

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.140 du 12 septembre 2025

A. 235.462/XV-4946

En cause : **la zone de police Vesdre (ZP 5289)**,
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la commune de Pepinster,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-Marc SECRETIN et
Séverine HOSTIER, avocats,
rue des Augustins 32
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 14 janvier 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du conseil communal de la [commune de Pepinster] du 28 janvier 2019, fixant la dotation communale à la zone de police Vesdre pour 2019 à 977.787,94 euros, qui a été approuvée tacitement par la ministre de l'Intérieur par l'écoulement du délai de 40 jours à dater de la notification de l'arrêt du Conseil d'État n° 251.764 du 6 octobre 2021 ».

II. Procédure

Un dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Dieu Hanh Nguyen, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport concluant à l'annulation de l'acte attaqué a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 février 2025 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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. Dossier administratif

III.1. Exposé de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose que le dossier administratif qu'elle a l'obligation de déposer se trouvait dans les archives de la maison communale de Pepinster qui a été touchée par les inondations des 14, 15 et 16 juillet 2021. Elle précise que la maison communale, menaçant ruine, a été détruite par la suite. Elle ajoute qu'« avec ces inondations, ce sont toutes les archives qui ont été perdues, en ce compris les éléments constituant le dossier administratif de la présente affaire ». Elle soutient qu'il s'agit d'une circonstance relevant de la « force majeure ».

Cependant, elle explique que, dans la mesure où la présente procédure s'inscrit dans le prolongement de celle qui a donné lieu à l'arrêt n° 251.764 du 6 octobre 2021, « sur [la] base des archives de son avocat, [elle] est [...] en mesure de présenter une partie des éléments qui figuraient dans son dossier administratif au moment de l'adoption de l'acte attaqué, outre les éléments qui l'ont suivi et qui sont en lien utile avec la présente procédure ».

III.2. Observations de la partie requérante

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante formule deux observations. Selon elle, « [d'] une part il est peu crédible que l'ensemble des pièces

du dossier administratif de l'acte attaqué ne soit pas disponible sous forme électronique [et d'] autre part, la partie adverse dépose bien un dossier administratif et n'indique aucunement la ou les pièces qui devraient s'y retrouver et qui n'y figureraient pas, car elles auraient été perdues ».

III.3. Appréciation

Lorsqu'en raison de circonstances relevant de la force majeure, telles que, comme en l'espèce, l'inondation de la vallée de la Vesdre les 14, 15 et 16 juillet 2021, laquelle, selon les déclarations de la partie adverse, non contestées, a notamment touché la maison communale et ses archives papier, la partie adverse n'est plus en mesure de déposer le dossier administratif, mais le compose à nouveau à partir de pièces que détenait précédemment son avocat pour l'avoir défendue dans le cadre d'une procédure juridictionnelle antérieure, il y a lieu de considérer que ces pièces constituent valablement le dossier administratif.

Dès lors que ce dossier administratif a été déposé dans le délai imparti, il n'y a pas lieu d'appliquer l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Faits utiles

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 248.638 du 16 octobre 2020. Il convient de s'y référer et d'y ajouter les faits suivants :

1. Par un arrêt n° 251.764 du 6 octobre 2021, le Conseil d'État annule la décision du ministre de l'Intérieur du 8 mai 2019 par laquelle il rejette le recours introduit par le conseil communal de la commune de Pepinster contre l'arrêté du Gouverneur de la Province de Liège du 21 février 2019 portant approbation de la délibération du conseil communal de la commune de Pepinster du 28 janvier 2019 moyennant une majoration d'un montant de 225.000 euros afin de se conformer au montant demandé par la zone de police Vesdre.

2. Par un courrier électronique du 30 novembre 2021, la zone de police Vesdre demande au service public fédéral (SPF) Intérieur si une nouvelle décision a été prise et notifiée à la commune de Pepinster à la suite de l'arrêt n° 251.764, précité.

3. Par un courrier électronique du 6 décembre 2021, le SPF Intérieur répond à la zone de police Vesdre qu'un nouvel arrêté ministériel « tenant compte des remarques du Conseil d'État » sera rédigé.

4. Par un courrier électronique du 14 décembre 2021, le même service écrit à la zone de police Vesdre qu’aucune nouvelle décision n’a été prise à la suite de l’arrêt du Conseil d’État précité. L’auteur du courrier électronique ajoute les précisions suivantes :

« [...] »

Nous sommes désormais hors délai pour prendre un nouvel arrêté ministériel dans ce dossier.

Quant aux conséquences, la LPI considère le recours de la commune de Pepinster comme “admis” donc cela signifie [que] les revendications de la commune de Pepinster comprises dans le recours introduit devant le Ministre sont “acceptées”. En conséquence, toutes les autres autorités impliquées dans ce dossier doivent tenir compte de cette “décision” qui ne concerne que le budget 2019 ».

5. La décision visée par le SPF Intérieur dans le courrier électronique précité est celle du conseil communal de Pepinster du 28 janvier 2019, fixant la dotation communale à la zone de police Vesdre pour 2019 à 977.787,94 euros (soit un montant moindre que celui arrêté par le conseil de police le 13 décembre 2018).

Il s’agit de l’acte attaqué.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

La partie requérante rappelle qu’un acte administratif ne peut être contesté devant le Conseil d’État qu’après que tout ce qui concourt à le rendre exécutoire est acquis. Elle précise, en particulier, qu’un acte soumis à approbation n’est pas attaquant avant que l’approbation (ou l’improbation), éventuellement implicite, a été donnée. Elle ajoute qu’une approbation ne se substitue pas à la décision approuvée, mais la rend seulement exécutoire et précise que la décision de l’autorité de tutelle devant laquelle un recours est organisé contre la décision d’approbation ne se substitue pas davantage à la décision approuvée. Enfin, elle fait valoir que c’est la décision approuvée, et non la décision d’approbation tacite, qui fait grief et qui est susceptible de recours.

Elle considère qu’en l’espèce, l’approbation donnée tacitement par le ministre de l’Intérieur, par l’écoulement du délai de 40 jours qui lui était imparti pour statuer à nouveau sur le recours de la commune de Pepinster, après la notification de

l'arrêt d'annulation du Conseil d'État du 6 octobre 2021, permet ainsi à l'acte attaqué de sortir ses effets et le rend exécutoire. Selon elle, c'est donc à partir de ce moment-là qu'il est susceptible de recours.

