

Fiche 6 - Les services d'incendie et de secours

1. Les services d'incendie

A. Les « services régionaux d'incendie » (avant 2015) : petit historique

Depuis la naissance de notre pays, les communes ont toujours assumé une mission très importante en matière de protection contre l'incendie en gérant et en finançant¹ les services d'incendie.

Pendant les 50 dernières années, cette compétence a été régie par la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile² ; les communes pouvaient disposer d'un service d'incendie communal ou "régional", c'est-à-dire regroupant plusieurs communes. Signalons par ailleurs l'existence – qui perdure aujourd'hui – d'une intercommunale, la seule, chargée de ces missions : l'Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs (IILE).

Lorsque le service comptait plus d'une commune, la commune qui gérait le personnel, le matériel et l'infrastructure était appelée commune « centre de groupe », tandis que les autres étaient dénommées « communes couvertes ».

Les services d'incendie, au nombre de 250 en Belgique et 85 en Wallonie, étaient classés en 4 catégories selon que leur personnel était :

- principalement volontaire (centres Z – 53 en Wallonie),
- principalement professionnel (centres X – 2 en Wallonie),
- ou mixte (centres Y – 10 en Wallonie),
- quant à la quatrième catégorie, les centres C (20 en Wallonie), il s'agissait de services d'incendie mono-communaux, c'est-à-dire qu'ils ne desservaient que leur propre commune.

Le Roi déterminait par ailleurs une série de normes d'organisation, de fonctionnement et d'équipement auxquelles devaient répondre les services d'incendie en fonction de leur catégorie précitée³.

Quant au statut du personnel communal d'incendie, il était déterminé par règlement communal, sur base d'un modèle obligatoire fixé par l'arrêté royal du 6 mai 1971⁴. Les deux grandes catégories de personnel des services d'incendie sont :

- les pompiers professionnels, dotés du statut de fonctionnaire communal spécifique (selon le règlement de la commune qui gère leur service),
- les pompiers volontaires, qui ne sont à proprement parler ni fonctionnaires statutaires ni employés sous contrat de travail, mais sont occupés dans le cadre d'une « déclaration d'engagement » pour une durée de 5 ans renouvelable⁵. Le plus souvent, ces volontaires exercent un autre métier à titre principal.

B. La réforme de la sécurité civile – Les zones de secours

En 2005, une réforme globale des services d'incendie a été lancée.

Elle a trouvé son fondement légal dans la parution de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile⁶.

¹ Historiquement, à plus de 90 %, l'Etat intervenant pour le reste.

² M.B., 16.1.1964, loi modifiée à plusieurs reprises.

³ A.R. 8.11.1967, M.B., 18.11.1967.

⁴ M.B., 19.6.1971.

⁵ A.M. 23.3.1972 (M.B., 1.7.1972).

⁶ M.B., 31.7.2007.

Cette loi-cadre, dont la mise en application par voie d'arrêtés royaux a pris plus de sept ans, est entrée pleinement en vigueur au 1^{er} janvier 2015, avec la création juridique des zones de secours (34 pour le pays, dont 14 en Wallonie).

Elle prévoit les principes fondamentaux qui suivent :

1. le citoyen a droit à l'assistance la plus adéquate et la plus rapide (donc sans tenir compte des frontières de zones) ;
2. chaque citoyen a droit à la même protection de base pour une contribution équivalente ;
3. une augmentation d'échelle est nécessaire pour les territoires couverts par les services d'incendie. Elle prend donc la forme de 34 zones de secours, plus étendues que les 250 services d'incendie qui existaient jusqu'alors ;
4. l'organisation des services est structurée à trois niveaux :
 - un réseau de casernes et de postes de secours (niveau opérationnel),
 - un ensemble de zones de secours (niveau d'organisation politique),
 - le niveau fédéral (niveau de fixation des normes) ;
5. une position juridique claire (statut administratif, pécuniaire, etc.) est édictée pour le personnel, qu'il soit professionnel ou volontaire ;
6. sur base d'une analyse des risques réalisée sur l'ensemble de territoire belge, il est prévu d'optimiser le degré de couverture, tout en raccourcissant les délais d'intervention (création d'un réseau de casernes, selon un maillage le plus adapté à la couverture rapide du territoire). Des normes d'intervention sont ainsi prévues, qui doivent entrer pleinement en vigueur en 2018 ;
7. le financement doit être rééquilibré à charge du Fédéral, qui doit supporter tous les surcoûts de la réforme, tant que la répartition des charges avec les communes n'a pas atteint 50 %-50 % (contre 90 % - 10 %, respectivement pour les communes et le Fédéral, au début de la réforme). La neutralité budgétaire, comptabilisée zone par zone, qui en découle pour les communes est un des principes fondamentaux du nouveau mécanisme mis en place ;
8. la réforme doit inclure l'aide médicale urgente.

Entre 2008 et 2014, pour des raisons principalement financières et de crise politique, la loi de 2007 est restée en attente de mise en œuvre.

Depuis 2008, la préparation de la réforme s'est donc poursuivie au rythme très modeste que les budgets fédéraux permettaient d'imprimer.

Ainsi, un budget de 32 millions d'euros a été dégagé, *in extremis*, au printemps 2010, avant la chute du Gouvernement, pour aider à refinancer la formation des pompiers, leur équipement individuel, ainsi que la préparation de projets de collaboration entre les services d'incendie actuels, dans une optique de mise en œuvre ultérieure des zones de secours que prévoit la loi de 2007. En 2011, les affaires courantes se prolongeant, le budget de 32 millions a été simplement reconduit, dans l'attente d'une décision sur l'avenir de la réforme.

En 2012, le Fédéral a décidé de donner une nouvelle impulsion à la réforme, en prévoyant, via une modification de la loi de 2007, la création de nouvelles personnes juridiques, qui préfigurent ce que seront les 34 zones de secours déjà délimitées depuis 2007, et qui portent le nom de « prézones opérationnelles à personnalité juridique », plus connues sous le nom de « PZO+ ».

La principale nouveauté qu'entraîne cette personnalité juridique est la possibilité de se voir attribuer une dotation fédérale récurrente, en lieu et place d'une subvention ponctuelle.

Le Gouvernement fédéral s'est accordé, en 2013, sur le principe d'une augmentation progressive (entre 2015 et 2018) de ses budgets incendie, afin de compenser l'ensemble des surcoûts qui résulteront de la création d'un statut harmonisé des pompiers.

La question du coût réel de la mise en place et du fonctionnement en régime des zones de secours, à partir de 2015, devra cependant toujours être examinée dans sa globalité, et la manière dont une solution pourra être dégagée quant au financement futur des zones de secours déterminera l'impact réel de la réforme sur les budgets communaux, et le respect ou non de l'engagement fédéral à une neutralité budgétaire de la réforme, pour les communes dans leur ensemble.

Les trois premières années de fonctionnement des zones de secours (2015 – 2017) laissent toutefois apparaître une mise en œuvre équilibrée sur le plan financier (dotations fédérales en hausse constante depuis 2014, et absence d'augmentation des contributions des communes, dans leur ensemble et zone par zone).

C. Le personnel des zones de secours

Au sein des zones de secours, il existe différentes catégories de membres du personnel. Il y a bien entendu les pompiers, mais nous y trouvons également du personnel administratif et des ambulanciers⁷.

La loi énumère les différentes catégories de personnel opérationnel : les pompiers professionnels, les pompiers volontaires, les ambulanciers professionnels, non-pompiers et les ambulanciers volontaires, non-pompiers⁸. La loi définit les pompiers ou ambulanciers volontaires comme étant « *les membres du personnel de la zone pour lesquels leur fonction dans la zone ne constitue pas leur activité à titre principal* », tandis que les pompiers ou ambulanciers professionnels sont ceux qui « *sont employés à titre principal par la zone* ».

Les membres du personnel composant le cadre administratif peuvent avoir la qualité d'agent statutaire ou d'agent contractuel⁹.

C'est au conseil qu'il appartient de fixer le plan du personnel de la zone, sur proposition du commandant de zone¹⁰. L'autorité fédérale a, toutefois, encadré l'élaboration des plans du personnel des zones de secours en listant plusieurs critères dont les zones doivent tenir compte lors de l'élaboration de leur plan du personnel opérationnel¹¹. Il existe également un arrêté royal relatif aux fonctions administratives et opérationnelles minimales mises en place par les zones de secours¹².

A la tête de la zone de secours se trouve le commandant de zone.

Le personnel opérationnel des zones de secours a un statut fédéral. C'est le Ministre de l'Intérieur qui est compétent pour adopter ou modifier le statut du personnel opérationnel des zones de secours.

Ce statut est principalement fixé par deux arrêtés royaux du 19 avril 2014, l'un portant le statut administratif des agents (recrutement, stage, évaluation, régime de congé des pompiers professionnels,

⁷ L. 15.5.2007, art. 101, rel. à la sécurité civile, *M.B.*, 31.7.2007, ci-après LSC.

⁸ LSC, art. 103.

⁹ LSC, art. 105.

¹⁰ LSC, art. 102.

¹¹ A.R. 29.6.2014 déterminant les critères pour fixer le plan du personnel opérationnel des zones, *M.B.*, 19.8.2014.

¹² A.R. 25.4.2014 rel. aux fonctions administratives et opérationnelles minimales mises en place par les zones de secours, *M.B.*, 10.9.2014.

régime disciplinaire du personnel professionnel et du personnel volontaire, etc.)¹³ et l'autre, leur statut pécuniaire (échelle de traitement des pompiers professionnels, indemnité de prestation des pompiers volontaires et diverses allocations)¹⁴.

En outre, le législateur fédéral a adopté un régime de temps de travail propre au personnel opérationnel des zones de secours¹⁵, ainsi qu'un régime relatif au temps de service des pompiers volontaires¹⁶.

2. Les services d'aide médicale urgente

Pour la plus grande part, les missions d'aide médicale urgente sont remplies aujourd'hui par les zones de secours en Wallonie. Ces interventions « ambulances » représentent d'ailleurs plus des deux tiers des sorties effectuées par les pompiers chaque jour.

Dans le cadre de la réforme des services d'incendie, il a notamment été prévu que les anciens centres d'appels unifiés (gérés au niveau de quelques grandes villes du pays) soient, dans leurs missions et dans leur personnel (jusqu'ici communal), transférés à l'autorité fédérale. Un budget a déjà été dégagé en ce sens à partir de 2010. On notera toutefois que ce transfert ne concerne que les centres d'appels (qui s'appelleront « centres 112 ») et non les services d'intervention eux-mêmes (ambulances, SMUR), lesquels sont pour la plupart incorporés dans les services communaux d'incendie, ou dépendant des hôpitaux.

La réussite de la réforme de la sécurité civile, censée être opérationnelle à partir de 2015, dépendra aussi, en partie, de la réforme de l'aide médicale urgente, tant il est vrai que les « départs ambulances » représentent en moyenne les deux tiers des interventions des services d'incendie.

Une réforme spécifique de l'aide médicale urgente est donc à l'agenda du Gouvernement fédéral en 2018.

¹³ A.R. 19.4.2014 rel. au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, *M.B.*, 1.10.2014.

¹⁴ A.R. 19.4.2014 portant statut pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours, *M.B.*, 1.10.2014.

¹⁵ L. 19.4.2014 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 mod. L. 15.5.2007 rel. à la sécurité civile, *M.B.*, 23.7.2014.

¹⁶ A.R. 19.4.2014, livre 8, rel. au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours, *M.B.*, 1.10.2014.