

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.128 du 20 novembre 2019

A. 226.190/XV-3866

En cause :

1. **le service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU),**
2. **la Région de Bruxelles-Capitale,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Thomas HAUZEUR, avocat,
avenue Louise 222/7
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge,
représenté par le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 septembre 2018, le service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU) et la Région de Bruxelles-Capitale demandent l'annulation de "l'arrêté royal [du] 29 juin 2018 fixant les conditions de facturation entre les zones de secours dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide, publié au *Moniteur belge* en date du 19 juillet 2018".

II. Procédure

L'avis prescrit par l'article 3^{quater} du règlement général de procédure a été publié au *Moniteur belge* du 11 décembre 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 août 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 octobre 2019.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Thomas HAUZEUR, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Nicolas BONBLED, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Pièces jointes au dernier mémoire

Les parties requérantes joignent à leur dernier mémoire des pièces qui n'ont pas été communiquées à la partie adverse. Il y a lieu de les écarter dès lors qu'elles n'ont pas pu être soumises à un débat contradictoire.

IV. Rétroactes

1. La loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes dispose notamment comme suit :

" Article 1^{er}. Il y a cinq agglomérations :

[...];

2^o l'agglomération bruxelloise;

[...]

Art. 4. §1. Les agglomérations et les fédérations encouragent la coordination des activités des communes, et notamment la coordination technique des services de police communale.

§2. Les attributions des communes dans les matières suivantes sont transférées à l'agglomération ou à la fédération :

[...]
3° la lutte contre l'incendie;
4° l'aide médicale urgente.
[...]"

2. L'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises permet à la Région de Bruxelles-Capitale de confier l'exercice d'attributions de l'Agglomération bruxelloise aux organismes d'intérêt public, qu'elle crée ou désigne.

3. L'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale crée en son article 3 un organisme d'intérêt public intitulé "Service d'incendie et d'aide médicale urgente" et le charge notamment, en son article 4, de l'exercice des attributions de l'Agglomération bruxelloise dans la matière relative à la lutte contre l'incendie et dans celle de l'aide médicale urgente ainsi que de missions en matière de prévention de l'incendie.

4. La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile organise une réforme de la sécurité civile, introduisant entre autres, en ses articles 6 et 7, le principe de l'aide adéquate la plus rapide, qui impose aux zones de secours d'intervenir même au-delà de leur ressort territorial lorsque la situation l'exige.

Cette loi prévoit, en son article 67, que les zones de secours sont notamment financées par une dotation fédérale et garantit, comme le précisent les travaux préparatoires, la neutralité de la réforme pour les finances communales jusqu'à ce que la part de l'État fédéral dans le financement du système ait atteint 50 %. Cette disposition est rédigée comme suit :

" Art. 67. 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 1^{er}, 1°, peut être diminuée en proportion de la dotation provinciale visée à l'alinéa 1^{er}, 3°".

L'article 17 de la même loi écarte le SIAMU du champ d'application de ce régime de financement, l'article 70 prévoyant ce qui suit :

- " 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".

En ce qui concerne l'aide adéquate la plus rapide, l'article 6 de la même loi dispose comme suit :

- " Art. 6. § 1^{er}. 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.

§ 2. Les zones des secours concluent entre elles des conventions qui règlent :
1° les modalités financières et de mise en œuvre de l'aide adéquate la plus rapide ;
2° les modalités de renfort en personnel et matériels.

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

Cette disposition est rendue applicable au SIAMU par l'article 17, § 1^{er}, de la même loi.

5. Le 10 novembre 2012, le Roi adopte un arrêté déterminant les conditions minimales de l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats. Son article 2 dispose comme suit :

- " §1^{er}. Les moyens adéquats fixés dans le plan visé à l'article 8 sont au minimum équivalents aux moyens fixés dans l'annexe 1^{re}.

L'effectif minimal des véhicules visés à l'annexe 1^{re}, est fixé dans l'annexe 2.

§2. Chaque zone dispose des moyens minimaux adéquats visés à l'annexe 1^{re} par ses postes agissant seuls ou en réseau.

§3. Tous les moyens adéquats prévus pour un type d'intervention sont automatiquement et immédiatement envoyés".

