.

Les critères suivants, à savoir le revenu cadastral et le revenu imposable concernent les moyens financiers de la commune.

Les risques présents sur le territoire joueront également un rôle dans la répartition des frais entre les différentes communes de la zone » (*ibid.*, pp. 24-25).

La loi du 21 décembre 2013 a modifié l'article 69 de la loi du 15 mai 2007, afin de décomposer la dotation fédérale en une dotation de base, calculée en fonction des cinq critères précités, et en dotations complémentaires, réparties sur la base de clés de répartition spécifiques

fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Depuis l'entrée en vigueur de cette modification le 10 janvier 2014, l'article 69 de la loi du 15 mai 2007 dispose :

« Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités pour la fixation et le versement de la dotation fédérale, qui est payée au moins par douzième.

La dotation fédérale est composée d'une dotation de base et de dotations complémentaires.

Les modalités de calcul [de] la dotation fédérale de base sont fixées en tenant compte des critères suivants pour chaque zone :

- la population résidentielle et active;
- la superficie;
- le revenu cadastral;
- le revenu imposable;
- les risques présents sur le territoire de la zone.

Les dotations fédérales complémentaires sont réparties sur base de clés de répartition spécifiques déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

L'amendement à l'origine de la création de dotations fédérales complémentaires a été justifié comme suit :

« Les critères actuels d'octroi de la dotation fédérale de base ne permettent pas de répondre aux besoins des zones. La création de dotations complémentaires réparties sur base de critères différents permettra de mieux y répondre (statut, commandant de zone, ...).

Les critères actuels ne permettent pas cette approche équitable. Ainsi, les critères actuellement retenus ne permettent pas d'impacter les surcoûts du nouveau statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours.

La nouvelle approche permettra un calcul des dotations par catégorie de surcoûts. En plus de l'enveloppe de base maintenue, les dotations complémentaires seront calculées sur base d'éléments actualisés, notamment l'impact du nouveau statut pécuniaire et administratif pour la zone compte tenu du nombre d'agents que compte la zone et de leur situation personnelle, le coût exact du mandat du commandant de zone (pour rappel, fonction de la catégorie de la zone) et les paramètres pertinents permettant la détermination des moyens en personnel nécessaire

pour l'amélioration de la sécurité et du service au citoyen » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3113/003, pp. 2-3).

Lors des discussions en commission préalables à l'adoption de la loi du 21 décembre 2013, il a été exposé :

« La dotation complémentaire vise à empêcher que tous les œufs soient dans le même panier. L'on travaillera sur la base de critères objectifs, qui tiennent toutefois compte des spécificités de chaque zone. Un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres déterminera les clés de répartition. Ce faisant, le financement correspondra aux charges réelles de chaque zone. Un mécanisme équilibré et équitable sera ainsi mis en place » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3113/004, p. 16).

B.5.5. L'article 71 de la loi du 15 mai 2007 dispose :

« Les arrêtés royaux visés aux articles 67 à 70 sont confirmés par une loi au plus tard dans les six mois de leur entrée en vigueur.

A défaut de confirmation dans ce délai, ils cessent de produire leurs effets ».

Cette disposition est entrée en vigueur le 30 octobre 2014 (article 11, § 2, de l'arrêté royal du 4 août 2014).

B.5.6. L'article 72 de la loi du 15 mai 2007 dispose :

« Si, après le tarissement des moyens visés à l'article 67, la zone ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour couvrir les dépenses nécessaires à l'accomplissement de ses missions, la différence est supportée par les communes de la zone selon la clef de répartition visée à l'article 68 ».

Cette disposition est entrée en vigueur à l'égard des zones de secours le 1er janvier 2015 ou, pour certaines d'entre elles, à une autre date se situant au plus tard le 1er janvier 2016 (article 11, § 1er, de l'arrêté royal du 4 août 2014).

B.6. Comme il est dit en B.2, dans l'attente de la création effective des zones de secours, la loi du 3 août 2012 a créé des prézones dotées de la personnalité juridique.

L'article 221/1, § 2, de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il a été inséré par la loi du 3 août 2012, a prévu que les prézones puissent bénéficier d'une dotation fédérale, moyennant le respect de plusieurs conditions :

« La prézone reçoit la dotation visée à l'article 67, alinéa 1er, 2°, à condition de remplir les obligations suivantes :

1° Désignation par le conseil d'un président en son sein. Par dérogation au paragraphe 1er, alinéa 2, en cas de parité de voix, la préférence est accordée au candidat le plus âgé.