Elle précise qu'après la notification de l'arrêt d'annulation du Conseil d'État, elle s'est enquis auprès du SPF Intérieur de l'éventuelle adoption d'une nouvelle décision du ministre et que par un courriel du 14 décembre 2021, ce service lui a été indiqué qu'aucune nouvelle décision n'avait été prise par le ministre. Elle considère que, dès lors qu'elle a introduit le recours en annulation dans le délai de 60 jours à dater de la prise de connaissance de l'approbation tacite de l'acte attaqué, son recours est bien recevable *ratione temporis*.

Enfin, elle soutient qu'elle a bien intérêt à contester l'acte attaqué dès lors que ce dernier fixe la dotation à lui verser à un montant moindre que celui prévu à son budget pour l'année 2019 et qu'il est de nature à entraîner des conséquences sur sa situation financière et à perturber la bonne exécution des missions de service public qui lui sont assignées. Elle conclut que sa requête est bien recevable *ratione personae*.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse fait, en substance, valoir que le recours organisé à l'encontre de la décision de l'autorité de tutelle ouvre, en principe, à l'autorité de recours un pouvoir de réformation mais que ce principe connaît des exceptions, ce qui est à son estime le cas en l'espèce. Après avoir rappelé la teneur des articles 71, 72, 73 et 74 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la partie adverse soutient que le recours organisé par l'article 74 de cette loi n'est pas un recours en réformation mais un recours en annulation. Selon elle, cette disposition implique qu'après que le ministre a pris et envoyé (ou non) une décision dans le délai de 40 jours, un arrêté du gouverneur doit intervenir et être porté à la connaissance du conseil communal ou du conseil de police, lors de sa prochaine séance, suivant une formulation identique à celle retenue par l'article 72, § 2, dernier alinéa, de la même loi, qui traite de la décision prise en instance par ce même Gouverneur. Elle précise que le dispositif de la décision du 8 mai 2019 du ministre de l'Intérieur qui a été annulée par l'arrêt n° 251.764 du 6 octobre 2021 prouve que le ministre n'a pas confirmé la décision du Gouverneur, ni approuvé lui-même la délibération du conseil communal de Pepinster du 28 janvier 2019 moyennant une majoration d'un montant de 225.000 euros. Selon elle, en effet, en rejetant purement et simplement le recours de la commune de Pepinster, le ministre a maintenu la décision du gouverneur du 21 février 2019 dans l'ordonnancement juridique. Dans ces conditions, elle considère que le gouverneur devait donc adopter une nouvelle décision et que s'agissant d'une décision relative à la contribution due au conseil de

police par une commune faisant partie d'une zone pluricommunale, ce nouvel arrêté du gouverneur devait intervenir dans un délai de 25 jours, conformément à l'article 76 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, ce délai se comptant soit à partir de la notification de la décision d'annulation par le ministre telle que prévue à l'article 74, alinéa 1^{er}, de la même loi, soit à compter du lendemain de l'expiration du délai de 40 jours dans lequel le ministre aurait dû prendre sa décision et au terme duquel le recours est « admis », ce qui équivaut, selon elle, à une annulation. Elle constate qu'en l'espèce, l'arrêt du 6 octobre 2021 a été notifié à la commune de Pepinster le 8 octobre 2021 et estime qu'il est légitime de considérer qu'il a été notifié à la même date à l'État belge, avec pour conséquence que le délai de 40 jours expirait le 17 novembre 2021. Dès lors que le ministre n'a pas adopté de nouvelle décision, elle estime qu'à la date du 17 novembre 2021, la décision du gouverneur de la province de Liège du 21 février 2019 est annulée et que ce dernier disposait donc d'un délai de 25 jours pour prendre une nouvelle décision, ce délai débutant le 18 novembre 2021 pour se terminer le 13 décembre 2021 (le 12 étant un dimanche). Elle poursuit son analyse en constatant que le gouverneur n'a pas adopté de décision dans ce délai, de sorte qu'en application de l'article 76, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, ce dernier est censé avoir donné son approbation à la décision du conseil communal de Pepinster du 28 janvier 2019 (l'acte attaqué). Elle considère que la décision du 14 décembre 2021 du gouverneur d'approuver tacitement l'acte attaqué aurait alors dû faire l'objet d'un recours par la partie requérante auprès du ministre de l'Intérieur, en vertu de l'article 73 de la loi du 7 décembre 1998, dans un délai de 40 jours, lequel expirait le 23 janvier 2022. Elle conclut que, dès lors que la partie requérante n'a pas introduit ce recours organisé, le recours en annulation devant le Conseil d'État est irrecevable.

Elle conteste également l'intérêt de la partie requérante au présent recours au motif que cette dernière ne démontre pas que l'acte attaqué a ou aura des conséquences sur sa situation financière. Citant de la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, elle considère que la justification de l'intérêt au recours avancée par la partie requérante ne repose sur aucune démonstration concrète de l'avantage que lui procurerait l'annulation de l'acte attaqué. Au contraire, elle estime que l'acte attaqué ne cause pas grief à la partie requérante compte tenu de l'existence d'un boni particulièrement important. Elle explique qu'à la lecture des comptes de la partie requérante pour les années 2016, 2017 et 2018, la zone de police Vesdre disposait, en 2016, d'un boni cumulé s'élevant à 1.019.258,46 euros pour passer, en 2017, à 1.317.187,55 euros et en 2018 à plus de 2 millions d'euros. Elle ajoute que le budget d'une zone de police ne peut pas se faire au détriment des budgets des communes qui la composent, la zone ne devant disposer de rien de plus que les ressources nécessaires à son fonctionnement et que l'existence d'un boni à ce point démesuré est donc parfaitement discutable. Elle fait également état d'un rapport rédigé par le chef de corps faisant fonction, présenté

au collège de police de la zone le 12 septembre 2017, et qui, selon elle, démontre que depuis plusieurs années, la dotation qui lui était réclamée était beaucoup trop élevée proportionnellement au coût de fonctionnement que représente la commune de Pepinster au sein de la zone. La partie adverse soutient que c'est cette « surdotation » (de 225.000 euros chaque année) qui explique l'existence d'un boni cumulé aussi important, situation qui est, à son estime, ni légale, ni juste. Elle conclut que l'acte attaqué a pour effet de rétablir la légalité des comptes de la zone de police Vesdre en ne mettant à charge de la partie adverse que les sommes nécessaires au fonctionnement de la zone et non au gonflement du boni et que, dans la mesure où la partie requérante ne démontre pas son intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué qui, compte tenu du boni existant particulièrement important, ne lui cause aucun grief, elle n'a pas intérêt au recours.