6. Le 29 juin 2018, un arrêté royal fixe les conditions de facturation entre les zones de secours dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide. Cet arrêté est rédigé comme suit :

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

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

- a) Pour un sapeur-pompier: 23,30 €;
- b) Pour un caporal : 23,55 €;
- c) Pour un sergent : 26,15 €;
- d) Pour un adjudant : 28,61 €;
- e) Pour un lieutenant : 35,83 €;
- f) Pour un capitaine : 39,69 €;
- g) Pour un major : 43,35 €;
- h) Pour un colonel : 49,12 €.

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

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

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

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

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

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

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

Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Le 21 décembre 2018, cet arrêté royal a été modifié de la manière suivante:

" Article 1^{er}. Dans l'article 1^{er}, § 3, de l'arrêté royal du 29 juin 2018 fixant les conditions de facturation entre les zones de secours dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide, est inséré le a/1) rédigé comme suit :
«a/1) Pour un véhicule de commandement (cylindrée entre 2000 et 4500 cm³) : 50 €».

Art. 2. Le Ministre ayant l'Intérieur et la Sécurité dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Cet arrêté royal n'a pas fait l'objet de recours.

Dans leurs écrits de procédure, les parties décrivent le mode de financement du SIAMU et le contexte dans lequel il s'inscrit. La partie adverse

s'emploie à montrer, en citant des décisions de jurisprudence, des extraits des travaux parlementaires et des avis de la section de législation du Conseil d'État, que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour financer l'exercice des compétences de l'agglomération, voire qu'elle doit garantir le financement du SIAMU, que le législateur fédéral est bien compétent en matière de sécurité et de protection civile, y compris à l'égard du SIAMU, que ce dernier est cependant soumis à un régime institutionnel particulier et que la loi du 15 mai 2007, précitée, a tenu compte de cette particularité en déterminant son champ d'application. Elle expose que le législateur fédéral n'a pas voulu «se mêler» de la structure de financement du SIAMU, les dispositions relatives à la gestion budgétaire et financière n'étant pas rendues applicables à ce dernier, mais qu'il a par ailleurs permis au Roi d'intervenir dans ce financement par l'octroi d'une dotation spécifique comme le prévoit l'article 70, sans qu'il ne s'agisse d'un droit subjectif. Elle estime que la question du financement général doit être complètement séparée du problème des coûts supplémentaires que peut engendrer l'application du principe de l'aide adéquate la plus rapide, reconnu à tout citoyen en ce qui concerne les aides urgentes. Elle précise qu'il s'agit également d'éviter les doubles départs des services et que l'objectif initial était que les interventions externes des zones s'effectuent à titre gratuit, ce qui reste le principe fondamental, mais que des ajustements législatifs ont été jugés nécessaires. Elle souligne que la facturation concerne exclusivement les interventions d'urgence et considère que Bruxelles souhaite appliquer ses propres tarifs alors que l'acte attaqué a déterminé pour l'ensemble des zones des montants qui ont été établis sur la base, d'une part, de la rémunération moyenne selon le statut et, d'autre part, du coût estimé des véhicules.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La partie adverse estime que le recours est irrecevable en ce qu'il est introduit par la Région de Bruxelles-Capitale, au motif qu'il a été introduit par sa secrétaire d'État chargée du commerce extérieur et de la lutte contre l'incendie et de l'aide sociale urgente. Selon elle, quand bien même la secrétaire d'État aurait reçu délégation expresse du gouvernement pour introduire le recours, elle n'était pas compétente pour ce faire dès lors qu'en application des articles 38 de la loi spéciale du 12 janvier 2017, précitée, 82 de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, et 34 et 41, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, combinés, les actes judiciaires sont exercés au nom du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par l'un de ses membres et qu'un secrétaire d'État n'est pas membre du gouvernement.

En ce qui concerne le SIAMU, la partie adverse fait valoir qu'il n'a pas produit la décision d'introduire le présent recours, de sorte qu'il n'est pas possible d'établir que le recours est recevable. Elle demande au SIAMU de produire sa décision d'agir et elle ajoute que si la décision d'agir au nom du SIAMU a été prise par la secrétaire d'État susvisée, le recours est irrecevable. Elle répète son argumentation dans son dernier mémoire.