2° Désignation par le conseil d'un coordonnateur parmi les officiers des services d'incendie de la prézone disposant d'un diplôme de niveau A, ou, en cas d'absence de candidat disposant de ce diplôme, parmi le personnel des services d'incendie de la prézone. Son détachement fait l'objet d'une convention entre la prézone et la commune dont l'officier dépend.

D'autres personnes peuvent être totalement ou partiellement détachées auprès de la prézone ou mises à disposition de la prézone afin d'assister le coordonnateur pour des missions spécifiques. Les pompiers professionnels sont détachés par le biais d'une convention entre la prézone et la commune dont ils dépendent. Les pompiers volontaires sont mis à disposition de la prézone par leur commune.

3° Désignation par le conseil d'un receveur ou gestionnaire financier d'une des communes de la prézone chargé d'effectuer les recettes et les dépenses de la prézone. Son détachement fait l'objet d'une convention entre la prézone et la commune dont il dépend.

4° Approbation par le conseil d'un plan zonal d'organisation opérationnelle proposé par le coordonnateur, basé sur une analyse des risques et comprenant au moins la détermination des moyens humains et matériels nécessaires au bon fonctionnement opérationnel de la zone.

Ces moyens sont notamment :

- le recrutement de personnel;
- la mise en place d'une politique zonale de prévention conformément au plan national de prévention contre l'incendie et les intoxications dans les habitations;
- la réalisation d'un plan zonal de formation pour le personnel;
- la réalisation des plans d'intervention conformément à la réglementation en vigueur;
- l'achat des équipements de protection individuelle pour se conformer aux normes minimales fédérales arrêtées conformément à l'article 119;
- la réalisation et la détermination des moyens de départ adéquats spécifiques à la zone conformément aux conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et des moyens adéquats déterminés par le Roi en vertu de l'article 6, alinéa 2, et ce pour chaque type d'intervention de la liste uniforme des événements-types des centres d'appel unifié.

Si le plan zonal prévoit la mise en place d'un système zonal, celui-ci doit être capable de répondre de manière adéquate aux recommandations et alertes faites par le centre du système d'appel unifié et de gérer les opérations dans le cadre des interventions, conformément aux critères fixés par le ministre en vertu de l'article 9 de l'arrêté royal du 17 octobre 2011 relatif à l'organisation du dispatching des services opérationnels de la Sécurité civile.

5° Elaboration par le président du budget de la prézone et approbation de celui-ci par le conseil.

Ce budget comprend les frais de personnel, de fonctionnement et d'investissement, en ce compris les dépenses relatives au recrutement de pompiers professionnels ou volontaires supplémentaires par rapport à la situation existante au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition, nécessaires pour se conformer aux moyens humains prévus dans le plan zonal d'organisation opérationnelle visé au point 4° ».

L'article 221/1, § 3 et § 5, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 a rendu applicables aux prézones les articles 67, alinéa 1er, 2°, et 69 de ladite loi, qui concernent les dotations fédérales. En ce qu'elles s'appliquent aux prézones, ces dispositions sont entrées en vigueur le 5 octobre 2012 (article 12, 2°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012).

Les travaux préparatoires de la loi du 3 août 2012 indiquent :

« Le présent projet a pour principal objectif la mise en œuvre de l'aide adéquate la plus rapide sur le plan organisationnel et l'augmentation de la sécurité des pompiers en mettant en œuvre des dispositions de la loi de 2007 permettant une transition vers les zones de secours.

Pour y arriver, les prézones seront dotées de la personnalité juridique et recevront une dotation fédérale pérenne leur permettant de :

1. Prendre les décisions de manière rapide dans le conseil de prézone composé des bourgmestres de la prézone pour adopter une vision zonale, une politique zonale de lutte contre l'incendie au sein de la prézone traduite dans le plan zonal d'organisation opérationnelle et dans l'affectation raisonnée des crédits de la dotation fédérale. Ce plan zonal est établi par le coordonnateur assisté par la commission technique et approuvé par le conseil de zone. Ce plan zonal doit être adopté rapidement après l'entrée en vigueur de la présente loi. Il doit comprendre les moyens humains et matériels nécessaires au bon fonctionnement opérationnel de la future zone. Cette évaluation des moyens nécessaires est basée notamment sur une analyse des risques et sur les normes minimales fédérales.