V.1.3. Le mémoire en réplique

La zone de police Vesdre conteste la thèse de la commune de Pepinster concernant la portée du recours auprès du ministre de tutelle prévu à l'article 74 de la loi du 7 décembre 1998. Après avoir rappelé la teneur des articles 38 à 41^{ter} et 71 à 81 de cette loi, elle cite le passage suivant de l'arrêt du Conseil d'État n° 248.638 du 16 octobre 2020 :

« Conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 septembre 2001 portant le règlement général de la comptabilité de la zone de police, le budget comprend l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice financier, à l'exception des mouvements de fonds opérés pour le compte de tiers ou n'affectant que la trésorerie. L'inscription d'une dotation communale dans le budget d'une zone de police pluricommunale n'est qu'une estimation du montant qui devra être versé par cette commune alors que le "vote" de cette dotation est attribué au conseil communal par l'article 40, alinéa [3], de la loi du 7 décembre 1998, précité.

Si le conseil communal estime que le montant de la dotation communale qui est prévu dans le budget de la zone de police n'est pas conforme à la législation et à la réglementation applicables, il peut fixer sa dotation au montant qu'il estime légal, sous réserve de la tutelle d'approbation exercée par le gouverneur. Dans ce cadre, ce dernier peut procéder à des ajustements, notamment s'il considère que c'est le montant prévu dans le budget du conseil de police qui est correct. La décision du gouverneur de procéder à un tel ajustement est elle-même susceptible de faire l'objet d'un recours auprès du ministre de l'Intérieur. La dotation qui devra être inscrite au budget communal est celle qui aura été approuvée, explicitement ou tacitement par l'écoulement du délai, par le gouverneur ou par le ministre de l'Intérieur saisi d'un recours. »

Elle estime, en substance, qu'il résulte des dispositions légales précitées et de cet arrêt que la décision du conseil communal relative à la dotation de la commune à la zone de police pluricommunale est soumise à une tutelle spécifique d'approbation par le gouverneur, en première instance, et par le ministre saisi d'un recours le cas échéant, en seconde instance.

Elle rappelle qu'à défaut d'indication quant à l'objet du recours, il est de principe que l'autorité de tutelle supérieure saisie d'un recours contre une décision de l'autorité de tutelle inférieure substitue sa décision à celle de l'autorité inférieure, exerçant les mêmes pouvoirs que cette dernière. Elle souligne que lorsqu'il est question d'un pouvoir d'annulation (et non de réformation) du ministre, la loi du 7 décembre 1998 le prévoit expressément et renvoie à ses articles 87 et 88. Elle ajoute que les travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 1998 confirment que le gouverneur est l'autorité compétente pour vérifier en première instance si le budget de la zone ou la dotation communale est conforme aux normes édictées par l'autorité fédérale, de sorte que le ministre, éventuellement saisi sur recours par le conseil communal à l'encontre de l'arrêté d'ajustement ou de désapprobation du gouverneur en vertu de l'article 73 de la loi du 7 décembre 1998, dispose du même pouvoir, en seconde instance, et qu'ainsi, il faut considérer que la tutelle spécifique prévue aux articles 72 à 75 de cette loi implique que le gouverneur et le ministre de l'Intérieur peuvent se substituer aux autorités communales en matière budgétaire. Elle soutient que la thèse de la partie adverse selon laquelle le ministre saisi d'un recours ne disposerait que d'un pouvoir d'annulation ce qui impliquerait qu'en cas d'annulation par le ministre, le gouverneur devrait se prononcer à nouveau, repose sur un argument de texte manifestement mal fondé. Elle relève en effet que l'article 74 de la loi du 7 décembre 1998, dans sa version française, énonce ce qui suit :

« Le ministre de l'Intérieur statue sur le recours dans un délai de quarante jours à compter du lendemain de sa réception. Il transmet sa décision, au plus tard le dernier jour de ce délai, au gouverneur et au conseil communal ou au conseil de police. Passé ce délai le recours est admis. L'arrêté du gouverneur est porté à la connaissance du conseil communal ou du conseil de police, lors de sa prochaine séance ».

Elle constate que, dans sa version néerlandaise, le même article dispose toutefois, en son alinéa 2, que « Het besluit van de minister wordt aan de gemeenteraad of de politieraad, meegedeeld tijdens zijn eerstvolgende vergadering ». Selon elle, la mention d'arrêté « du gouverneur » consiste en une erreur de frappe, le législateur visant l'arrêté « du ministre ». Elle ajoute que la circonstance que le ministre utilise la formule « le recours est rejeté » n'empêche aucunement qu'il ait exercé de la sorte un pouvoir de réformation et que sa décision ait pour effet de confirmer l'arrêté du gouverneur. De même, elle est d'avis qu'il ne peut se déduire de la formulation selon laquelle « passé ce délai, le recours est admis » que le ministre ne disposerait pas d'un pouvoir de réformation. Selon elle, la commune de Pepinster se trompe non seulement lorsqu'elle affirme qu'à la suite de l'échéance du délai de 40 jours imparti au ministre pour statuer, le gouverneur aurait disposé d'un nouveau délai de 25 jours pour approuver ou improuver l'acte attaqué, mais également lorsqu'elle affirme que la zone de police Vesdre aurait pu introduire un recours contre la nouvelle