Les parties requérantes répliquent que la secrétaire d'État était compétente pour introduire le présent recours en vertu de l'article 5, 19°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du gouvernement et de la délégation de pouvoir qu'elle a reçue par l'arrêté ministériel du 20 juillet 2014 fixant ses compétences. Elles ajoutent que le Conseil d'État a déjà admis une délégation similaire dans un arrêt n° 164.677 du 13 novembre 2006. En ce qui concerne le SIAMU, elles font valoir qu'en vertu de l'article 19, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, il existe une présomption réfragable de régularité du mandat de l'avocat et de la décision d'introduire le recours de sorte qu'il n'est pas tenu de produire la décision d'agir.

V. 2. Appréciation

Quant au premier requérant

Pour qu'un recours soit recevable, l'intérêt du requérant à l'annulation doit être direct, ce qui suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et lui-même. Les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

Il n'est pas contesté que le SIAMU est un destinataire du règlement attaqué. En critiquant les conditions du recouvrement que ce dernier lui permet d'obtenir à charge des zones sur le territoire desquelles il intervient, il dénonce sans invraisemblance un inconvénient dont il se plaint, grief qui suffit à justifier d'un intérêt direct à l'annulation de ce règlement.

La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que l'annulation de l'acte attaqué serait défavorable au requérant, puisqu'elle supprimerait la possibilité d'un tel recouvrement. En effet, le principe de la répercussion des coûts est instauré par l'article 6, § 3, de la loi du 15 mai 2007, précitée, le Roi n'étant

compétent que pour en déterminer les conditions. En cas d'annulation, il appartiendrait à la partie adverse d'exercer à nouveau sa compétence dans le respect de l'autorité de la chose jugée, ce qui donnerait au requérant une chance de voir adopter une réglementation plus conforme à ses intérêts.

Quant à la validité de la décision d'agir, l'article 19, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que "[s]auf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter". Cette présomption de mandat *ad litem* dispense la personne morale requérante de joindre à la requête les pièces établissant l'existence d'une décision d'agir régulièrement adoptée par les organes compétents à cette fin. La partie adverse ne peut dès lors se contenter d'exiger la production de ces pièces, ce qui irait à l'encontre du but poursuivi par l'auteur de la disposition précitée. Il n'en va autrement que si elle avance des éléments suscitant un doute raisonnable sur l'existence ou la régularité de la décision d'agir.

En l'espèce, la partie adverse ne produit aucun élément de nature à renverser la présomption susvisée. L'argument selon lequel une telle décision serait irrégulière si elle émanait d'une secrétaire d'État ne peut être retenu à cet égard. En effet, aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 19 juillet 1990, précitée, le SIAMU est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique et classé dans la catégorie A de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Il ressort de l'article 8 de cette loi que les organismes de catégorie A "sont soumis à l'autorité du Ministre dont ils relèvent" et que "à ce ministre sont confiés les pouvoirs de gestion". Or, par un arrêté ministériel du 20 juillet 2014, le Ministre Didier Gosuin a délégué à M^{me} Cécile Jodogne, Secrétaire d'État, ses attributions ministérielles relatives à la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente. La partie adverse ne fait valoir aucune disposition prévoyant une règle particulière quant à l'introduction d'actions en justice qui amènerait à conclure qu'une telle délégation ne pouvait pas s'étendre à l'introduction du présent recours au nom du SIAMU.

L'exception ne peut être accueillie.

Le recours est recevable dans le chef du premier requérant.

Quant à la seconde requérante

La Région de Bruxelles-Capitale n'est pas destinataire de l'acte attaqué. Toutefois, elle soutient dans le cadre du premier moyen qu'elle devait être associée à

l'élaboration de cet acte et qu'en adoptant celui-ci, la partie adverse a rendu exagérément difficile, voire impossible, l'exercice de ses compétences. Dans cette mesure, elle dispose bien d'un intérêt au recours.

Quant à la décision d'agir, elle n'est pas produite mais la requête indique que le recours est introduit au nom de la Région de Bruxelles-Capitale, "représentée par son Gouvernement, en la personne de la secrétaire d'État chargée du Commerce extérieur et de la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente".