2. Se doter d'une structure de coordination permanente qui rendra compte au conseil de zone: le coordonnateur sera un membre des services d'incendie détaché dans la prézone. Il sera, par priorité, un officier disposant du diplôme de niveau A. Toutefois, en cas d'absence de candidat disposant de ce profil, le conseil pourra choisir le coordonnateur parmi tout le personnel des services d'incendie de la prézone.

Le coordonnateur sera un facilitateur de processus et travaillera en concertation étroite avec la commission technique composée des chefs des services incendie de la prézone. D'autres personnes peuvent être totalement ou partiellement détachées auprès de la prézone ou mises à disposition de la prézone afin d'assister le coordonnateur pour des missions spécifiques. Les pompiers professionnels sont détachés par le biais d'une convention entre la prézone et la commune dont ils dépendent. Les pompiers volontaires sont mis à disposition de la zone par leur commune.

Un receveur ou gestionnaire financier d'une des communes de la prézone sera détaché à temps partiel aux fins de gérer la dotation fédérale. Il exercera sa mission sous l'autorité du conseil de prézone.

3. Disposer du personnel opérationnel, professionnel et volontaire, nécessaire pour se conformer à la détermination des moyens humains prévus dans le plan zonal d'organisation opérationnelle.

a. Le personnel sera recruté par la ou les commune(s) désignée(s) par le conseil de prézone.

Les modalités et conditions de recrutement seront celles de la commune qui recrute et le personnel restera soumis aux règles statutaires de cette commune.

Le personnel recruté grâce à la dotation fédérale sera toutefois affecté dans les services d'incendie où un manque de personnel aura été constaté dans le cadre du plan zonal d'organisation opérationnelle et pourra être détaché d'une commune à une autre ou mis à disposition d'une commune par une autre. Le détachement concerne les pompiers professionnels. Les pompiers volontaires sont mis à disposition d'une commune par une autre commune: dans le prolongement de la relation existant entre le pompier volontaire et sa commune, les pompiers volontaires peuvent prêter un certain nombre d'heures au bénéfice de la prézone. Ces heures seront payées au volontaire par la commune comme des prestations pour le service d'incendie et seront remboursées à la commune par la prézone;

b. Les charges seront remboursées à la ou aux commune(s) concernée(s) chaque mois par la prézone;

c. Le coordonnateur pourra coordonner dans la prézone des missions approuvées par le conseil : formation continue, entraînement, prévention, *etc.*

4. Procéder aux achats de matériel et d'équipements individuels nécessaires pour répondre aux besoins de la prézone en appliquant progressivement les normes fédérales : la prézone achètera, sera propriétaire du matériel et décidera de son affectation.

Les subsides fédéraux en matière de matériel incendie sont maintenus pour les communes.

5. Planifier la mise en œuvre progressive des normes minimales concernant les moyens adéquats d'intervention et l'équipement minimal de protection individuelle des sapeurs pompiers. Suite à la demande du Conseil d'État de clarifier la notion de moyens adéquats

spécifiques à la zone, la référence aux normes minimales de l'aide adéquate la plus rapide, à déterminer par le Roi, a été ajoutée dans le texte.

6. Assurer une politique de prévention zonale en se basant sur un réseau de techniciens en prévention qui pourront traiter les dossiers de l'entièreté de la zone.

Le SPF Intérieur intensifiera son soutien aux prézones sur le plan des achats groupés, de la formation, du centre de connaissances pour la sécurité civile et de l'appui informatique.

Le système de financement des services d'incendie tel qu'il est organisé par l'article 10 de la loi du 31 décembre 1963 reste d'application.

Les délibérations du conseil de prézone sont soumises à la tutelle du gouverneur de la province et du ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-2216/001, pp. 3-6).

B.7.1. Sur le fondement des articles 69 et 221/1, § 3, de la loi du 15 mai 2007, le Roi a pris l'arrêté royal du 20 septembre 2012, entré en vigueur le 5 octobre 2012. Les articles 2 à 4 de cet arrêté royal ont prévu qu'une dotation fédérale serait octroyée aux prézones dans les limites des crédits disponibles et ils ont fixé le mode de calcul du montant de la dotation fédérale annuelle maximale de chaque prézone, exprimé sous la forme d'un pourcentage des moyens fédéraux disponibles.