décision implicite du gouverneur. Elle expose que, d'une part, l'article 73 de la loi du 7 décembre 1998 n'ouvre un recours que contre la décision explicite (et non tacite) du gouverneur portant ajustement de la contribution au conseil de police ou contre son arrêté portant désapprobation et que, d'autre part, seul le conseil communal (et non pas la zone de police), qui est le destinataire de la décision du gouverneur de n'approuver sa contribution à la zone de police que moyennant des ajustements ou de le désapprouver, se voit reconnaître la faculté d'introduire un recours devant le ministre de l'Intérieur. Par conséquent, poursuit-elle, en l'espèce, à défaut de l'adoption d'une nouvelle décision par le ministre de l'Intérieur endéans les 40 jours de la notification de l'arrêt n° 251.764 du 6 octobre 2021 ayant annulé la première décision adoptée par le ministre, le recours de la commune de Pepinster contre l'arrêté du gouverneur du 21 février 2019 doit être considéré comme ayant été admis, et la décision du conseil communal de Pepinster du 28 janvier 2019 doit donc être considérée comme ayant été approuvée. Elle conclut que le délai de recours en annulation auprès du Conseil d'État contre cette décision devenue de ce fait exécutoire, a commencé à courir à partir de ce moment et que partant, son recours en annulation, introduit endéans les 60 jours à dater de l'échéance du délai de 40 jours imparti au ministre pour statuer, est bien recevable *ratione temporis*.

S'agissant de son intérêt, elle considère que la commune de Pepinster confond le budget annuel de la zone de police et les comptes annuels. Elle rappelle que le budget de la zone de police comprend, conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 5 septembre 2001 portant le règlement général de la comptabilité de la zone de police, l'estimation précise de toutes les recettes et de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice financier, à l'exception des mouvements de fonds opérés pour le compte de tiers ou n'affectant que la trésorerie ; qu'en vertu de l'article 252 de la nouvelle loi communale rendu applicable par l'article 34 de la loi du 7 décembre 1998, en aucun cas le budget des dépenses et des recettes des zones de police ne peut présenter un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit, ni faire apparaître un équilibre ou un boni fictif. Elle explique que, dans ce cadre, le budget de la zone de police est établi chaque année à l'équilibre, les recettes équivalant aux dépenses ; qu'il est d'abord procédé à l'estimation précise de toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées dans le courant de l'exercice financier ; qu'ensuite, le budget comprend l'estimation précise des recettes consistant dans les subventions de l'État fédéral, subsides de la Région wallonne (Aviq), remboursement des assurances (dont les accidents du travail) et factures de détachements de membres du personnel à d'autres zones ; qu'enfin, en soustrayant des dépenses estimées les recettes précitées, est obtenu le montant des recettes à charge des communes. La zone de police Vesdre précise que ce montant est réparti entre les trois communes la composant, conformément aux règles prévues par l'article 3 de l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations

communales au sein d'une zone de police pluricommunale, soit selon les pourcentages suivants : Verviers : 75,06 %, Dison : 15,26 % et Pepinster : 9,68 %. Elle explique également que les bonis dégagés en cours d'exercice financier proviennent principalement de dépenses de personnel finalement non réalisées, cela étant dû à la difficulté de recruter, en externe ou via mobilité interne à la police, en temps et en heures la totalité des effectifs budgétés. Elle précise qu'il s'agit d'une situation qu'elle ne peut constater officiellement qu'en fin d'exercice. Elle indique que souvent, quand un membre du personnel quitte la zone, cela prend plusieurs mois pour le remplacer et que pendant ce laps de temps, elle a des dépenses en personnel en moins, qu'elle était toutefois susceptible d'effectuer dans le courant de l'exercice financier et qui devaient donc figurer au budget. Selon elle, cet état de choses entraîne qu'un boni assez conséquent est dégagé. Elle explique encore que si, à l'inverse, des dépenses imprévues se présentent, telle une facture pour travaux plus importante que prévue, ce mali n'est pas pris en compte : la différence non prévue par le budget ne sera prise en charge que par une modification budgétaire ou par le budget de l'exercice suivant. En d'autres termes, poursuit-elle, la dépense supplémentaire étant refusée, il faut attendre les crédits suffisants et c'est ainsi qu'en matière de dépense en cours d'exercice financier, la zone de police dégage des bonis mais jamais de mali. Elle apporte encore les explications suivantes : le boni dégagé en cours d'année est porté en recette l'année suivante ; ce boni est soit utilisé pour rétablir un équilibre lorsqu'en cours d'exercice une dépense imprévue se présente ou une recette attendue n'est finalement pas perçue, soit est mis en réserve pour couvrir des dépenses ou des diminutions de recettes prévues les années suivantes, soit sert à diminuer les interventions communales ; en septembre-octobre, la zone de police prépare le budget de l'année suivante : à ce moment, le boni exact de l'exercice en cours n'est pas encore connu mais un certain montant de boni est déjà évalué et pris en compte, ce qui permet de réduire la demande d'intervention aux communes. Il résulte selon elle de ses explications que le boni qui est dégagé à la clôture des comptes est comptabilisé en recettes dans le budget de l'année suivante, tandis que le budget, chaque année, fixe les dotations communales de telle sorte que le budget contienne les recettes strictement nécessaires pour faire face aux dépenses présumées. Elle précise que la dotation attendue de la commune de Pepinster pour l'année 2019 en cause consiste en une créance non totalement perçue, qu'il s'agit, selon elle, d'un droit constaté que la zone de police attend de percevoir et que si la zone devait considérer qu'elle ne percevrait pas les montants manquants, elle devrait constater ce manque dans sa comptabilité, ce qui aurait des conséquences sur sa situation financière et serait de nature à perturber la bonne exécution des missions de service public qui lui sont assignées. Elle considère, par conséquent, que son recours est bien recevable.

V.1.4. Les derniers mémoires

Quant à la recevabilité *ratione materiae* du recours en annulation, la partie adverse se réfère à son mémoire en réponse.