Aux termes de l'article 82 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les actions de la région, en demandant ou en défendant, sont exercées au nom du gouvernement, poursuites et diligences du membre désigné par celui-ci. Cette disposition est rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Comme le précise l'article 41, § 2, de la même loi spéciale du 12 janvier 1989, les secrétaires d'État ne sont pas membres du gouvernement. L'arrêté ministériel du 20 juillet 2014, par lequel le Ministre Didier Gosuin a délégué à M^{me} Cécile Jodogne, Secrétaire d'État, ses attributions ministérielles relatives à la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente, ne pouvait donc s'étendre à la décision d'introduire un recours devant le Conseil d'État au nom de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le recours est irrecevable dans le chef de la seconde requérante.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen de la requête est pris de la violation des principes généraux d'égalité et de non-discrimination, des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes de proportionnalité, de minutie, de légitime confiance et de bonne administration.

En une première branche, le requérant fait valoir que le principe d'égalité et de non-discrimination implique, non seulement, que deux personnes qui se trouvent dans la même situation soient traitées de la même manière, mais également, que deux personnes qui se trouvent dans des situations différentes soient traitées de manière différente. Il observe qu'en l'espèce, l'acte attaqué s'applique indistinctement à toutes les zones de secours et au SIAMU, sans prendre en compte les spécificités de ce dernier, ni quant à l'application de l'aide adéquate la plus rapide

dans son chef, ni de manière générale quant au financement mis en place par l'État fédéral. Il souligne que les autres zones bénéficient de financements dont le SIAMU ne bénéficie pas, qu'il doit intervenir beaucoup plus souvent sur le territoire d'autres zones que celles-ci sur le sien, qu'il ne peut facturer le coût réel et qu'au vu des tarifs prévus par l'acte attaqué, les autres zones n'ont pas intérêt à conclure des conventions, de sorte que le SIAMU et la région doivent trouver des sources de financement complémentaires. Il en conclut qu'en ne prenant en compte aucune des spécificités du SIAMU, la partie adverse viole les principes de minutie, de légitime confiance et de bonne administration.

À titre subsidiaire, s'il est jugé que la discrimination litigieuse trouve son origine dans la loi du 15 mai 2007, précitée, il demande que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

- " Les articles 2, 5, 11 à 14, 17, 19, 67 à 72 et 220 à 223, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (dénommée ci-après « Loi du 15 mai 2007 »), ne violent-ils pas les articles 1, 2, 10, 11, 39 et 143 de la Constitution pris isolément ou cumulativement, en ce qu'ils :
- excluent le SIAMU du bénéfice d'un droit subjectif à une dotation fédérale, ou à tout le moins du régime de financement de droit commun prévu par l'article 67 à 69 de la Loi du 15 mai 2007;
 - excluent le SIAMU d'un droit subjectif à une dotation fédérale déterminée suivant des critères équivalents ou à tout le moins raisonnablement comparables à ceux utilisés pour le calcul des dotations fédérales aux zones et prézones de la Région flamande et la Région wallonne, prévu par l'article 67 à 69 de la Loi du 15 mai 2007;
 - excluent la Région de Bruxelles-Capitale, les communes bruxelloises et le SIAMU des mêmes garanties que celles octroyées aux communes, agglomérations de communes, ou intercommunales situées dans les Régions flamandes et wallonnes, 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, de ce fait, un système spécifique de financement pour le SIAMU ne disposant d'aucune garantie en termes de prévisibilité, de récurrence et de transparence, alors que les autres prézones - puis les zones — de secours disposent d'un régime de dotation de droit commun qui leur assure de tels droits et garanties, sans que le système spécifique pour SIAMU repose sur un critère objectif pertinent;
 - excluent les habitants de l'agglomération bruxelloise, et de facto de la Région de Bruxelles-Capitale du droit mis en œuvre par la Loi du 15 mai 2015, pour les autres prézones et zones de secours, selon lequel «des services équivalents doivent entraîner des charges équivalentes pour les citoyens».
 - imposent à la Région de Bruxelles-Capitale et/ou au SIAMU de prendre en charge les coûts des missions complémentaires imposées par l'Etat fédéral par la Loi du 15 mai 2007, alors que ces missions complémentaires sont couvertes par des financements fédéraux (dotation de base et dotation complémentaire) dès lors qu'elles sont exercées par des prézones et des zones de secours situées en-dehors de la Région bruxelloise;
 - imposent un financement du matériel d'intervention fondé sur une «clé de répartition», sans qu'il soit fondé sur des critères objectifs clairs;
 - et ce faisant, empêchent la Région de Bruxelles-Capitale et/ou au SIAMU de combler les pertes subies dans le cadre de l'application de l'aide adéquate la

plus rapide moyennant les dotations fédérales de base et complémentaire, contrairement aux autres zones de secours ?".

En une seconde branche, ils prétendent qu'en imposant une tarification maximale, la partie adverse crée un régime déséquilibré et disproportionné entre le bénéfice qu'en tirent les zones limitrophes de la Région de Bruxelles-Capitale et le bénéfice que celle-ci peut en retirer, portant ainsi atteinte au financement du SIAMU et à l'exercice de ses compétences propres.

La partie adverse répond que les articles 10 et 11 de la Constitution ne peuvent pas être appliqués, en l'espèce, au motif que les catégories comparées ne sont pas comparables. Elle fait valoir que l'application du principe de l'aide adéquate la plus rapide découle directement de la loi et que les droits de tous les citoyens - dont l'aide adéquate la plus rapide - doivent être traités de manière égale. Elle ajoute qu'il n'existe pas de raisons objectives qui justifient que les coûts des véhicules et du personnel à Bruxelles diffèrent de ceux des autres zones de secours. Elle en déduit que la violation des principes de minutie, de confiance légitime et de bonne administration n'est pas établie.

Elle considère que le Conseil d'État a explicitement confirmé ce qui précède, en jugeant dans un arrêt n° 235.781 du 16 septembre 2016, que pour ce qui concerne la facturation de certains services, le législateur fédéral pouvait parfaitement considérer que le SIAMU devait être soumis au même régime que les autres zones de secours.

Elle ajoute que le SIAMU est de plus en plus subsidié par l'autorité fédérale par le biais d'une dotation spécifique et soutient qu'il n'existe pas de raisons convaincantes pour adopter un régime différencié de tarification relatif au principe de l'aide adéquate la plus rapide. Elle affirme que le système de financement de droit commun visait uniquement à couvrir les surcoûts de la réforme qui sont également pour partie couverts par la dotation fédérale spéciale et considère que la différence entre les dotations résulte de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle prétend que le principe de réciprocité justifie uniquement les interventions gratuites, donc le premier principe du financement de l'aide adéquate la plus rapide, et que c'est pour les situations dans lesquelles règnerait une asymétrie qu'il peut être recouru aux conventions et à la facturation. Elle n'aperçoit pas dans quelle mesure il pourrait être considéré que l'acte attaqué aggrave la situation du SIAMU. Elle soutient que le requérant ne démontre à aucun moment ce qu'est le coût réel ni comment celui-ci est calculé, en tenant compte des compétences propres

de la Région de Bruxelles-capitale qui ont un impact sur le financement du SIAMU, ni comment la dotation spéciale accordée par l'autorité fédérale ne répondrait à aucun problème, compte tenu du fondement juridique que l'acte attaqué confère au SIAMU pour facturer ses interventions *extra-muros* au coût réel. Elle écrit que si les autres zones ne souhaitent pas conclure de conventions avec le SIAMU, la première question qui se pose est de savoir pourquoi et dans quelle mesure les tarifs litigieux en seraient la cause. Elle ajoute que la disproportion alléguée n'est pas démontrée et que rien n'établit que les tarifs litigieux ne pourraient pas couvrir les coûts des interventions. Elle affirme que même si tel était le cas, il reviendrait à la Région de Bruxelles-Capitale de justifier pourquoi le SIAMU ne pourrait pas travailler aux tarifs litigieux alors que toutes les autres zones de secours le peuvent et de démontrer comment une éventuelle différence objective liée à une différence de tarification ne pourrait pas être couverte par la dotation fédérale spéciale.

Elle ajoute que cela ne signifie pas que tout le système de dotation doive être remis en cause dès lors que le principe de l'aide adéquate la plus rapide peut être totalement distingué et détaché de la structure de financement de sorte qu'il n'est pas nécessaire de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la structure de financement du SIAMU.

Dans son dernier mémoire, elle répète son argumentation et se réfère en outre à l'arrêt n° 237.527 du 1^{er} mars 2017, par lequel le Conseil d'État a, selon elle, jugé que le SIAMU pouvait parfaitement être soumis au même régime que les zones de secours. Elle observe que tant l'impossibilité de répercuter certains frais que la limitation à une heure d'intervention et la barémisation des frais de personnel sont prévus pour toutes les zones. Elle estime que pour démontrer la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et des principes de proportionnalité, de minutie et de légitime confiance, le requérant devrait démontrer qu'une éventuelle différence objective liée à une différence de tarification ne pourrait pas être couverte par la dotation fédérale spéciale, ce qu'il reste en défaut de faire. Elle estime, subsidiairement, qu'il n'est pas nécessaire d'interroger la Cour constitutionnelle sur la structure de financement du SIAMU, cette question portant sur la loi du 15 mai 2007 et n'étant pas utile à la résolution du présent litige. Elle ajoute qu'en tout état de cause, conformément à l'article 26, § 4, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État n'est pas tenu de poser une telle question s'il estime que la disposition du titre II de la Constitution qui est invoquée n'est manifestement pas violée.

VI.2. *Appréciation*

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

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

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

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

L'acte attaqué détermine les montants maximaux qui pourront être facturés par la zone qui est intervenue, à la zone sur le territoire de laquelle elle est intervenue. Le but de la compétence ainsi conférée au Roi par l'article 6, § 3, de la loi précitée était d'éviter des abus dans la manière de facturer ces interventions (*Doc. Parl. Chambre des Représentants*, 54-1298/001, page 38).

La partie adverse affirme que les forfaits prévus par l'acte attaqué suffisent à couvrir les coûts normaux de telles interventions, sans toutefois produire aucune pièce en ce sens. Le contenu de l'arrêté attaqué ne peut corroborer ce point de vue. En effet, en son article 1^{er}, § 1^{er}, il limite le recouvrement aux seuls moyens minimaux qui sont déterminés par l'arrêté royal du 10 novembre 2012, aucun

surplus de moyens n'étant donc remboursable; le paragraphe 3 du même article ne vise que certains des véhicules prévus par ce même arrêté royal du 10 novembre 2012. Quant à l'article 2 de l'acte attaqué, il limite la facturation à une durée maximale d'une heure de prestation, sauf demande expresse. En tout état de cause, l'acte attaqué a pour objet et pour finalité de plafonner les possibilités de recouvrement, quels que soient les coûts réels exposés. La circonstance que ce régime ne s'applique qu'à défaut de conventions entre les zones de secours et qu'il ne vise que les interventions d'urgence peut sans doute relativiser l'ampleur de l'incidence financière de la disposition en cause. Elle ne modifie cependant pas le constat que les zones de secours ne pourront pas recouvrer intégralement le coût d'interventions que la loi les oblige, dans l'intérêt des citoyens, à effectuer en dehors de leur ressort.

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

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

En particulier, la partie adverse ne donne aucune explication quant à l'absence de discrimination à l'encontre du SIAMU qui ne bénéficie pas de la disposition de l'article 67, alinéa 2, de la loi du 15 mai 2007 précitée, selon lequel: "Aussi longtemps que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de cette loi, n'est pas égal à un, les communes d'une zone ne devront pas, ensemble, contribuer davantage en termes réels que leur apport

actuel". L'argument selon lequel le coût de la réforme serait couvert ou du moins en partie couvert, dans le chef du SIAMU, par la dotation fédérale spéciale accordée en exécution de l'article 70 de la même loi du 15 mai 2007 n'est étayé par aucun élément concret qui permettrait d'apprécier la proportionnalité de la mesure prévue par l'acte attaqué.

Le deuxième moyen est dès lors fondé.

VII. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VIII. Indemnité de procédure

Le requérant sollicite une indemnité de procédure de 1.100 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande tout en réduisant cependant le montant de cette indemnité à 700 euros, dès lors que le requérant ne fait état d'aucun élément justifiant qu'une indemnité supérieure au montant de base lui soit accordée.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté royal 29 juin 2018 fixant les conditions de facturation entre les zones de secours dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide, publié au *Moniteur belge* en date du 19 juillet 2018 est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée au premier requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt novembre deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Caroline HUGÉ,	greffier.
Le Greffier,	Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.