B.7.2. Sur le fondement de l'article 69, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 2013, et de l'article 221/1, § 3, de la loi du 15 mai 2007, le Roi a pris l'arrêté royal du 4 avril 2014 « portant la détermination, le calcul et le paiement de la dotation fédérale de base pour les zones de secours » (ci-après : l'arrêté royal du 4 avril 2014). Les articles 2 à 4 de cet arrêté royal prévoient qu'une dotation fédérale de base est octroyée aux zones de secours dans les limites des crédits disponibles et fixent le mode de calcul du montant de la dotation fédérale de base annuelle maximale de chaque zone de secours, exprimé sous la forme d'un pourcentage des moyens fédéraux disponibles. En vertu de son article 7, cet arrêté royal a produit ses effets le 1er janvier 2014.

L'arrêté royal du 4 avril 2014 a été confirmé par l'article 209, 1°, de la loi-programme du 19 décembre 2014.

B.7.3. Sur le fondement de l'article 69, alinéa 4, de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 2013, et de l'article 221/1, § 3, de la loi du 15 mai 2007, le Roi a pris l'arrêté royal du 19 avril 2014 « portant la détermination de la clé de répartition de la dotation fédérale complémentaire pour les prézones et les zones de secours ». Sur la base de l'article 2 de cet arrêté royal, qui a produit ses effets le 1er janvier 2014, une dotation fédérale complémentaire a pu être accordée aux prézones. Par ailleurs, les articles 3 à 8 de cet arrêté royal, qui sont entrés en vigueur le 1er janvier 2015, prévoient qu'une dotation fédérale complémentaire est octroyée aux zones de secours dans la limite des crédits disponibles, et qu'elle se calcule en additionnant les montants relatifs respectivement aux mesures de fin de carrière (article 5), au mandat du commandant de zone (article 6), à l'harmonisation du statut (article 7) et au fonctionnement opérationnel de la zone (article 8).

Cet arrêté royal a été confirmé par l'article 209, 2°, de la loi-programme du 19 décembre 2014.

B.8.1. Il résulte de l'article 17, § 1er, 3° et 4°, de la loi du 15 mai 2007 que les articles 67, 68, 69 et 72 de la loi du 15 mai 2007 ne sont pas applicables au SIAMU. De même, il résulte de l'article 221/1 de la loi du 15 mai 2007 que la dotation fédérale prévue par cette disposition peut être octroyée aux seules prézones, à l'exclusion du SIAMU. Il s'ensuit que les arrêtés royaux pris sur le fondement de ces dispositions, mentionnés en B.7.1 à B.7.3, ne sont pas applicables au SIAMU. Ainsi, le SIAMU n'a pas droit aux dotations fédérales de base et complémentaires qui sont octroyées aux zones de secours et aux prézones.

L'article 70 de la loi du 15 mai 2007 fixe le régime spécifique de financement fédéral qui est applicable au SIAMU. Il dispose :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans les limites des lois budgétaires et aux conditions qu'Il détermine, intervenir dans le financement de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale par l'octroi de subsides ou une dotation spécifique ».

Dans les travaux préparatoires de la loi du 15 mai 2007, cette disposition a été commentée comme suit :

« Cet article donne au Roi la possibilité de participer au financement de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Le service d'incendie de la région de Bruxelles-Capitale ne reçoit en effet pas de dotation fédérale au sens de la présente loi compte tenu de son statut particulier. La Région de Bruxelles-Capitale dispose de ses propres sources de financement en ce qui concerne son service d'incendie » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2928/001, p. 25).

Sur le fondement de cette disposition, le Roi a pris l'arrêté royal du 19 avril 2014 « fixant les conditions d'octroi d'une dotation spécifique au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale ». Cet arrêté royal dispose :

« Article 1er. Dans les limites des crédits disponibles, une dotation spécifique est octroyée au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

Art. 2. Le montant de la dotation spécifique maximale est communiqué chaque année au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale après l'entrée en vigueur de la loi portant le budget de l'Etat pour l'année concernée.

Art. 3. Dès que le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale reçoit la communication visée à l'article 2, il établit le programme d'investissement comprenant au moins la manière dont la dotation spécifique sera utilisée pour lui permettre d'accomplir les missions visées par la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

Le programme d'investissement est transmis au ministre de l'Intérieur, au plus tard dans les 3 mois de la communication visée à l'article 2.

Art. 4. Le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale transmet au ministre de l'Intérieur, au plus tard le 31 mars de l'année qui suit celle pour laquelle la dotation a été octroyée, un rapport indiquant l'avancement des mesures prévues par le programme d'investissement visé à l'article 3.

Art. 5. Sans préjudice de l'article 7, dès réception du programme d'investissement pour l'année X et du rapport d'avancement relatif au programme d'investissement de l'année X-1, le ministre de l'Intérieur arrête le montant de la dotation spécifique.