Elle conteste à nouveau l'intérêt à agir de la partie requérante, considérant que l'affirmation selon laquelle l'acte attaqué lui causerait grief n'est pas concrètement démontrée, notamment au regard de boni importants. Elle estime que les justifications avancées par la zone de police Vesdre à propos de ceux-ci ne sont pas admissibles, « en ce qu'elles font état de montants mis en réserve qui, par définition, ne relèvent pas à proprement parler du budget, soit l'établissement des recettes et des dépenses ». Elle explique que si l'exercice conduit à des recettes plus importantes que les dépenses, il y a lieu de procéder à une modification budgétaire et, le cas échéant, à un remboursement du trop-perçu afin que les comptes soient en équilibre. Elle constate que ce n'est pas ainsi que procède la zone de police Vesdre « qui admet constituer des réserves en contrariété avec le principe de subsidiarité de l'intervention des communes dans le financement des zones de police (article 40 LPI) et au détriment de ces communes ». Elle observe que la partie requérante dispose de fonds en réserve qui devraient en principe revenir aux communes membres et qu'elle ne démontre pas concrètement que la minoration de la dotation qu'elle a décidée mettrait en péril son équilibre budgétaire ou, autrement dit, que les 225.000 euros qu'elle a retenus ne sont pas compensés par les réserves. Elle conteste encore le fait que la dotation qu'elle a votée soit de nature à entraîner des conséquences sur la situation financière de la partie requérante et à perturber la bonne exécution des missions de service public qui lui sont assignées. Elle fait valoir que, dans le cours des procédures administratives et judiciaires qui se sont enchaînées entre les mêmes parties, la partie requérante n'a fait état qu'à une seule reprise d'une situation financière préoccupante, en se fondant sur un courriel de son chef du service Gestions des ressources matérielles du 29 décembre 2023. Elle expose les raisons pour lesquelles il s'agit à son estime d'un épisode isolé, plutôt dû, sinon à un concours de circonstances, à un problème ponctuel de gestion des comptes de la zone. Enfin, elle considère que l'acte attaqué cause d'autant moins grief à la partie requérante que, par un jugement du 27 mai 2024, le tribunal de première instance de Liège, division Verviers, l'a condamnée à payer à la partie requérante la somme, en principal, de 1.343.222,18 euros correspondant au solde des dotations dues pour les années 2018 à 2023. Elle en conclut que l'acte attaqué n'a pas empêché la partie requérante de recouvrer les sommes correspondant à la minoration de dotation votée par ses soins.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante répète qu'elle ne constitue pas de réserve financière injustifiée et que si elle met régulièrement une partie de son boni en provisions, c'est afin de pouvoir limiter la hausse des dotations des communes

l'année suivante. Elle détaille à cet égard la manière dont il a été tenu compte des provisions constituées pour réduire au strict nécessaire les dotations communales demandées pour 2019. Elle souligne que, contrairement à ce que laisse entendre la partie adverse, cette façon de faire n'est nullement illégale. Elle répète que l'argumentation de la partie adverse témoigne d'une confusion entre le budget de la zone de police et ses comptes annuels. Elle conteste l'argument de la partie adverse consistant à soutenir que, comme la zone de police ne lui a pas réclamé le paiement des soldes dus avant son courrier du 7 juillet 2022, il serait prouvé que la zone de police disposait bien de ressources suffisantes pour accomplir ses missions jusque-là. Elle précise notamment à cet égard qu'il ne faut pas confondre les résultats budgétaires qui reprennent des créances perçues ou non et des dépenses payées ou non, et une situation de trésorerie. Elle ajoute que, sur ce plan, elle ne tient sa bonne santé financière qu'à l'avance des dotations communales en début de mois, sans laquelle des paiements de salaires de policiers n'auraient pas pu être réalisés certains mois et explique que la situation est cependant de plus en plus tendue à mesure que la créance impayée dans le chef de la commune de Pepinster augmente. Enfin, elle explique que le jugement du 27 mai 2024 du tribunal de première instance de Liège, division Verviers, auquel se réfère la commune de Pepinster, n'est pas coulé en force de chose jugée, la commune ayant interjeté appel. Elle ajoute que, quoi qu'il en soit, il n'a aucune incidence sur son intérêt à l'annulation de l'acte attaqué.

V.2. Appréciation

V.2.1. Quant à la recevabilité ratione temporis du recours en annulation

1. Un acte administratif ne peut être contesté devant le Conseil d'État qu'après que tout ce qui concourt à le rendre exécutoire est acquis. En particulier, un acte soumis à approbation n'est pas attaquant avant que l'approbation (ou l'improbation), éventuellement implicite, soit donnée.

2. Les articles 71 à 76 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, disposent comme suit :

« Sous-section 1^{re}. - Budget et modifications budgétaires.

Art. 71. Les décisions du conseil communal et du conseil de police relatives au budget de la police locale et aux modifications qui y sont apportées, ainsi que les décisions relatives à la contribution de la commune faisant partie d'une zone pluricommunale au conseil de police, et ses modifications, sont envoyées endéans les vingt jours pour approbation au gouverneur.

Toutes les annexes requises pour l'établissement définitif du budget sont jointes au budget.

Le Roi détermine les données nécessaires à l'établissement du budget de la police, qui devront être notifiées par les autorités compétentes à l'autorité de tutelle. Il décide également de la nature du support d'information, ainsi que de la forme selon laquelle ces données sont présentées.

Art. 72. § 1^{er}. Le gouverneur se prononce sur l'approbation dans un délai correspondant au délai qui a été déterminé pour la tutelle sur le budget des communes de la zone, à diminuer de cinq jours.

Au cas où le conseil communal ou le conseil de police refuse de porter au budget, en tout ou en partie, les recettes ou les dépenses obligatoires que la loi met à charge de la commune ou la zone pluricommunale pour l'exercice auquel se rapporte le budget de la police ou la contribution au conseil de police, le gouverneur y inscrit d'office les montants requis. S'il s'agit d'une zone pluricommunale, le gouverneur modifie, simultanément avec l'inscription d'office, le montant de la contribution au conseil de police de chaque commune faisant partie de la zone pluricommunale concernée.

Au cas où le conseil communal ou le conseil de police porte au budget de la police ou à la contribution au conseil de police des recettes qui, aux termes de la loi, ne reviennent pas, en tout ou en partie, durant l'exercice auquel se rapporte le budget, à la commune ou à la zone pluricommunale, le gouverneur procède, suivant le cas, à la radiation du montant ou à l'inscription d'office du montant correct.

S'il s'agit d'une zone pluricommunale, le gouverneur modifie, simultanément avec l'inscription d'office, le montant de la contribution au conseil de police de chacune des communes faisant partie de la zone pluricommunale concernée.