Art. 6. Le paiement de la dotation spécifique au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale a lieu par trimestre.

Art. 7. Dans les cas suivants, le ministre ou son délégué peut réduire ou récupérer intégralement ou partiellement la dotation spécifique :

1° l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale n'utilise pas la dotation spécifique pour le financement du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale;

2° le Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale n'exécute pas partiellement ou totalement le programme d'investissement visé à l'article 3.

Art. 8. Par dérogation à l'article 5, le ministre de l'Intérieur arrête le montant de la dotation spécifique relative à l'année budgétaire 2014 lorsque le programme d'investissement visé à l'article 3 est transmis pour le 31 août 2014.

Art. 9. Entrent en vigueur le 1er janvier 2014 :

- Le présent arrêté;
- L'article 70 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile.

Art. 10. Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

Cet arrêté royal a été confirmé par l'article 209, 3°, de la loi-programme du 19 décembre 2014.

B.8.2. En ce qui concerne les moyens financiers du SIAMU, il y a également lieu d'avoir égard, d'une part, à l'article 47, § 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, qui autorise le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à utiliser les moyens qui lui sont attribués pour les matières qui relèvent de la compétence de l'agglomération bruxelloise, et, d'autre part, à l'article 10 de l'ordonnance du 19 juillet 1990, qui énumère les moyens dont le SIAMU dispose.

Dans sa version antérieure à la modification apportée par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 juillet 2015 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création d'un Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale » et entrée en vigueur le 1er mars 2018, l'article 10 de l'ordonnance du 19 juillet 1990 dispose :

« Le Service d'incendie dispose des moyens suivants :

1. les crédits inscrits au budget de la Région de Bruxelles-Capitale et ceux inscrits au budget de l'Agglomération;

2. les dons et les legs en sa faveur;
3. les recettes liées à son action et les indemnités pour prestations;
4. les moyens octroyés par l'Etat ou les autres pouvoirs publics;
5. les subsides et revenus occasionnels;
6. les emprunts contractés en exécution d'un programme d'investissement accepté par l'Exécutif.
7. Les excédents budgétaires non utilisés les années précédentes que le Service d'Incendie peut reporter en vertu de l'ordonnance budgétaire ».

B.9. L'article 117 de la loi du 15 mai 2007, tel qu'il a été modifié en dernier lieu par la loi du 9 novembre 2015 « portant dispositions diverses Intérieur », dispose :

« § 1er. La zone acquiert le matériel et l'équipement nécessaires à l'exercice de ses missions. Elle en assure la gestion et l'entretien.

§ 2. Les zones, les prézones, les communes, le service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale et les centres de formation pour la sécurité civile peuvent, pour l'organisation et l'attribution de marchés publics et de contrats cadres en vue de l'acquisition de matériel et d'équipement qui sont nécessaires à l'exercice de leurs missions, faire appel à la centrale de marché créée au sein de la Direction générale de la Sécurité civile du Service public fédéral Intérieur.

§ 3. Des subsides peuvent être octroyés aux prézones et aux zones de secours, dans les limites des lois budgétaires, pour l'achat de matériel ou l'utilisation de licence nécessaire pour l'exécution de leurs missions telles que visées à l'article 11.

Le Roi détermine les conditions et les modalités d'octroi de ces subsides. Ces conditions doivent permettre de vérifier que l'utilisation des subsides est conforme à l'objectif visé à l'alinéa 1er.

Le montant du subside est fixé par le Roi pour chaque prézone et zone, en tenant compte des critères de population et de superficie ».

Il résulte de l'article 17, § 2, 5./1., de la loi du 15 mai 2007 que l'expression « zone » doit, à l'article 117, § 1er, de la même loi, être entendue comme visant le SIAMU.

Dans l'interprétation de la juridiction *quo*, les subsides visés à l'article 117, § 3, de la loi du 15 mai 2007 peuvent être octroyés aux zones de secours et aux prézones, mais pas au SIAMU.

Quant au fond

En ce qui concerne les deux premières questions préjudicielles

B.10. Le litige pendant devant la juridiction *a quo* oppose, d'une part, le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, l'État belge, les premiers faisant en substance valoir que les règles relatives au financement fédéral du SIAMU sont discriminatoires et demandant notamment la condamnation de l'État belge au paiement de divers montants relatifs à la dotation fédérale pour les années 2013 à 2017. C'est dans le cadre de cette demande que s'inscrivent les deux premières questions préjudicielles.

La Cour limite donc son examen aux dispositions visées dans les deux premières questions préjudicielles qui portent sur le financement fédéral, à savoir les articles 17, § 1er, 3° et 4°, 67, alinéa 1er, 2°, et alinéa 2, 69 et 70 de la loi du 15 mai 2007 et l'arrêté royal du 19 avril 2014 « fixant les conditions d'octroi d'une dotation spécifique au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale », confirmé par l'article 209, 3°, de la loi-programme du 19 décembre 2014.

B.11.1. Il ressort du libellé des deux premières questions préjudicielles et des motifs de la décision de renvoi que la Cour est invitée à se prononcer sur trois différences de traitement en ce qui concerne le financement fédéral.

B.11.2. Premièrement, la Cour est invitée à comparer, pour les années en cause concernées, la situation des zones de secours et celle du SIAMU. La Cour est interrogée sur la compatibilité des dispositions en cause avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'elles prévoient un régime spécifique de financement fédéral pour le SIAMU et en ce qu'elles excluent ce dernier du bénéfice des dotations fédérales de base et complémentaires octroyées aux zones de secours.

B.11.3. Deuxièmement, la Cour est interrogée sur la compatibilité des dispositions en cause avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'elles excluent « la Région de Bruxelles-Capitale et le SIAMU » de la garantie que l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 offre aux « communes, agglomérations de communes, ou intercommunales situées dans les Régions flamande et wallonne ».

L'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 garantit aux communes d'une zone de secours qu'elles ne devront pas ensemble contribuer davantage en termes réels que leur apport actuel, tant que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de la loi du 15 mai 2007 n'est pas égal à un.

Dès lors que cette disposition s'applique à la répartition du financement d'une zone de secours entre l'autorité fédérale et les communes de la zone de secours et qu'elle ne s'applique pas à la répartition du financement du SIAMU entre l'autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale, ce deuxième aspect des deux premières questions préjudicielles doit être compris en ce sens que la Cour est invitée à comparer, pour les années en cause concernées, la situation des communes d'une zone de secours, qui bénéficient de la garantie prévue à l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007, et celle de la Région de Bruxelles-Capitale, qui ne bénéficie pas de cette garantie.

B.11.4. Troisièmement, la Cour est invitée à comparer, pour les années en cause concernées, la situation des prézones et celle du SIAMU. La Cour est interrogée sur la compatibilité des articles 67, alinéa 1er, 2°, et 69 de la loi du 15 mai 2007, en ce qu'ils sont rendus applicables aux prézones par l'article 221/1, § 3, et § 5, alinéa 2, de la même loi, avec le principe d'égalité et de non-discrimination en ce que les dotations fédérales qu'ils octroient aux prézones ne sont pas octroyées au SIAMU.

B.12. La Cour examine tout d'abord la différence de traitement mentionnée en B.11.2.

B.13. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.14. Le SIAMU et les zones de secours sont comparables au regard des dispositions en cause, dès lors que les dispositions de la loi du 15 mai 2007 mentionnées en B.4.1 à B.4.5 les chargent d'exercer au niveau supralocal les mêmes missions en matière de sécurité civile.

B.15. La différence de traitement repose sur un critère de distinction objectif, à savoir l'entité compétente au niveau supralocal en matière de sécurité civile à laquelle le financement fédéral est octroyé.

B.16.1. Il n'est toutefois pas raisonnablement justifié que les critères de répartition du financement fédéral fixés par ou en vertu de l'article 69 de la loi du 15 mai 2007 s'appliquent uniquement aux zones de secours et non à toutes les entités auxquelles les dispositions mentionnées en B.4.1 à B.4.5 imposent l'exercice des mêmes missions au niveau supralocal en matière de sécurité civile, à savoir les zones de secours et le SIAMU.

En ce qui concerne la dotation fédérale de base, il ressort des travaux préparatoires cités en B.5.4, d'une part, que les critères relatifs à la population résidentielle et active, à la superficie et aux risques présents sur le territoire donnent une indication des risques d'intervention et, partant, des frais requis et, d'autre part, que les critères relatifs au revenu cadastral et au revenu imposable donnent une indication des moyens financiers disponibles par ailleurs.

En ce qui concerne les dotations fédérales complémentaires, il ressort des travaux préparatoires cités en B.5.4 qu'elles visent à permettre « un calcul des dotations par catégorie de surcoûts » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3113/003, p. 3) et qu'elles sont établies « sur la base de critères objectifs, qui tiennent toutefois compte des spécificités de chaque zone » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3113/004, p. 16).