§ 2. Le gouverneur transmet son arrêté à l'autorité communale ou à l'autorité de la zone pluricommunale, au plus tard le dernier jour du délai visé au § 1^{er}, alinéa 1^{er}. Passé ce délai, le gouverneur est censé avoir approuvé le budget de la police. L'arrêté du gouverneur est porté à la connaissance du conseil communal ou du conseil de police, lors de sa prochaine séance.

Art. 73. Le conseil communal ou le conseil de police peut exercer un recours auprès du ministre de l'Intérieur contre l'arrêté du gouverneur portant ajustement du budget de la police ou de la contribution au conseil de police, ou contre son arrêté portant désapprobation, dans un délai de quarante jours à compter du lendemain de la notification de l'arrêté à l'autorité communale ou à l'autorité de la police locale.

Art. 74. Le ministre de l'Intérieur statue sur le recours dans un délai de quarante jours à compter du lendemain de sa réception. Il transmet sa décision, au plus tard le dernier jour de ce délai, au gouverneur et au conseil communal ou au conseil de police. Passé ce délai le recours est admis.

L'arrêté du gouverneur est porté à la connaissance du conseil communal ou du conseil de police, lors de sa prochaine séance.

Art. 75. Les articles 72 à 74 s'appliquent également aux modifications apportées au budget de la police par le conseil communal ou le conseil de police, ainsi qu'aux modifications apportées, par le conseil communal des communes appartenant à une zone pluricommunale, à la contribution au conseil de police.

Toutefois, le délai est défini par le délai qui a été déterminé pour la tutelle sur les modifications de budget des communes de la zone, à diminuer de cinq jours.

Sous-section 2. - La contribution financière des communes à la zone pluricommunale.

Art. 76. Par dérogation à l'article 72, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, le gouverneur se prononce sur les décisions relatives à la contribution due au conseil de police par une commune faisant partie d'une zone pluricommunale dans les vingt-cinq jours à compter du lendemain de la réception de cette décision.

Passé ce délai, le gouverneur est censé avoir donné son approbation à cette décision ».

À défaut de précisions dans le texte de cette disposition ou dans ses travaux préparatoires, le recours au ministre de l'Intérieur prévu à l'article 73 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, doit s'interpréter comme un recours en réformation.

En raison du caractère dévolutif de ce recours, le ministre doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Dans ce cadre, il dispose des mêmes pouvoirs que l'autorité qui était compétente pour prendre la décision objet du recours.

En l'espèce, l'autorité à laquelle le ministre substitue sa décision après avoir exercé les mêmes pouvoirs est le gouverneur, chargé d'exercer une tutelle spéciale d'approbation, notamment sur « les décisions relatives à la contribution de la commune faisant partie d'une zone pluricommunale au conseil de police », conformément à l'article 71 de la loi du 7 décembre 1998.

3. Par ailleurs, lorsque le ministre ne transmet pas sa décision dans le délai de quarante jours prévu à l'article 74 de la loi du 7 décembre 1998, cette disposition prévoit que « le recours est admis ».

Lorsque, comme en l'espèce, le ministre n'a pas pris de décision dans le délai précité alors qu'il était saisi par un conseil communal dont la décision relative à la contribution de la commune faisant partie d'une zone pluricommunale au conseil de police n'avait pas été approuvée telle quelle par le gouverneur, mais moyennant majoration de sa contribution d'un montant de 225.000 euros, il est réputé légalement accéder aux termes du recours dont il est saisi et, par conséquent, approuver sans réserve la décision du conseil communal précitée, sans imposer une telle majoration.

4. Par l'arrêt n° 251.764 du 6 octobre 2021, le Conseil d'État a annulé la décision du ministre de l'Intérieur du 8 mai 2019 rejetant le recours introduit par le conseil communal de la commune de Pepinster contre l'arrêté du Gouverneur de la Province de Liège du 21 février 2019 portant approbation de la délibération de son conseil communal du 28 janvier 2019 moyennant une majoration d'un montant de 225.000 euros afin de se conformer au montant demandé par la zone de police Vesdre.

La zone de police Vesdre a introduit son recours le 14 janvier 2022, soit endéans un délai de soixante jours à compter de l'échéance du délai de quarante jours imparti au ministre de l'Intérieur pour statuer à nouveau sur le recours de la commune de Pepinster, dont elle a calculé qu'il avait pris cours au lendemain du prononcé de l'arrêt n° 251.764, précité.

La première exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est rejetée.

Le recours en annulation est recevable *ratione temporis*.

V.2.2. Quant à l'intérêt de la partie requérante

1. Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ». Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice.

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109; Cour. eur. D. H., V. c. Belgique, 17 juillet 2018, §§ 42 e.s. ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506).

Si l'intérêt à agir est mis en doute, il appartient à la partie requérante de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

2. En l'espèce, la partie adverse met en doute l'intérêt de la zone de police Vesdre à obtenir l'annulation de l'acte attaqué en raison de l'existence des boni qu'elle a cumulés au cours de ces dernières années, ce qui aurait pour conséquence que l'acte

attaqué ne lui fait pas grief. Elle souligne également que l'acte attaqué n'a pas empêché la zone de police Vesdre de recouvrer judiciairement les sommes correspondant à la minoration de dotation votée par ses soins.

La commune de Pepinster ne conteste toutefois pas le fait – exposé dans la requête en annulation – que, par délibération du 13 décembre 2018, le conseil de police de la zone de police Vesdre a arrêté le budget de la police locale pour l'exercice 2019 et fixé les dotations communales des communes membres, dont la sienne, d'un montant de 1.202.787,94 euros, ni que ce budget a été approuvé aux termes d'une délibération du gouverneur du 5 février 2019.

Une zone de police pluricommunale dispose d'un intérêt suffisant à obtenir l'annulation de la décision d'un conseil communal membre de la zone, relative à la contribution de cette commune au conseil de police et qui prévoit une dotation significativement inférieure à celle qui est inscrite dans son budget approuvé à l'équilibre par l'autorité de tutelle.