Les dispositions en cause, qui excluent le SIAMU du champ d'application de l'article 69 de la loi du 15 mai 2007 et le soumettent à un régime spécifique de financement fédéral, aboutissent à ce qu'aucun critère de répartition préétabli ne détermine la part du SIAMU dans le montant total des dotations fédérales qui sont octroyées aux entités compétentes au niveau supralocal en matière de sécurité civile. En isolant le SIAMU dans une enveloppe budgétaire distincte et en prévoyant que les critères prévus par ou en vertu de l'article 69 de la loi du 15 mai 2007 s'appliquent uniquement pour répartir, entre les zones de secours, l'enveloppe budgétaire qui leur est dédiée, les dispositions en cause peuvent aboutir à ce que le SIAMU soit financièrement désavantagé, ainsi que cela ressort de la décision de renvoi.

B.16.2. Contrairement à ce que le Conseil des ministres allègue, et sans qu'il soit nécessaire d'examiner si cela pourrait justifier la différence de traitement en cause, il convient de constater qu'il ne ressort pas des travaux préparatoires de la loi du 15 mai 2007 que le SIAMU et la Région de Bruxelles-Capitale ont demandé à ce que le SIAMU soit exclu du bénéfice des dotations fédérales de base et complémentaires.

B.16.3. Le fait que les dispositions de la loi du 15 mai 2007 relatives à la tutelle spécifique et à l'inspection générale des services opérationnels de la sécurité civile, dans leur version applicable aux années concernées dans le litige pendant devant la juridiction *a quo*, ne s'appliquent pas au SIAMU ne permet pas davantage de justifier raisonnablement la différence de traitement en cause. Il suffit en effet de constater qu'un mécanisme de contrôle peut être mis en œuvre par l'autorité fédérale lorsqu'elle octroie une dotation au SIAMU, ainsi qu'il ressort d'ailleurs du mécanisme prévu aux articles 3 à 7 de l'arrêté royal du 19 avril 2014 « fixant les conditions d'octroi d'une dotation spécifique au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale », confirmé par l'article 209, 3°, de la loi-programme du 19 décembre 2014.

B.16.4. Le fait qu'outre le financement fédéral, les zones de secours sont notamment financées par des dotations communales, tandis que le SIAMU est notamment financé par la

Région de Bruxelles-Capitale, ne permet pas non plus de justifier raisonnablement la différence de traitement en cause.

Lorsque la Région de Bruxelles-Capitale participe au financement du SIAMU en application de l'article 47, § 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et de l'article 10 de l'ordonnance du 19 juillet 1990, elle participe au financement des matières fédérales de la lutte contre l'incendie et de l'aide médicale urgente, qui, au niveau décentralisé, relèvent de la compétence de l'agglomération bruxelloise. Le financement structurel desdites matières sur le territoire de l'agglomération bruxelloise n'est pas l'objet des dispositions que le Conseil des ministres met en évidence, à savoir la loi spéciale du 19 juillet 2012 « portant un juste financement des Institutions bruxelloises », la loi du 19 juillet 2012 « portant modification de la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, et de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires », la loi spéciale du 6 janvier 2014 « portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences », l'article 43 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, l'accord de coopération du 15 septembre 1993 « entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à certaines initiatives destinées à promouvoir le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles » et les avenants à cet accord de coopération.

Au demeurant, rien ne s'oppose à ce que les communes utilisent, pour le versement des dotations communales aux zones de secours, les moyens qui leur sont alloués au titre de financement général des communes par la Région flamande, la Région wallonne ou la Communauté germanophone.

B.17. Il résulte de ce qui précède que la différence de traitement mentionnée en B.11.2 n'est pas raisonnablement justifiée.

Les articles 17, § 1er, 3°, 67, alinéa 1er, 2°, 69 et 70 de la loi du 15 mai 2007 et l'arrêté royal du 19 avril 2014 « fixant les conditions d'octroi d'une dotation spécifique au Service

d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale », confirmé par l'article 209, 3°, de la loi-programme du 19 décembre 2014, ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils prévoient un régime spécifique de financement fédéral pour le SIAMU et en ce qu'ils excluent ce dernier du bénéfice des dotations fédérales de base et complémentaires octroyées aux zones de secours.

B.18. Pour les motifs mentionnés en B.16.1 à B.16.4, il y a également lieu de conclure que la différence de traitement mentionnée en B.11.3 n'est pas raisonnablement justifiée.

Les articles 17, § 1er, 3°, et 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la garantie prévue à l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 ne s'applique pas à la Région de Bruxelles-Capitale.

B.19. La Cour examine à présent la différence de traitement entre les prézones et le SIAMU qui est mentionnée en B.11.4.

B.20. La différence de traitement repose sur un critère de distinction objectif, à savoir l'entité en cause.

B.21. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.2 et en B.6, les prézones ont été créées aux fins de la mise en œuvre progressive de la réforme de la sécurité civile opérée par la loi du 15 mai 2007 et elles ont eu vocation à exister temporairement, jusqu'à la création effective des nouvelles entités supralocales compétentes en matière de sécurité civile, à savoir les zones de secours. Le financement fédéral des prézones s'est inscrit dans ce cadre.

Dès lors que le SIAMU fonctionnait déjà comme une entité supralocale compétente en matière de lutte contre l'incendie et d'aide médicale urgente, il est raisonnablement justifié qu'il n'ait pas bénéficié des dotations fédérales octroyées aux organismes préparatoires que constituaient les prézones.

B.22. Les articles 67, alinéa 1er, 2°, et 69 de la loi du 15 mai 2007, en ce qu'ils sont rendus applicables aux prézones par l'article 221/1, § 3, et § 5, alinéa 2, de la même loi, ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les dotations fédérales qu'ils octroient aux prézones ne sont pas octroyées au SIAMU.

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle

B.23. La troisième question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 117, § 3, de la loi du 15 mai 2007 avec le principe d'égalité et de non-discrimination, dans l'interprétation selon laquelle les subsides visés par cette disposition peuvent être octroyés aux zones de secours et aux prézones, mais pas au SIAMU.

B.24. La Cour examine d'abord la différence de traitement entre les zones de secours et le SIAMU.

B.25. Dès lors que l'article 117, § 1er, de la loi du 15 mai 2007 impose aux zones de secours et au SIAMU la même obligation en termes d'acquisition, de gestion et d'entretien du matériel et de l'équipement nécessaires à l'exercice de leurs missions et que les subsides visés à l'article 117, § 3, concernent l'achat de matériel ou l'utilisation de licence nécessaire pour l'exécution des missions visées à l'article 11 de la loi du 15 mai 2007, qui sont imposées tant aux zones de secours qu'au SIAMU, il y a lieu de conclure, pour les motifs mentionnés en B.16.1 à B.16.4, que la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

L'article 117, § 3, de la loi du 15 mai 2007, interprété en ce sens qu'il ne permet pas l'octroi au SIAMU des subsides qu'il vise, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.26. Dès lors que la comparaison entre les prézones et le SIAMU ne peut donner lieu à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu, elle ne doit pas être examinée.

En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle

B.27. La quatrième question préjudicielle porte sur la conformité des dispositions en cause au principe de la loyauté fédérale consacré à l'article 143, § 1er, de la Constitution.

B.28. Dès lors que la quatrième question préjudicielle ne peut donner lieu à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu que ceux qui sont mentionnés en B.17, B.18 et B.25, elle ne doit pas être examinée.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Les articles 17, § 1er, 3°, 67, alinéa 1er, 2°, 69 et 70 de la loi du 15 mai 2007 « relative à la sécurité civile » et l'arrêté royal du 19 avril 2014 « fixant les conditions d'octroi d'une dotation spécifique au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale », confirmé par l'article 209, 3°, de la loi-programme du 19 décembre 2014, violent les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils prévoient un régime spécifique de financement fédéral pour le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale et en ce qu'ils excluent ce dernier du bénéfice des dotations fédérales de base et complémentaires octroyées aux zones de secours.

- Les articles 17, § 1er, 3°, et 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 précitée violent les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la garantie prévue à l'article 67, alinéa 2, de ladite loi ne s'applique pas à la Région de Bruxelles-Capitale.

- Les articles 67, alinéa 1er, 2°, et 69 de la loi du 15 mai 2007 précitée, en ce qu'ils sont rendus applicables aux prézones par l'article 221/1, § 3, et § 5, alinéa 2, de la même loi, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les dotations fédérales qu'ils octroient aux prézones ne sont pas octroyées au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

- L'article 117, § 3, de la loi du 15 mai 2007 précitée, interprété en ce sens qu'il ne permet pas l'octroi au Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale des subsides qu'il vise, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- La quatrième question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 21 avril 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

P. Nihoul