La seconde exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est rejetée.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

La partie requérante prend un moyen du défaut de motivation, de l'absence ou de l'insuffisance des motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et plus particulièrement ses articles 2 et 3, de la violation des principes de bonne administration parmi lesquels figurent le principe général d'administration raisonnable et d'équitable procédure et le devoir de minutie, de la violation de l'article 40 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de la violation de l'article 252 de la nouvelle loi communale, de la violation de l'arrêté royal du 5 septembre 2001 portant le règlement général de la comptabilité de la zone de police, et notamment de son article 5, de la violation de l'article 3 de l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle reproche à la partie adverse d'avoir violé les dispositions et principes précités en décidant, par l'acte attaqué, de lui octroyer une dotation s'élevant à 977.787,94 euros pour l'exercice 2019 alors que la dotation attendue de la commune de Pepinster, prévue dans son budget 2019 s'élève à 1.202.787,94 euros. Elle fait également grief à l'acte attaqué d'être dépourvu de toute motivation.

VI.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse considère que le moyen manque en droit et en fait ou, à tout le moins, n'est pas fondé et que se pose la question de l'intérêt au moyen. Elle considère que l'article 3 de l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale qui prévoit la clé de répartition en pourcentage en cas d'absence de consensus entre les communes d'une zone pluricommunale est devenu inapplicable, depuis 2013, faute pour l'alinéa 4 de cette disposition d'avoir été actualisé depuis lors. Elle estime dès lors qu'elle n'a pas l'obligation de voter la contribution telle que fixée dans le budget de la zone de police. Elle soutient que depuis 2013, il n'existe aucune base légale ou réglementaire qui imposerait un pourcentage de prise en charge aux communes membres d'une zone pluricommunale qui ne trouveraient pas un consensus sur la contribution de chacune au budget zonal. Elle se fonde également sur l'article 40 de la loi du 7 décembre 1998 ainsi que sur la circulaire ministérielle PLP 57 du 21 novembre 2018 traitant des directives pour l'établissement du budget de police 2019 à l'usage des zones de police pour considérer que la première obligation des communes membres d'une zone pluricommunale est de trouver un consensus sur l'établissement du budget zonal et non de souscrire « aveuglément » au budget qui, dans les faits, serait imposé par l'une des communes en raison de sa pondération au sein de la zone. En vertu du principe d'autonomie des communes, elle estime qu'il appartient aux communes de se positionner sur le budget des zones de police et non aux zones de police d'imposer un budget aux communes qui la composent ; les zones étant des émanations des communes et non l'inverse.

Elle fait également référence à un arrêté du 24 mars 2015 du Gouverneur de la Province de Liège dans une affaire relative à une décision du conseil communal de Stavelot du 5 mars 2015, dans lequel, après avoir constaté qu'il n'y avait pas de commun accord entre les communes concernées et que la répartition supplétive n'avait pas fait l'objet d'une prolongation, le Gouverneur a purement et simplement approuvé la décision du 5 mars 2015. Elle rappelle que dans la présente affaire, il n'y a pas de décision de commun accord entre les communes composant la zone pluricommunale sur le budget de la zone et que c'est par un coup de force que la zone de police Vesdre a inscrit une dotation pour la commune de Pepinster qui ne correspondait pas à ce que cette dernière pouvait accepter.

Par conséquent, selon elle, le moyen manque en droit lorsqu'il considère que son conseil communal avait l'obligation de voter une contribution au conseil de police conforme à celle retenue dans le budget zonal, faute d'accord entre les communes et faute de disposition légale ou réglementaire l'y contraignant.

Elle soutient, en outre, que la partie requérante ne démontre pas que la décision attaquée induirait un déséquilibre budgétaire. Au contraire, la partie adverse souligne qu'à la lecture des comptes, la zone disposait, en 2016, d'un boni cumulé s'élevant à 1.019.258,46 euros pour passer, en 2017, à 1.317.187,55 euros et que ce même boni cumulé a atteint finalement, en 2018, 802.876,24 euros. Elle se réfère également à la décision du Gouverneur de la Province de Liège du 29 novembre 2018 qui, après avoir considéré que « l'existence d'un boni au budget d'une zone de police est contraire à la loi », a ordonné la répartition d'un boni de 196.716,34 euros entre les trois communes composant la zone de police Vesdre au prorata de leur participation effective au financement de la zone (soit 75,06 % pour la ville de Verviers, 15,26 % pour la commune de Dison et 9,68 % pour la commune de Pepinster). Elle estime cependant que le gouverneur n'a visé ainsi qu'une partie du boni existant. Elle allègue aussi que le rapport rédigé par le chef de corps faisant fonction qui a été présenté au collège de police le 12 septembre 2017, démontre que pendant plusieurs années, la dotation qui lui était réclamée était trop élevée proportionnellement au coût de fonctionnement que représente la commune de Pepinster au sein de la zone. Selon elle, c'est cette « surdotation » (de 225.000 euros chaque année) qui explique l'existence d'un boni cumulé aussi important, situation qui ne serait ni légale, ni juste. Selon elle, la partie requérante, dans son recours, ne soutient pas que le budget 2019 aurait été en déséquilibre en raison de l'acte attaqué ou qu'il aurait fallu, d'une manière ou d'une autre, pallier un éventuel déficit en lien avec sa contribution au budget de la zone. Par conséquent, elle estime que le moyen manque en droit et en fait en ce qu'il soutient que l'acte attaqué viole les règles en matière d'équilibre budgétaire. Enfin, elle considère qu'elle n'a pas non plus commis d'erreur manifeste d'appréciation ou violé les dispositions en matière de motivation dès lors que sa décision repose sur des éléments bien connus de la partie requérante, dont principalement le rapport du chef de corps faisant fonction qui a été présenté au collège de police le 12 septembre 2017. Elle conclut que le moyen unique manque en droit ou en fait et qu'il n'est en tout état de cause pas fondé.

VI.1.3. Le mémoire en réplique

En ce qui concerne la question du boni, la partie requérante précise que dans un arrêté antérieur, du 16 novembre 2018, le Gouverneur de la Province de Liège avait approuvé la modification budgétaire n° 1 de 2018 de la zone de police Vesdre

moyennant deux inscriptions de sorte que la modification budgétaire ordinaire n° 1 de 2018 se clôturait avec un boni de 196.716,34 euros ; que par la suite, par un arrêté ultérieur du 29 novembre 2018, visé par la partie adverse dans son mémoire en réponse, le Gouverneur de la Province de Liège est revenu sur sa décision pour supprimer ce boni au budget de la zone de police et réduire à due concurrence les dotations communales attendues, pour l'année en cause, de la part des trois communes faisant partie de la zone de police Vesdre. Cette attitude confirme, selon elle, le lien existant entre le dégagement de boni et la détermination du montant des dotations communales. Elle soutient que la zone de police ne se constitue pas de réserve financière injustifiée : les boni qui se révèlent dans le courant de l'exercice financier sont soit utilisés pour rétablir l'équilibre face à une recette escomptée non perçue ou une dépense imprévue, soit mis en réserve pour faire face à des dépenses futures ou pertes futures identifiées, de façon à lisser les interventions communales, soit servent à diminuer les dotations communales. Ceci intervient par le biais d'une modification budgétaire ou lors de l'établissement du budget de l'année suivante, décidés par le conseil de police. S'agissant du budget de la police locale arrêté par le conseil de police de la partie requérante pour l'exercice 2019, elle relève que la partie adverse ne conteste aucunement le budget tel qu'élaboré, ni n'indique qu'il comprendrait des erreurs ; et pour cause, elle soutient qu'au contraire, si l'acte attaqué fixant la dotation de la partie adverse à un montant de 977.787,94 euros venait à devenir définitif, le budget 2019 serait en déséquilibre. En ce qui concerne l'application de l'arrêté royal du 7 avril 2005 fixant les règles particulières de calcul et de répartition des dotations communales au sein d'une zone de police pluricommunale, elle indique que « certes, pour les années 2002 à 2012, ce pourcentage était en sus déterminé par le Roi dans l'annexe II à l'arrêté royal du 7 avril 2005, en vertu de l'article 3, alinéa 3 » mais que « la circonstance que tel ne fut pas le cas pour les années ultérieures n'a pas pour conséquence, comme le soutient la partie adverse et comme semble l'avoir considéré le Gouverneur de la Province de Liège dans une décision du 24 mars 2015 produite par la partie adverse (DA, pièce n° 3, annexe 9), que l'article 3, alinéas 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 7 avril 2005 deviendrait inapplicable ». Elle soutient que la circulaire ministérielle PLP 57 citée par la partie adverse ne va nullement dans le sens que celle-ci indique. Elle explique qu'à défaut d'accord, elle fixe la dotation des trois communes de la zone de police chaque année depuis 2013 sur la base de la clé de répartition définie par l'arrêté royal du 7 avril 2005 précité, soit sur la base des pourcentages suivants : 75,06 % pour Verviers, 9,68 % pour Pepinster et 15,26 % pour Dison.

En ce qui concerne le rapport du chef de corps faisant fonction cité par la partie adverse, elle pointe un passage de ce rapport qui stipule notamment qu'« il s'agit bien sûr d'un exercice purement théorique puisque le coût réel ne pourrait être connu avec précision (...) » et relève, d'une part, que ce rapport n'a jamais été avalisé, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse et qu'il a même été reporté et que,

d'autre part, ce rapport n'avait nullement pour but d'examiner les dotations des communes, ce qui d'ailleurs lui fait dire que la phrase de laquelle la partie adverse retire le montant de 225.000 euros est incompréhensible et n'a rien à voir avec un montant qui serait demandé en trop par la zone de police à la commune de Pepinster, tenant compte des services rendus proportionnellement aux trois communes qui la composent. Elle apporte ensuite des éléments en réponse aux reproches formulés par la partie adverse à son égard dans le titre « Faits et antécédents » de son mémoire en réponse.

Elle considère, en outre, que l'acte attaqué, que la commune de Pepinster indique comme reposant « principalement sur le rapport du chef de corps faisant fonction qui a été présenté au collège de police le 12 septembre 2017 », est dépourvu de motivation pertinente, exacte et admissible en droit, et résulte d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle estime que la dotation communale telle que fixée dans le chef de la commune de Pepinster par le budget de la zone de police pour l'année 2019 est une dépense obligatoire pour la partie adverse en vertu de la loi du 7 décembre 1998 et de ses arrêtés d'exécution et que c'est donc à bon droit que le gouverneur a approuvé l'acte attaqué moyennant une rectification de la contribution due par la commune de Pepinster fixée au montant de 1.202.787,94 euros ; sans cela, elle soutient qu'elle ne disposera pas des ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultants de sa mission, selon les termes de l'article 40 de la loi du 7 décembre 1998 et que son budget 2019 présenterait un solde en déficit ou un équilibre fictif en méconnaissance de l'article 252 de la nouvelle loi communale visé au moyen. Elle relève enfin que la partie adverse ne conteste pas que le pourcentage de sa participation s'élève à 9,68 % par application de l'article 3, alinéas 1 et 2 de l'arrêté royal du 7 avril 2005 mais elle conteste seulement l'application de cette disposition et qu'il a été démontré, selon elle, que cette thèse n'est pas fondée. Par conséquent, elle conclut que le moyen est fondé.

VI.1.4. Les derniers mémoires

La partie requérante et la partie adverse se réfèrent à leurs précédents écrits de procédure.

VI.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratif impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et

d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

En l'espèce, l'acte attaqué est dépourvu de toute motivation. Il ne comporte aucune considération de fait et de droit permettant de comprendre, à sa lecture, les raisons qui ont conduit la commune de Pepinster à fixer sa dotation au budget de la zone de police Vesdre à un montant de 977.787,94 euros alors que le conseil de police de la zone avait arrêté son budget pour l'exercice 2019 en fixant une dotation à charge de la partie adverse d'un montant de 1.202.787,94 euros.

Par ailleurs, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, la motivation doit être concomitante à la décision. À les supposer admissibles, les explications données par la partie adverse dans son mémoire en réponse ne peuvent être prises en considération, à défaut d'avoir été exprimées dans l'acte attaqué. Ces explications ne sont pas de nature à pallier *a posteriori* l'insuffisance de motivation formelle de la décision attaquée.

Le moyen unique est fondé en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du conseil communal de la commune de Pepinster du 28 janvier 2019, fixant la dotation communale à la zone de police Vesdre pour 2019 à 977.787,94 euros, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 septembre 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly