

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.294 du 1^{er} avril 2021

A. 220.108/VI-20.850

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif FEDERATION BELGE DU SECTEUR DE L'EAU**, en abrégé « **BELGAQUA** »,
2. **l'Association intercommunale sous forme de société coopérative à responsabilité limitée VIVAQUA**,
3. **la société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE WALLONNE DES EAUX**, en abrégé « **SWDE** »,

ayant toutes élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jan BOUCKAERT et
Olivier DI GIACOMO, avocats,
Central Plaza
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

l'Agence fédérale de contrôle nucléaire, en abrégé « **AFCN** »,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jan BOUCKAERT et
Olivier DI GIACOMO, avocats,
Central Plaza
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 août 2016, l'ASBL BELGAQUA, la SCRL VIVAQUA et la SCRL SWDE demandent l'annulation de l'arrêté royal du 31 mai 2016 relatif à la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine.

II. Procédure

Par une requête introduite le 6 octobre 2016, l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 12 octobre 2016.

Un arrêt n° 240.599 du 26 janvier 2018 a sursis à statuer, posé les questions suivantes à titre préjudiciel à la Cour constitutionnelle :

- « L'article 14*bis*, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'il ne permet pas aux personnes autres que l'État belge, les Communautés, les Régions et la Commission communautaire commune d'invoquer, dans le cadre d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, la violation des obligations de collaboration qu'il vise alors que ces mêmes violations peuvent être invoquées par toute personne contre une norme de valeur législative devant la Cour constitutionnelle ? ».
- « Les articles 6, § 1^{er}, II, dernier alinéa, 2°, et 6, § 4, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 méconnaissent-ils le principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ne prévoient pas que l'adoption de normes arrêtant des mesures de protection contre les ondes ionisantes fasse l'objet d'une association des gouvernements régionaux, alors qu'une telle faculté est prévue pour ce qui concerne les normes de produits, par les articles 6, § 1^{er}, II, dernier alinéa, 1°, et 6, § 4, 1°, de la même loi spéciale ? »,

chargé le membre de l'auditorat, désigné par l'Auditeur général de déposer un rapport complémentaire, donné un délai unique de trente jours à chacune des parties pour déposer un dernier mémoire et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par l'arrêt n° 147/2019 du 24 octobre 2019 la Cour constitutionnelle a dit pour droit que :

- « L'article 14*bis*, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas aux

personnes physiques ou morales autres que l'État belge, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune d'invoquer, dans le cadre d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, la violation des formes visées à l'article 14*bis*, alinéa 1^{er}, des mêmes lois.».

« L'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2^o, et § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution ».

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire complémentaire.

Par une ordonnance du 23 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 novembre 2020.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. David De Roy, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Lucile Cartiaux, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Renaud Smal, *loco* M^{es} Jan Bouckaert et Olivier Di Giacomo, avocat, comparaissant pour les parties adverse et intervenante.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

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. Exposé des faits utiles

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés par l'arrêt n° 240.599 du 26 janvier 2018.

IV. Requête en intervention

Par une requête introduite le 6 octobre 2016, l'Agence fédérale de contrôle nucléaire demande à intervenir dans la procédure.

Dès lors que l'acte attaqué a une incidence sur ses missions, elle a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure.

Il y a lieu, en conséquence, d'accueillir cette requête.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. Requête

Les requérantes soulèvent un premier moyen, pris de la violation de l'article 39 de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, II, et § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation de formalités substantielles, de l'excès de pouvoir et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Après avoir décrit le cadre institutionnel en cause et considéré que, si l'adoption de l'acte attaqué relève de la compétence en matière de protection contre les radiations ionisantes, elle relève également de la compétence fédérale en matière d'établissement de normes de produits, elles exposent, à titre principal, que l'acte attaqué contient un corps réglementaire qui constitue une norme de produits, étant incontestable que l'eau potable, souterraine ou de surface, assainie et distribuée est un produit au sens des dispositions visées au moyen. Elles soutiennent que l'assainissement et la distribution d'eau par les services régionaux doivent s'analyser comme une mise sur le marché, de sorte qu'il s'imposait que les gouvernements régionaux fussent, conformément à l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (ci-après désignée L.S.R.I.), associés « à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits »; elles observent que tel n'a toutefois pas été le cas, l'A.F.C.N. ayant mené seule la procédure de rédaction de l'acte attaqué; elles relèvent, toujours à ce propos, que la réunion qui a pu se tenir dans les locaux de l'A.F.C.N. le 23 avril 2015 n'a aucunement permis qu'une concertation ait lieu, et ce d'autant qu'il ressort d'ailleurs des pièces déposées que, dès le 30 juillet 2015, un projet d'arrêté royal avait déjà été

rédigé. Elles font valoir que la réunion du Comité de concertation qui a pu se tenir en mai 2016 est sans incidence sur ce constat dès lors qu'à cette date le texte de l'acte attaqué avait déjà été rédigé, et, par ailleurs, que les remarques émises par le Ministre wallon de l'Environnement le 23 mai 2016 n'ont pas été prises en compte par l'auteur de l'acte attaqué, qui a été adopté moins de huit jours après que ces remarques aient été formulées.

À titre subsidiaire, elles soutiennent que, dans l'hypothèse où le Conseil d'État devrait estimer que l'arrêté attaqué a été adopté dans le seul cadre de la protection contre les radiations ionisantes, il y a lieu de constater qu'il existe une différence de traitement dans le processus d'adoption de normes réglementaires selon qu'elles relèvent des normes de produits ou de la protection contre les ondes ionisantes, les mesures de protection contre les ondes ionisantes ne faisant l'objet d'aucune association des gouvernements régionaux. Elles estiment que cette différence de traitement n'apparaît pas justifiée, *a fortiori* lorsque, comme en l'espèce, la norme adoptée s'apparente tant à une norme de produit qu'à une mesure de protection contre les ondes ionisantes, de sorte que, toujours selon les requérantes, il convient dès lors de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle : « Les articles 6, § 1^{er}, II, dernier alinéa, [2]^o, et 6, § 4, 1^o, de la L.S.R.I. méconnaissent-ils le principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ne prévoient pas que l'adoption de normes arrêtant des mesures de protection contre les ondes ionisantes fasse l'objet d'une association des gouvernements régionaux, alors qu'une telle faculté est prévue pour ce qui concerne les normes de produits, par les article 6, § 1^{er}, II, dernier alinéa, [1]^o, et 6, § 4, 1^o, de la même loi spéciale ? ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond, à titre principal, que l'article 6, § 4, de la L.S.R.I. n'établit pas une règle de compétence mais une règle de procédure, et que, conformément à l'article 14*bis* des lois sur le Conseil d'État, seuls l'État, les Communautés, les Régions ainsi que la Commission communautaire commune sont recevables à invoquer la violation de ces formalités et, notamment, de l'association prévue par l'article 6, § 4, de la L.S.R.I. Il s'ensuit, pour la partie adverse, que le moyen est irrecevable et que cette irrecevabilité a pour conséquence qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question suggérée. Elle estime, pour le surplus, qu'en ce qui concerne la violation de l'article 39 de la Constitution, l'absence d'association des gouvernements régionaux n'affecte en tout État de cause

pas la compétence de l'autorité.

À titre subsidiaire, elle soutient que, à supposer que le moyen soit recevable, il faut constater qu'il n'est, en tout État de cause, pas fondé dès lors que l'article 6, § 4, de la L.S.R.I. ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce, les dispositions de l'arrêté attaqué n'établissant pas de normes de produits, c'est-à-dire de règles fixant spécifiquement et de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire lors de sa mise sur le marché; cet arrêté prévoit seulement que, lorsque des contrôles révèlent le dépassement d'une ou plusieurs de ces valeurs, le fournisseur doit prendre des « mesures correctrices » et informer l'A.F.C.N. aux fins de permettre à cette dernière d'examiner si ce dépassement constitue un danger potentiel pour la santé publique. Elle fait valoir qu'à supposer même que certaines des dispositions de l'arrêté établissent des normes de produits, ces dispositions ne visent pas la protection de l'environnement, mais la protection de la santé publique, et que, par ailleurs, c'est la protection de la population contre les radiations ionisantes qui constitue l'élément prépondérant de la situation juridique réglée par l'arrêté attaqué, de sorte que l'acte attaqué se fonde donc bien sur l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2^o, de la L.S.R.I.

À titre infiniment subsidiaire, la partie adverse soutient que, à supposer que le moyen est recevable et que l'article 6, § 4, de la L.S.R.I. est effectivement applicable en l'espèce, il faut constater que cette disposition n'a pas été violée. Force est, selon elle, de constater que les exigences de l'article 6, § 4, de la L.S.R.I. ont été respectées, dès lors que les Régions ont eu l'occasion de faire connaître à l'autorité fédérale leur point de vue sur la transposition de la directive tant à l'occasion des réunions organisées à cette fin que par toute autre voie et ce tout au long du processus d'élaboration de l'arrêté attaqué, et que l'autorité fédérale s'est efforcée de tenir compte des observations et objections reçues en temps utile et, le cas échéant, d'amender son projet d'arrêté ou d'y répondre, tant lors de la réunion du groupe de travail interfédéral du 9 mai 2016 que dans le procès-verbal de cette réunion. Elle estime que ces réponses permettent à la Région wallonne de s'assurer que son point de vue n'a pas été écarté sans motif admissible. Toujours à l'estime de la partie adverse, la circonstance que l'arrêté attaqué ne suive pas l'ensemble des remarques formulées par la Région wallonne ne remet nullement en cause ce constat. Elle fait également valoir que, compte tenu notamment des solutions dégagées lors de la réunion du groupe de travail interfédéral du 9 mai 2016 et du délai imparti par la Commission européenne pour transposer la directive, il ne peut être fait grief à l'autorité fédérale d'avoir adopté l'arrêté attaqué plus de vingt jours

après cette réunion, sans attendre une hypothétique nouvelle réaction des Régions.

La partie adverse estime enfin que le Conseil d'État n'est pas tenu de poser la question préjudicielle soulevée, parce qu'il est de jurisprudence constante qu'invoquer la violation des articles 10 et 11 de la Constitution impose d'exposer par rapport à quelle catégorie de personnes le requérant se compare, et qu'en l'espèce les parties requérantes n'exposent pas à quelle catégorie de personnes elles se comparent, ce qu'elles ne pourraient d'ailleurs faire, puisqu'elles ne sont pas destinataires des formalités dont l'absence serait discriminatoire.

C. Mémoire en intervention

L'intervenante développe la même argumentation que la partie adverse.

D. Mémoire en réplique

Les requérantes répliquent, quant à la recevabilité du moyen, qu'il existe une différence de traitement entre les personnes qui ne sont pas l'État belge, une Communauté, une Région ou la Commission communautaire commune, qui subissent la violation par le Roi ou un gouvernement des entités fédérées d'une des obligations de collaboration visées tant par l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État que par l'article 30*bis* de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle et les personnes qui ne sont pas l'État belge, une Communauté, une Région ou la Commission communautaire commune qui subissent la violation par le législateur fédéral ou d'une entité fédérée d'une des obligations de collaboration visées tant par l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État que par l'article 30*bis* de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle. À leur estime, en effet, seule la seconde catégorie de personnes est autorisée à invoquer devant le juge compétent la violation de la règle de collaboration. Par ailleurs, selon que les règles de collaboration auraient été méconnues par un parlement ou par un gouvernement, un particulier serait recevable ou non à en dénoncer la violation. Elles estiment que cette différence de traitement ne reçoit aucune justification raisonnable et qu'il y a donc lieu de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle : « L'article 14*bis*, al. 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'il ne permet pas aux personnes qui n'ont pas la qualité d'État belge, de Région, de Communauté ou de Commission communautaire commune d'invoquer dans le cadre d'un recours en annulation devant le Conseil d'État la violation des obligations de collaboration qu'il vise alors

que ces mêmes violations peuvent être invoquées par toute personne contre une norme de valeur législative devant la Cour constitutionnelle ? ».

Quant au fondement du moyen, les requérantes estiment que l'arrêté attaqué comporte des normes de produits et que les dispositions contenues dans cet arrêté ont bien l'effet contraignant requis pour que soit retenue la qualification de « norme de produits ». Selon elles, la partie adverse confond la question de l'intensité de la contrainte et celle de l'existence d'une contrainte en cas de violation des normes de qualité retenue; si le dépassement des valeurs paramétriques visées à l'article 4 de l'arrêté royal attaqué n'entraîne pas nécessairement l'obligation pour le fournisseur de ne pas fournir l'eau destinée à la consommation humaine, il lui incombe dans ce cas des obligations d'agir pour rétablir la qualité radiologique de l'eau; par ailleurs, si le processus qui s'enclenche dès le constat de violation des normes paramétriques n'implique pas immédiatement et nécessairement l'interdiction de la mise sur le marché de l'eau, il n'en reste pas moins que celui-ci est contraignant et qu'il peut aboutir à l'interdiction de l'utilisation et de la distribution de l'eau, de sorte qu'il ne peut être nié que les valeurs prévues par l'article 4 de l'acte attaqué ont un caractère contraignant et peuvent par conséquent être qualifiées de normes de produits. Elles font valoir que l'acte attaqué comporte des normes de produits « écologiques », que l'obligation de l'article 6, § 4, 1^o, de la L.S.R.I. d'associer les Régions concerne toutes les normes de produits, que cet article renvoie aux normes de produits « visées au § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o », sans préciser que les Régions ne doivent être associées qu'aux normes de produits environnementales. Elles soutiennent que la compétence de l'État fédéral en matière de « normes de produits » bien qu'elle soit une exception à la compétence des Régions en matière de protection de l'environnement s'applique de manière transversale à toutes les politiques, que les Régions doivent donc être associées à l'élaboration de toutes les normes de produits quel que soit leur objet, et que, même à considérer que cette obligation d'association ne devait concerner que les normes de produits environnementales, il n'y a pas lieu d'admettre la portée particulièrement restreinte que la partie adverse donne à la notion d'écologie ou d'environnement. Selon les requérantes, la circonstance que les normes de produits contenues dans l'arrêté royal attaqué ont pour effet d'assurer notamment la protection de la santé des êtres humains ne peut avoir pour incidence d'exclure qu'elles ont pour objectif plus général d'assurer la protection de l'environnement, et les Régions devaient être associées à l'adoption de l'acte attaqué, de sorte que c'est à tort que la partie adverse avance que l'arrêté royal attaqué est fondé exclusivement sur la compétence de l'État fédéral en matière de « protection contre les radiations

ionisantes » visée à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2°, de la L.S.R.I.. À leur estime, dès lors que l'État fédéral adopte une norme de produits, il se fonde nécessairement sur sa compétence visée à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, de la L.S.R.I. et ce même si celles-ci ont une incidence sur la protection contre les radiations ionisantes. Pour les requérantes, les Régions n'ont pas été associées à l'adoption de l'acte attaqué et les contacts entre les Régions et l'État fédéral avant l'adoption de l'arrêté royal attaqué ne peuvent correspondre à l'association prévue par l'article 6, § 4, 1°, de la L.S.R.I. En effet, la réunion qui a pu se tenir dans les locaux de l'A.F.C.N. le 23 avril 2015 n'a aucunement permis qu'une concertation ait lieu, dès lors que, le 30 juillet 2015, un projet d'arrêté royal avait déjà été rédigé. À leur estime, la réunion du Comité de concertation qui a pu se tenir en mai 2016 est sans incidence sur ce constat, dès lors qu'à cette date, le texte de l'acte attaqué avait déjà été rédigé. Elles relèvent que les remarques émises par le Ministre wallon de l'Environnement le 23 mai 2016 n'ont d'ailleurs pas été prises en compte par l'auteur de l'acte attaqué, qui a été adopté moins de huit jours après que ces remarques aient été émises.

Elles font enfin valoir que la question préjudicielle formulée dans la requête doit être posée et que cette question met en exergue les catégories de personnes comparées qui subissent un traitement différent : des personnes qui sont astreintes à des normes de produits relatives à la protection contre les radiations ionisantes qui ont été adoptées sans que les Régions aient été associées et des personnes qui sont astreintes à des normes de produits non relatives à la protection contre les radiations ionisantes qui ont été adoptées avec l'association des Régions. Selon les requérantes, ces deux catégories de personnes se trouvent dans une situation comparable, seule la seconde bénéficiant toutefois de la garantie d'association des régions, de sorte qu'il y a bien un traitement différent qui ne reçoit aucune justification. À l'estime des requérantes, si le Conseil d'État devait considérer que l'arrêté litigieux a été adopté sur la seule base de la compétence de l'État fédéral en matière de « protection contre les ondes ionisantes », elles se trouveraient au sein de la première catégorie de personnes.

E. Derniers mémoires des parties adverse et intervenante

Les parties adverse et intervenante déclarent se rallier aux conclusions de l'auditeur rapporteur et renvoyer, pour le surplus, aux développements exposés dans leurs précédents écrits de procédure.

F. Dernier mémoire des requérantes

Les requérantes exposent ce qui suit :

« - 4. Les parties requérantes contestent la tardiveté de la question préjudicielle posée dans le mémoire en réplique.

En effet, cette question préjudicielle est sollicitée par les parties requérantes uniquement au motif que la partie adverse et la partie intervenante ont soulevé dans leurs mémoires respectifs l'irrecevabilité de la requête sur le fondement de l'article 14*bis*, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Dès lors que c'est cette seule circonstance qui justifie qu'elle ait été soulevée, on ne peut reprocher aux parties requérantes de demander à votre conseil d'interroger la Cour constitutionnelle au stade de leur mémoire en réplique. On ne peut exiger qu'une partie requérante anticipe dans sa requête les exceptions d'irrecevabilité que la partie adverse ou intervenante soulèvera dans la suite de la procédure.

En toute hypothèse, s'il fallait admettre que la question préjudicielle aurait pu être soulevée au stade de la requête, il faut souligner que "la compatibilité d'une norme législative à la Constitution est [...] une question d'ordre public" quelle que soit la disposition constitutionnelle dont la violation est invoquée.

Il ne peut, en effet, être contesté que les règles contenues dans le texte fondateur qu'est la Constitution "touche[nt] aux intérêts essentiels de l'État ou de la collectivité ou [fixent], dans le droit privé, les bases juridiques sur lesquelles repose l'ordre économique ou morale de la société".

Or, selon la jurisprudence constante de votre juridiction, la violation d'une règle relevant de l'ordre public peut être invoquée jusqu'à la clôture des débats.

Pour ce premier ensemble de motifs, la question préjudicielle soulevée dans le mémoire en réplique doit être posée à la Cour Constitutionnelle.

- 5. Par ailleurs, selon l'article 26, §§ 1^{er}, 1^{er bis} et 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle :

"§ 1^{er}. La Cour constitutionnelle statue, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt, sur les questions relatives à:

1° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions;

2° sans préjudice du 1°, tout conflit entre décrets ou entre règles visées à l'article 134 de la Constitution émanant de législateurs distincts et pour autant que le conflit résulte de leur champ d'application respectif;

3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, des articles du titre II "Des Belges et de leurs droits", et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution;

§ 1^{er bis} Sont exclus du champ d'application de cet article les lois, les décrets et les règles visées à l'article 134 de la Constitution par lesquels un traité constituant de l'Union européenne ou la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou un Protocole additionnel à cette Convention reçoit l'assentiment.

§ 2. Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction, celle-ci doit demander à la Cour constitutionnelle de statuer sur cette question.

Toutefois, la juridiction n'y est pas tenue :

1° lorsque l'affaire ne peut être examinée par ladite juridiction pour des motifs d'incompétence ou de non-recevabilité, sauf si ces motifs sont tirés de normes

faisant elles-mêmes l'objet de la demande de question préjudicielle;
2° lorsque la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique.

La juridiction, dont la décision est susceptible, selon le cas, d'appel, d'opposition, de pourvoi en cassation ou de recours en annulation au Conseil d'État, n'y est pas tenue non plus si la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution ne viole manifestement pas une règle ou un article de la Constitution visés au § 1^{er} ou lorsque la juridiction estime que la réponse à la question préjudicielle n'est pas indispensable pour rendre sa décision."

Il résulte de ces dispositions, que le Conseil d'État est tenu de poser une question préjudicielle lorsqu'elle est soulevée devant lui.

Par exception, Votre Conseil peut refuser de poser la question sollicitée au motif que la requête en annulation ou le moyen est irrecevable. Toutefois, il ne pourra se fonder sur l'irrecevabilité de la requête ou du moyen pour refuser de saisir la Cour constitutionnelle si la norme sur laquelle cette irrecevabilité se fonde est mise en cause dans la question préjudicielle.

En l'espèce, l'exception d'irrecevabilité soulevée par les parties adverse et intervenante et par Monsieur le Premier Auditeur Chef de Section se fonde sur l'article 14bis, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Or la question préjudicielle a justement pour objet de solliciter que la Cour se prononce sur la compatibilité de l'exception d'irrecevabilité consacrée par cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

La question préjudicielle soulevée dans le mémoire en réplique, pour ce motif, doit être posée à la Cour constitutionnelle.

Pour le surplus, les parties requérantes renvoient à leur requête et à leur mémoire en réplique. »

G. Dernier mémoire complémentaire des requérantes

Les requérantes formulent les observations suivantes :

« - 5. Sur l'appréciation concrète de l'intérêt, l'article 14, §1^{er}, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui balise la notion d'intérêt au moyen, donne comme première cause d'irrégularité justifiant l'intérêt celle qui exerce "une influence sur le sens de la décision prise".

Il a été démontré, aux points 8, 11 et 23 de la requête, que la position d'au moins un des gouvernements régionaux quant à la transposition de la directive divergeait clairement de celle du Gouvernement fédéral, de sorte qu'il ne fait aucun doute que si la procédure d'association, telle qu'expliquée aux points 19 et 23 de la requête, avait été correctement menée elle aurait été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, l'interprétation inverse dénuant de tout sens l'existence d'une telle procédure.

Le Gouvernement wallon, dans les notes et courriers évoqués *supra*, s'est positionné clairement en faveur d'obligations moins lourdes à charge des fournisseurs d'eau visés par la directive 2013/51/EURATOM, dont font partie les requérantes. Il est donc hautement probable que les dispositions de l'arrêté royal auraient été très différentes si la procédure d'association avait été respectée. Les régions auraient ainsi pu faire part de leurs observations avant l'élaboration du projet d'arrêté et l'avis de la Section de législation du Conseil d'État. Les parties requérantes ont donc été lésées par le non-respect de la procédure d'association.

Pour ce premier motif, les parties requérantes ont manifestement intérêt au moyen.

- 6. L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit,

comme troisième cause d'irrégularité justifiant l'intérêt celle qui a "pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte".

Or, selon l'article 30*bis* de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle du 6 janvier 1989:

"Pour l'application des articles 1^{er} et 26, § 1^{er}, sont considérées comme règles visées au 1^o de ces deux dispositions, la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs et les propositions prévus par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92*bis* de ladite loi, ainsi que par la loi spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des Communautés et Régions ou par toute autre loi prise en exécution des articles 39, 127, § 1^{er}, 128, § 1^{er}, 129, § 1^{er}, 130, § 1^{er}, 135, 136, 137, 140, 166, 175, 176 et 177 de la Constitution".

Les articles 1^{er}, 1^o et 26, § 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale précitée confèrent à la Cour constitutionnelle la compétence de censurer les lois violant les règles répartitrices de compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées respectivement dans le cadre d'un recours en annulation et dans celui d'une question préjudicielle.

Le législateur spécial assimile par voie de conséquence les règles de collaboration visées par l'article 30*bis* précité à des règles de répartition de compétence.

L'intérêt peut donc également être tiré de l'absence de compétence du Gouvernement Fédéral à prendre l'acte attaqué.

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, l'incompétence de l'auteur de l'acte est d'ordre public.

Le moyen d'ordre public est défini comme celui qui

"concerne la violation d'une règle qui vise à protéger ou à consacrer un intérêt public fondamental déterminé; il s'agit d'une règle qui porte sur les valeurs essentielles de la communauté ou, fondamentalement, le fonctionnement de l'État de droit et qui, à ce titre, doit toujours être garantie à l'égard de la communauté dans son ensemble. Dès lors que le maintien de cette règle fondamentale transcende les intérêts personnels du justiciable qui peut pâtir de la méconnaissance de celle-ci, le juge est tenu, sous peine de mettre en péril l'ensemble du système juridique, d'apprécier au regard de ces règles chaque décision sur laquelle il doit statuer".

Le non-respect d'une règle répartitrice de compétence touche manifestement au fonctionnement de l'État de droit. En particulier, il ne saurait en être autrement d'une règle qui impose l'association des gouvernements régionaux, à l'élaboration d'une norme par le Gouvernement Fédéral.

Le moyen tiré de la non-association des gouvernements régionaux à l'élaboration de l'acte attaqué est donc recevable.

- 7. Quant au fond, s'agissant du premier moyen, il est pour l'essentiel renvoyé à la requête et au mémoire en réplique et en particulier aux points 11.1.3.2.1. à 11.1.3.2.4 de ce dernier. Ceux-ci contiennent en effet d'amples développements répondant au mémoire en réponse de la partie adverse, développements que Monsieur l'Auditeur général adjoint n'avait pas examiné dans son premier rapport puisqu'il s'était limité à l'examen de la recevabilité du premier moyen, et auxquels il ne répond pas non plus dans son rapport complémentaire.

On ajoute en réponse au dernier argument de Monsieur l'Auditeur général adjoint, selon lequel l'association des gouvernements régionaux à l'adoption des normes produits ne s'imposerait que lorsque leur objet est de participer directement à la protection de l'environnement que le 28 février 2019, la Cour Constitutionnelle a rendu l'arrêt n°38/2019 portant sur les normes de produit en matière de pesticides. Elle y dit pour droit que :

"En vertu de l'article 6, § 1^{er}, Il, précité, les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement. Le législateur régional trouve dans l'alinéa 1^{er}, 1^o, de cette disposition la compétence générale lui

permettant de régler ce qui concerne la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air, contre la pollution et les agressions portées à l'environnement.

Cette compétence implique celle de prendre des mesures en vue de prévenir et de limiter les risques liés aux pesticides, en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces pesticides qui se répandent dans l'environnement."

L'arrêt confirme donc le raisonnement des parties requérantes sur la portée à donner à la compétence visée à l'article 6, §1^{er}, II, 1° de la loi spéciale de réformes institutionnelles, à savoir qu'elle ne peut être réduite à la protection de l'environnement *stricto sensu* sans qu'elle ne touche à la préservation de la santé de l'homme (point II.1.3.2.2. du mémoire en réplique) ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Le premier moyen soutient, à titre principal, que l'arrêté attaqué, qui constitue – selon les requérantes – une norme de produit, a été adopté par la partie adverse en méconnaissance de la formalité d'association des Gouvernements régionaux, prescrite par l'article 6, § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. À titre subsidiaire, les requérantes font valoir que, si « le Conseil d'État devait estimer que l'arrêté attaqué a été adopté dans le seul cadre de la protection contre les radiations ionisantes, il s'agirait alors de constater qu'il existe une différence de traitement dans le processus d'adoption de normes réglementaires selon qu'elles relèvent (a) des normes de produit ou (b) de la protection contre les ondes ionisantes », l'adoption de dispositions réglementaires prises au titre de la compétence en matière de protection contre les ondes ionisantes n'étant pas subordonnée à la formalité d'association des Gouvernements régionaux.

En ses paragraphes 1^{er}, II, et 4, 1°, l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, dont l'application fait plus spécialement débat dans le cadre du premier moyen, est libellé comme suit :

« § 1^{er}. Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

2° La politique des déchets;

3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail;

4° La protection et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage;

5° L'intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités publiques.

L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

- 1° L'établissement des normes de produits;
- 2° La protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs.
- [...]
- § 4. Les Gouvernements seront associés :
- 1° à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits, visées au § 1^{er}, II, alinéa 2, 1° ; [...] ».

L'examen du moyen impose, avant tout, de déterminer si, comme le soutiennent les requérantes à titre principal, l'acte attaqué a pour objet de fixer des « normes de produits », au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Ainsi que les a définies la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 38/2019 du 28 février 2019, évoqué au cours de la présente procédure, les « normes de produit », au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, précité, « sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, en vue, entre autres, de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits ».

À s'en tenir au sens usuel des termes – duquel aucun élément du dossier ne commande de se distancer – la condition contraignante déterminée par une « norme de produit » est celle dont la méconnaissance suffit à constituer un obstacle à la mise sur le marché du produit concerné. C'est donc conformément à ce sens que doit être qualifié l'arrêté attaqué au regard de la notion de « norme de produit ».

L'arrêté attaqué a pour objet de pourvoir à l'organisation d'un dispositif de suivi de la qualité radiologique des eaux destinées à la consommation humaine, dispositif reposant, pour l'essentiel, sur le contrôle de la qualité radiologique de celles-ci au regard de valeurs paramétriques, d'une part, et sur la conception de mesures correctrices destinées à être mises en œuvre en cas de dépassement des valeurs paramétriques ainsi fixées par cet arrêté, d'autre part. En imposant aux fournisseurs des obligations de contrôle de la qualité radiologique des eaux concernées, en organisant les procédures d'information à destination de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire, en définissant les mesures que celle-ci est habilitée à prendre et en précisant le rôle que des laboratoires peuvent être amenés à jouer dans le cadre de ce dispositif, il n'a pas pour objet de fixer des règles qui déterminent de

manière contraignante les conditions auxquelles doivent satisfaire les eaux destinées à la consommation humaine, que les requérantes assimilent à un « produit », pour l'application de la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980.

En d'autres termes, la seule circonstance qu'un règlement fixe des valeurs indicatives des risques que peut comporter la consommation humaine des eaux distribuées et définisse les actions qu'appelle, le cas échéant, la constatation que ces valeurs sont dépassées n'autorise pas à considérer qu'il fixe des « normes de produits » au sens de l'article 6, §1^{er}, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et dans la définition que la Cour constitutionnelle donne de cette notion. Les valeurs paramétriques déterminées à l'article 4 de l'acte attaqué ne sont, en effet, pas imposées comme conditions contraignantes de mise sur le marché de l'eau, au sens usuel qui doit être retenu, mais comme éléments caractérisables de celle-ci, en fonction desquels seront, le cas échéant, initiées des actions correctrices.

Dans leur mémoire en réplique, les requérantes entendent certes mettre l'accent sur le fait que la constatation d'un dépassement des valeurs paramétriques fixées par l'acte attaqué implique des obligations dans le chef des fournisseurs concernés et peut, dans certains cas, déterminer l'Agence fédérale de contrôle nucléaire à prendre des mesures d'interdiction ou de restriction susceptibles d'affecter la « mise sur le marché » de l'eau. À ce propos, elles prennent appui sur les articles 13 et 14 de l'acte attaqué, libellés comme suit :

- « Art. 13. § 1^{er}. En cas de non-respect des valeurs paramétriques fixées à l'article 4, le fournisseur doit, dans les vingt-quatre heures, communiquer à l'Agence les informations suivantes, qui lui permettront de mener une évaluation des risques:
- son évaluation de la cause;
 - l'origine de l'eau : eau de surface, souterraine, mélange (le caractériser);
 - la destination de l'eau : distribution, industrie alimentaire (eau d'incorporation, de contact);
 - une estimation de la consommation réelle de l'eau (litre/an/personne).

§ 2. Par précaution et en attendant l'évaluation par l'Agence du risque encouru, le fournisseur veille à ce que des mesures correctrices effectives soient prises dans un délai maximum de deux semaines après la détection du non-respect des valeurs paramétriques afin de rétablir la qualité radiologique de l'eau, compte tenu du danger potentiel pour la santé publique, et il en informe l'Agence.

§ 3. Après la mise en place des mesures correctrices, le fournisseur fait effectuer pendant au minimum un mois des prélèvements d'échantillons et des analyses hebdomadaires par un laboratoire répondant aux conditions de l'article 10 et, dès que possible, il en transmet les résultats à l'Agence.

Art. 14. § 1^{er}. En cas de non-respect des valeurs paramétriques et ce, malgré les mesures correctrices, l'Agence peut décider que la distribution d'eaux destinées à

la consommation humaine constitue un danger potentiel pour la santé publique en ce qui concerne le risque dû aux substances radioactives et peut interdire ou restreindre l'utilisation de ces eaux destinées à la consommation humaine.

§ 2. Les eaux destinées à la consommation humaine peuvent à nouveau être utilisées ou distribuées avec l'accord de l'Agence s'il est démontré qu'elles ne présentent plus de danger, notamment par des analyses appropriées sur des échantillons d'eau effectuées par un laboratoire répondant aux conditions de l'article 10 ».

La lecture de ces dispositions impose de relever qu'un dépassement des valeurs paramétriques fixées ne constitue pas automatiquement un obstacle à la mise sur le marché des eaux pour lesquelles il a été constaté. Les obligations qui incombent aux fournisseurs en pareil cas n'empêchent pas immédiatement cette mise sur le marché. Les mesures d'interdiction ou de restriction que l'Agence fédérale de contrôle nucléaire peut être amenée à prendre ne résultent pas plus immédiatement du seul constat de ce dépassement, mais supposent que celle-ci ait, en outre, considéré, d'une part, que les mesures correctrices ne permettaient pas de remédier à la situation et, d'autre part, que la distribution des eaux concernées constituait un danger pour la santé publique.

Au vu de ces dispositions des articles 13 et 14 précités, qui excluent de considérer que le seul constat d'un dépassement des valeurs paramétriques fixées dresserait un obstacle à la mise sur le marché des eaux concernées, ces valeurs ne peuvent être qualifiées de « normes de produits », au sens des dispositions précitées, dont l'application fait débat en l'espèce.

Dès lors que l'acte attaqué ne peut, pour les raisons indiquées, être considéré comme fixant des normes de produits, c'est vainement que, dans leur dernier mémoire, les requérantes se réfèrent à l'arrêt n° 38/2019, prononcé le 28 février 2019 par la Cour constitutionnelle. Cet arrêt devrait être compris, pour les besoins de la thèse des requérantes, en ce sens que l'exposition de l'homme aux risques liés à certains produits n'exclut pas que ceux-ci puissent, par ailleurs, affecter l'environnement, en manière telle que l'adoption de mesures de prévention et de limitation de ces risques puisse relever de la compétence régionale en matière de protection de l'environnement, nonobstant l'objectif de protection de la santé publique qu'elle pourrait poursuivre par ailleurs. Cet enseignement n'aurait toutefois pu servir utilement la thèse des requérantes que s'il était admis que l'acte attaqué fixait des normes de produits justifiant l'association des Gouvernements régionaux au titre de l'article 6, § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, lu en combinaison non seulement avec l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, mais

également avec l'alinéa 1^{er}, de cet article 6, § 1^{er}, II.

Eu égard à ce que les dispositions de l'arrêté attaqué ne peuvent être tenues pour constituer des « normes de produits » au sens de l'article 6, § 4, 1^o, le moyen ne peut être accueilli en tant qu'il dénonce, à titre principal, la méconnaissance de la formalité d'association des Gouvernements régionaux à l'occasion de l'adoption de l'acte attaqué.

À titre subsidiaire, les requérantes soutiennent que, si l'arrêté attaqué devait être considéré comme ayant été pris par la partie adverse au titre de la seule compétence en matière de protection contre les radiations ionisantes, qu'elle tient de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, il s'imposerait de constater une différence de traitement, résultant de l'article 6, § 4, 1^o de la loi spéciale du 8 août 1980, dans le processus d'adoption de normes réglementaires selon qu'elles relèvent de l'établissement de normes de produits ou de la protection contre les radiations ionisantes, l'adoption des premières imposant la formalité d'association des gouvernements régionaux, tandis que cette formalité n'est pas requise pour les secondes.

L'arrêt n° 240.599, prononcé le 26 janvier 2018, pose à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle ainsi formulée :

« Les articles 6, § 1^{er}, II, dernier alinéa, 2^o, et 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 méconnaissent-ils le principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ne prévoient pas que l'adoption de normes arrêtant des mesures de protection contre les ondes ionisantes fasse l'objet d'une association des gouvernements régionaux, alors qu'une telle faculté est prévue pour ce qui concerne les normes de produits, par les articles 6, § 1^{er}, II, dernier alinéa, 1^o, et 6, § 4, 1^o, de la même loi spéciale ? ».

Par l'arrêt n°147/2019 du 24 octobre 2019, la Cour constitutionnelle a répondu comme suit à cette question préjudicielle :

« L'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2^o, et § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution ».

Dans le cadre de la thèse soutenue à titre subsidiaire, les requérantes paraissent ancrer la critique de légalité de l'acte attaqué dans l'inconstitutionnalité des dispositions précitées de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, sur le fondement desquelles la partie adverse a adopté cet acte. Au vu de la réponse apportée par la Cour constitutionnelle à la question préjudicielle soulevée

dans le cadre de cette thèse subsidiaire, il doit être constaté que – dans la mesure où il s'inscrit dans cette thèse subsidiaire – le moyen repose sur un postulat erroné et manque en droit.

VI. Second moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

Les requérantes soulèvent un second moyen, « pris de la méconnaissance de l'article 108 de la Constitution, des articles 3, 21, 26 et 31, § 2, de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayons ionisants et relative à l'agence fédérale de contrôle nucléaire, de l'absence de fondement légal et de l'excès de pouvoir ».

Elles exposent qu'aucune des dispositions spécifiquement visées dans le préambule de l'acte attaqué ne permet à l'A.F.C.N. de procéder spontanément à des analyses et de faire supporter les coûts de ces analyses aux fournisseurs, que pourtant, l'article 8 de l'arrêté attaqué est rédigé comme suit : « l'agence peut également procéder à des analyses. Dans ce cas, il est fait appel à un ou plusieurs laboratoires répondant aux conditions visées à l'article 10. Les frais induits par ces analyses sont à la charge du fournisseur », qu'on comprend d'autant moins pourquoi les frais des analyses sollicitées par l'A.F.C.N. devraient être mis à la charge des fournisseurs que l'A.F.C.N. dispose d'un budget propre, qu'on ne comprend pas non plus pourquoi les fournisseurs devraient supporter le coût de ces analyses qui constituent des mesures d'ordre public, que les intentions du législateur étaient, en réalité, de « permettre à l'Agence de faire face à des situations exceptionnelles », hypothèse dans laquelle « il est prévu de lui permettre d'imputer directement aux exploitants les coûts de certaines prestations supplémentaires qu'elle serait contrainte d'effectuer ou de faire effectuer, par exemple par suite d'un accident. Cette disposition doit assurer que la perception de redevances sur une base forfaitaire ne soit pas un frein à des prestations exceptionnelles de l'Agence que les circonstances justifiaient », qu'il est précisé ainsi que le coût de ces prestations peut être répercuté « auprès de ceux en faveur desquels elle intervient », qu'or, en l'espèce, d'une part, l'arrêté attaqué permet à l'A.F.C.N. d'opérer, d'initiative, des analyses en dehors de tout contexte d'urgence ou d'exception, ce qui va à l'encontre des intentions du législateur, d'autre part, l'arrêté attaqué permet à l'A.F.C.N.

d'imputer les frais desdites analyses aux fournisseurs, qui ne sont pourtant pas les bénéficiaires de ces analyses, alors que leur coût ne peut être répercuté qu'auprès de « ceux en faveur desquels l'A.F.C.N. intervient » et qu'à défaut d'habilitation législative, le Roi ne pouvait autoriser l'A.F.C.N. à opérer des analyses suivant sa propre initiative et en faire supporter le coût par les fournisseurs.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse rappelle d'abord les dispositions applicables, relevant notamment à propos de celles-ci que le financement de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire est organisé aux articles 30bis et suivants de la loi du 15 avril 1994 et que l'habilitation donnée au Roi par l'article 31, § 3, de cette loi pour fixer un tarif horaire des prestations particulières effectuées par ou pour le compte de l'Agence a été exécutée par un arrêté royal du 16 octobre 2009 fixant les tarifs horaires pour les prestations particulières supplémentaires effectuées par ou pour le compte de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire.

À propos du pouvoir d'analyse attribué à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire, la partie adverse fait valoir que l'organisation d'un « niveau de contrôle indépendant » par l'A.F.C.N. a été prévue dès le départ dans le projet d'arrêté royal et portée à la connaissance des administrations régionales en charge de la politique de l'eau et des principaux opérateurs régionaux du secteur de la production et de la distribution d'eau dès la réunion du 23 avril 2015, que ce pouvoir de contrôle indépendant permet d'assurer le plein effet de la directive 2013/51/Euratom conformément à l'objectif qu'elle poursuit de maintenir « au niveau le plus faible qu'il est raisonnablement possible d'atteindre » l'incorporation de substances radioactive dans le corps humain par ingestion d'eau et à l'obligation qu'elle impose aux États membres de prendre « toutes les mesures nécessaires pour s'assurer qu'un contrôle des substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine est effectué conformément aux stratégies et aux fréquences des contrôles fixés à l'annexe II », qu'il permet ainsi de prémunir la partie adverse contre une éventuelle situation de manquement à cette directive, que les parties requérantes restent en défaut d'exposer en quoi la faculté donnée à l'A.F.C.N. de procéder à des analyses violerait les dispositions visées au moyen, que le pouvoir de l'Agence d'effectuer de telles analyses trouve un fondement direct et certain dans les articles 14bis et 21 de la loi du 15 avril 1994, que dans cette mesure, comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État, la réalisation d'analyses par l'A.F.C.N. peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution),

combiné avec ces dispositions légales, que pour autant que de besoin, le Conseil d'État définit la délégation de pouvoir comme « le transfert par une autorité à qui un pouvoir a été attribué, de l'exercice de tout ou partie de ce pouvoir », qu'il s'agit donc de « l'acte par lequel une autorité administrative investie d'une compétence par un texte, transfère l'exercice de cette compétence à une autre autorité administrative », que dans ce contexte, les parties requérantes ne peuvent être suivies lorsqu'elles semblent déceler dans l'article 8 de l'arrêté attaqué une « délégation » irrégulière, que cette disposition ne comporte pas de délégation puisque la loi du 15 avril 1994 confère directement à l'A.F.C.N. le pouvoir de procéder à des analyses et que de tels actes, purement matériels, ne comportent pas la mise en œuvre d'un pouvoir de décision.

S'agissant de défendre la légalité du système de récupération des coûts afférents aux analyses, la partie adverse fait valoir que la faculté de récupération des coûts afférents aux analyses trouve une base légale certaine et adéquate dans l'article 31, § 3, de la loi du 15 avril 1994, que dès lors que l'ensemble des coûts et des investissements liés aux activités de l'A.F.C.N. doit être mis à charge des bénéficiaires de ses prestations et que l'A.F.C.N. doit respecter son équilibre financier, cette disposition permet à l'A.F.C.N. de percevoir les coûts de toutes les prestations « imposées par l'exercice de sa mission » mais dont le moment de réalisation et l'ampleur ne sont pas prévisibles *a priori* et qui, pour ce motif, ne sont pas visées à l'article 30^{quater} de la loi du 15 avril 1994 et sont qualifiées de « particulières », que comme en l'espèce, ces prestations peuvent notamment être effectuées par l'A.F.C.N. dans le cadre de sa mission de surveillance et de contrôle de la radioactivité du territoire dans son ensemble que lui confie l'article 21 de la loi du 15 avril 1994, laquelle comprend notamment « la détermination régulière de la radioactivité de l'air, des eaux, du sol et de la chaîne alimentaire ainsi que l'évaluation et la surveillance des doses de rayonnements ionisants reçues par la population », que le texte de l'article 31, § 3, ne restreint nullement la portée de cette disposition aux prestations effectuées dans des contextes d'urgence ou d'exception ou dans des circonstances accidentelles, que les parties requérantes ne peuvent être suivies lorsqu'elles tentent de faire prévaloir les travaux préparatoires du projet de loi devenu la loi du 15 avril 1994 sur le texte de l'article 31, § 3, que le texte de la disposition est clair, que le commentaire de l'article devenu 31, § 3, de la loi du 15 avril 1994 rappelle expressément que « le coût de toutes les prestations de l'Agence doit être répercuté auprès de ceux en faveur desquels elle intervient » et les termes « par exemple » qui y sont employés confirment clairement que les situations accidentelles ne sont pas les seules visées par cette disposition, que la circonstance

que l'A.F.C.N. dispose d'un budget propre n'est évidemment pas de nature à modifier ce constat dans la mesure où l'article 31 de la loi du 15 avril 1994 prévoit que ce budget propre comprend notamment « les indemnités (...) pour les prestations particulières supplémentaires imposées par l'exercice de sa mission visée au § 3 » et que « l'ensemble des coûts et des investissements liés aux activités de l'Agence est mis à charge des sociétés, institutions ou personnes au bénéfice desquelles elle effectue des prestations », que s'il n'est pas contestable que les missions confiées à l'A.F.C.N. sont d'intérêt public, il n'est pas non plus contestable que les analyses qui seront réalisées par l'A.F.C.N., en application de l'article 8 de l'arrêté attaqué, bénéficieront aux fournisseurs concernés, compte tenu des obligations que leur impose l'arrêté attaqué.

C. Mémoire en réplique

Les requérantes répliquent que, s'il peut être admis que les articles 14bis et 21 de la loi du 15 avril 1994 fondent le Roi à permettre à l'A.F.C.N. de procéder d'initiative à des analyses conformément à l'article 8 de l'arrêté attaqué, il n'en reste pas moins qu'il ne dispose d'aucune habilitation législative lui permettant d'imputer les coûts de ces analyses aux fournisseurs, que, selon le rapport au Roi précédant l'acte attaqué, la possibilité pour l'A.F.C.N. de récupérer les coûts des analyses auprès des fournisseurs est fondée sur l'article 31, § 2, de la loi du 15 avril 1994, que la partie adverse ne démontre pourtant pas que les contrôles effectués par l'A.F.C.N. sur la base de l'article 8 de l'arrêté attaqué sont effectués « au bénéfice » des fournisseurs, que la partie adverse indique que l'habilitation du Roi pour imposer une telle redevance est en fait fondée sur l'article 31, §3, de la loi du 15 avril 1994, que, dans l'esprit du législateur, il est clair que les « coûts de certaines prestations particulières supplémentaires imposées par l'exercice de sa mission » visées à l'article 31, alinéa (lire §) 3, ne concernait que des prestations exceptionnelles dont le coût doit être pris en charge par les personnes physiques ou morales visées à l'article 12 de la loi du 15 avril 1994, que, dans l'esprit du législateur, seules les personnes morales ou physiques tenues de payer une redevance unique forfaitaire sur la base de l'article 12 pouvaient également voir le montant de celle-ci augmenté en raison de l'existence de prestations complémentaires rendues nécessaires par des circonstances exceptionnelles, qu'à la suite d'un arrêt du Conseil d'État n° 164.522 annulant partiellement l'arrêté royal du 24 août 2001 fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative aux rayonnements ionisants, le législateur va apporter des modifications aux dispositions de la loi du 15 avril 1994 relative au

financement de l'A.F.C.N. afin d'assurer la sécurité juridique de la perception des redevances au profit de l'A.F.C.N., que par une loi du 22 décembre 2008, le législateur modifie à nouveau les règles relatives au financement de l'A.F.C.N. notamment en vue de réorganiser leur agencement, que l'interprétation du législateur en ce qui concerne les articles 12 et 31 tels qu'ils étaient rédigés originairement est confirmée par la nouvelle rédaction des articles 30^{quater} et 31 dans la version de la loi actuellement en vigueur, qu'en effet, l'article 31, § 3, détermine son champ d'application par rapport à l'article 30^{quater}, que les ajouts pour prestations complémentaires ne peuvent se faire que pour les personnes morales et physiques visées par l'article 30^{quater}, que les personnes visées à l'article 30^{quater} sont les demandeurs ou déclarants qui bénéficient « d'une notification, d'une demande d'autorisation, de permission, d'agrément ou d'enregistrement » ou celles qui sont tenues de payer des redevances « au profit de sociétés, associations, partenariats ou autres entités juridiques dotés ou non de la personnalité civile créées par l'Agence ou agissant sous son contrôle et sa responsabilité pour couvrir les frais résultant de l'exécution des missions de contrôle visées à l'article 15 », que seules ces personnes sont susceptibles de se voir imputer des coûts résultant de prestations supplémentaires de l'A.F.C.N., qu'en effet, l'article 31, § 3, n'a pas pour effet de permettre au Roi de créer une nouvelle redevance distincte des redevances uniques visées par l'article 12 mais d'ajouter à ces redevances uniques le coût des prestations supplémentaires, qu'il en résulte que seules les personnes qui sont tenues de payer ces redevances uniques sont également susceptibles de se voir imputer le coût des prestations supplémentaires, que les fournisseurs d'eau visés par l'article 2, 5°, de l'arrêté royal du 31 mai 2016 qui se voient imposer la charge financière des analyses effectuées par l'A.F.C.N. en vertu de l'article 8 n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 31^{quater}, 1°, de la loi du 15 avril 1994, qu'en aucun cas ils ne sont amenés à introduire des demandes d'autorisation, de permission, d'agrément ou de notifications prévues par la loi du 15 avril 1994, que sont seules concernées, les personnes exerçant des activités présentant un risque nucléaire qui justifie le contrôle de l'A.F.C.N. conformément à la loi du 15 avril 1994, que de même, les fournisseurs visés par l'arrêté royal attaqué ne peuvent être tenus de payer les redevances prévues à l'article 34^{quater}, 2°, dès lors qu'ils ne sont pas « des établissements où sont mis en œuvre des rayonnements ionisants » ou « des établissements où sont utilisées ou détenues des substances nucléaires » visés par l'article 15, alinéa 1, auquel renvoie l'article 34^{quater}, 2°, que les fournisseurs n'entrent donc pas non plus dans le champ d'application de l'article 34^{quater}, 2°, de la loi du 15 avril 1994 et qu'il en résulte que l'article 31, §3, ne pouvait fonder le Roi à imputer aux fournisseurs les

frais des analyses visées par l'article 8 de l'arrêté attaqué.

D. Mémoire en intervention

L'intervenante développe la même argumentation que la partie adverse.

E. Derniers mémoires des parties adverse et intervenante

Les parties adverse et intervenantes formulent les observations suivantes :

« (i) Légalité du pouvoir d'analyse attribué à l'A.F.C.N.

Comme le relève Monsieur le Premier auditeur chef de section, les requérantes reconnaissent, dans leur mémoire en réplique, la légalité du pouvoir d'analyse attribué à l'A.F.C.N. par l'article 8, première phrase, de l'arrêté attaqué.

Pour autant que de besoin, la partie adverse s'en réfère sur ce point aux développements de son mémoire en réponse.

(ii) Légalité du système de récupération des coûts afférents à ces analyses

Dans son rapport, Monsieur le premier auditeur chef de section ne se prononce pas sur le caractère exceptionnel que devraient revêtir, selon la requête en annulation, les prestations particulières supplémentaires visées à l'article 31, § 3, de la loi du 15 avril 1994. La partie adverse s'en réfère sur cette question aux développements de son mémoire en réponse, dont il ressort que la portée de l'article 31, § 3, n'est nullement restreinte aux prestations effectuées dans des contextes d'urgence ou d'exception ou dans des circonstances accidentelles.

L'argument développé pour la première fois dans le mémoire en réplique, selon lequel les fournisseurs concernés par la redevance litigieuses ne seraient pas visés à l'article 30^{quater} et ne pourraient dès lors se voir imposer une redevance sur le pied de l'article 31, § 3, auquel se rallie Monsieur le Premier auditeur chef de section, doit quant à lui être rejeté pour les raisons exposées ci-après.

(A) Les redevances visées à l'article 31, § 3, de la loi du 15 avril 1994 peuvent être imputées à des redevables non visés à l'article 30^{quater} de la même loi

La thèse des requérantes selon laquelle le coût des "prestations particulières supplémentaires" visées à l'article 31, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994 ne peut être mis qu'à charge des "personnes visées à l'article 30^{quater}", à laquelle se rallie Monsieur le Premier auditeur, repose sur une interprétation erronée de l'article 31, § 3, alinéa 1^{er}.

Cette disposition permet en effet à l'A.F.C.N. d'ajouter aux redevances visées à l'article 30^{quater} d'autres redevances correspondant au coût des prestations particulières supplémentaires que lui impose l'exercice de sa mission. Elle ne limite cependant nullement l'imputation de ces redevances aux redevables visés à l'article 30^{quater}.

D'une part, toute autre interprétation serait inconciliable avec les paragraphes 2 et 5 de l'article 31, selon lesquels l'ensemble des coûts et des investissements liés aux activités de l'A.F.C.N. doit être mis à charge des bénéficiaires de ses prestations et qui imposent à l'A.F.C.N. de respecter son équilibre financier.

D'autre part, cette interprétation est confirmée par le commentaire de l'ancien article 31, alinéa 5, du projet de loi devenu la loi du 15 avril 1994 — disposition actuellement reprise à l'article 31, § 3 et dont le libellé n'a fait l'objet que d'une modification purement formelle, à savoir le remplacement des termes "à l'article 12 de la présente loi" par les termes "à l'article 30^{quater}". Il ressort en effet expressément de ce commentaire que "le coût de toutes les prestations de l'Agence doit être répercuté auprès de ceux en faveur desquels elle intervient".

Enfin, l'interprétation proposée par les requérantes et retenue par Monsieur le Premier auditeur est démentie par le fait que l'ancien article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 15 avril 1994, auquel renvoyait initialement l'ancien article 30, alinéa 5 de la même loi, ne limitait nullement son champ d'application à certains redevables déterminés. Il s'ensuit que les termes «aux redevances payées par des personnes physiques ou morales visées à l'article 12 de la présente loi» de l'ancien article 31, alinéa 5, devenus "aux redevances payées par des personnes physiques ou morales visées à l'article 30^{quater}" dans l'actuel article 31, § 3, n'ont jamais pu être interprétés comme limitant l'imputation des coûts de certaines prestations particulières supplémentaires à des redevables que l'ancien article 12 n'identifiait pas.

(B) En tout État de cause, les fournisseurs concernés par la redevance attaquée entrent dans le champ d'application de l'article 30^{quater} de la loi du 15 avril 1994

1. L'article 30^{quater}, 10, de la loi du 15 avril 1994 énonce que "Le Roi peut définir, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, que des redevances sont perçues: (...) au profit de l'Agence au moment de l'introduction d'une notification, d'une demande d'autorisation, de permission, d'agrément ou d'enregistrement et à charge du demandeur ou du déclarant".

Les redevables visés par cette disposition, qui y sont qualifiés de "demandeurs" ou "déclarants", sont donc tous les dépositaires d'une notification" à recevoir par l'A.F.C.N. ou d'une "demande d'autorisation, de permission, d'agrément ou d'enregistrement" à délivrer par l'A.F.C.N., en vertu de la loi du 15 avril 1994, mais aussi de ses arrêtés d'exécution.

La notion de "notification" utilisée par cette disposition, n'est pas définie par le législateur. Les travaux préparatoires de la loi-programme du 22 décembre 2008 justifient comme suit la possibilité de percevoir une redevance à l'occasion d'une "notification" : "La possibilité de percevoir une redevance en cas de notification est maintenue. Une notification est associée à un screening, un inventaire, une information communiquée à des tiers ou à l'exploitant. Ces activités répondent aux caractéristiques d'une redevance et peuvent dès lors, en tant que telles, être rémunérées pour autant qu'elles représentent une charge de travail concrète". Au sens de l'article 30^{quater} de la loi du 15 avril 1994, "l'introduction d'une notification" désigne donc l'acte par lequel une personne soumet quelque chose — une demande, un projet, une information, etc. — à l'A.F.C.N. et qui appelle de la part de l'A.F.C.N. une "activité", c'est-à-dire un traitement administratif, autre que la délivrance d'une autorisation, d'une permission, d'un agrément ou d'un enregistrement.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirment les requérantes, les redevables visés

à l'article 30^{quater} ne sont pas uniquement "les personnes exerçant des activités présentant un risque nucléaire qui justifie le contrôle de l'AFCN conformément à la loi du 15 avril 1994" - le critère de l'exercice d'activités présentant un risque nucléaire étant dépourvu de fondement légal.

2. En l'espèce, il n'est pas contestable que l'arrêté royal attaqué exécute la loi du 15 avril 1994.

Par ailleurs, en application de l'article 5, § 2, alinéas 3 et 5, de cet arrêté royal, le fournisseur est tenu de "transmettre à l'Agence" une "proposition de programme annuel d'autocontrôle" sur laquelle "(1)'Agence statue (...) dans un délai de deux mois suivant le mois où le programme a été transmis" avant d'en "informer le demandeur". Selon l'article 5, § 4, alinéa 2, du même l'arrêté royal, le fournisseur peut, dans certaines circonstances, "introduire auprès de l'Agence une demande d'allègement de la fréquence de son programme annuel d'autocontrôle" pour un point de conformité donné. Dans ce cas, "l'Agence statue sur cette demande dans un délai de deux mois suivant le mois où la demande a été transmise et elle en informe le demandeur". Enfin, selon l'article 7, §§ 1^{er} et 2, le fournisseur doit encore "communiquer à l'Agence" les résultats des contrôles effectués par les laboratoires dans le mois qui suit le prélèvement et lui "transmettre" le 1^{er} avril au plus tard un rapport annuel de synthèse.

Ces différentes dispositions du chapitre II de l'arrêté attaqué permettent et, le cas échéant, imposent, aux fournisseurs de soumettre des "propositions", des "demandes" ou des "résultats" à l'A.F.C.N., à charge pour cette dernière de les examiner et, le cas échéant, de "statuer" à leur égard. En d'autres termes, ces différentes dispositions qui, comme l'a rappelé la section de législation de Votre Conseil, trouvent leur fondement dans l'article 3 de la loi du 15 avril 1994, instituent manifestement des mécanismes de "notification" au sens de l'article 30^{quater} de cette loi.

La partie adverse relève à cet égard que, dans son rapport, Monsieur le Premier auditeur semble étonnamment omettre la notion "notification" visée à l'article 30^{quater}, lorsqu'il entend déduire du fait que les fournisseurs d'eau concernés par la redevance attaquée "ne sont pas amenés à introduire des demandes d'autorisation, de permission, d'agrément ou d'enregistrement prévues par la loi du 15 avril 1994", la conclusion selon laquelle ils "n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 30^{quater} de la loi du 15 avril 1994".

3. Il découle de ce qui précède que les fournisseurs concernés par la redevance litigieuse sont effectivement des personnes physiques ou morales visées à l'article 30^{quater} de la loi du 15 avril 1994.

Ces fournisseurs sont donc susceptibles d'entrer dans le champ d'application de l'article 31, § 3, de la même loi, à supposer même que celui-ci soit limité aux personnes visées à l'article 30^{quater}. Ils peuvent donc en tout État de cause se voir imputer les coûts de prestations particulières supplémentaires qui seraient imposés à l'A.F.C.N. par l'exercice de sa mission.

Il s'ensuit que la redevance litigieuse, qui permet à l'A.F.C.N. de répercuter sur ces fournisseurs le coût des analyses qu'elle devrait faire réaliser pour s'assurer du respect des dispositions de l'arrêté attaqué trouve en tout État de cause un fondement suffisant dans l'article 31, § 3, de la loi du 15 avril 1994.

(iii) A titre subsidiaire : limitation de l'objet du recours à l'article 8, troisième phrase, de l'arrêté attaqué

1. La jurisprudence de Votre Conseil est en ce sens que lorsque les requérantes demandent l'annulation d'un règlement, mais qu'il apparaît en réalité qu'ils en critiquent uniquement certaines de ses dispositions, il y a lieu de considérer que l'objet du recours se limite à ces dispositions.

2. En l'espèce, il apparaît du moyen et de ses développements, tels qu'ils résultent du mémoire en réplique, que les requérantes critiquent uniquement l'article 8, troisième phrase, de l'arrêté attaqué.

Cette disposition, dont l'objet a été rappelé ci-dessus, est manifestement séparable des autres dispositions de l'arrêté attaqué.

Comme le suggère Monsieur le Premier auditeur chef de section, il y a donc lieu de considérer que l'objet du recours se limite à cette disposition et, par impossible, dans l'hypothèse où Votre Conseil jugerait qu'elle est entachée d'une illégalité, d'annuler uniquement ladite disposition ».

F. Derniers mémoires complémentaires des parties adverse et intervenante

Les parties adverses et intervenantes ne font pas État d'éléments nouveaux au regard de leurs derniers mémoires déposés avant réouverture des débats.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Le second moyen est dirigé contre l'article 8 de l'arrêté royal attaqué, lequel est libellé comme suit:

« L'Agence peut également procéder à des analyses. Dans ce cas, il est fait appel à un ou plusieurs laboratoires répondant aux conditions visées à l'article 10. Les frais induits par ces analyses sont à la charge du fournisseur. »

Les requérantes reconnaissant expressément dans leur mémoire en réplique qu'« il peut être admis que les articles 14*bis* et 21 de la loi du 15 avril 1994 fondent le Roi à permettre à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire de procéder d'initiative à des analyses conformément à l'article 8 de l'arrêté royal litigieux », il doit être répondu au moyen dans la seule limite de la critique de la possibilité d'imputation des coûts de ces analyses aux fournisseurs. Au titre de cette critique particulière, les requérantes dénoncent l'absence de fondement du pouvoir du Roi de prendre la disposition qui fait l'objet de la troisième et dernière phrase de l'article 8 précité.

Le Rapport au Roi justifie l'imputation des coûts critiquée, en prenant appui « sur l'esprit de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population

et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire » et en relevant que « [l]e commentaire de l'article 31 de la loi mentionne expressément que "le coût de toutes les prestations de l'Agence doit être répercuté auprès de ceux en faveur desquels elle intervient (projet de loi relatif à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et concernant l'Agence nationale de Contrôle nucléaire, Doc. Parl., Sénat, 1992-1993, n° 610-0,19.) " ». Par ailleurs, aucune des dispositions de cette loi du 15 avril 1994 visées par le préambule ne paraît fonder la disposition critiquée par le moyen, dans la limite ci-dessus précisée.

Au cours de la procédure d'examen du présent recours, la partie adverse a prétendu localiser le fondement de la disposition litigieuse dans l'article 31, § 3, de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire.

L'article 31 de cette loi est libellé comme suit:

- « § 1^{er}. L'Agence est financée par :
- 1° les taxes, les taxes complémentaires et les taxes supplémentaires visées aux articles 30*bis*, 30*bis*/1, 30 *bis* /2, 30 *bis* /3 et 30*ter*;
 - 2° les redevances visées à l'article 30*quater*, § 1^{er}, 1°;
 - 3° les amendes administratives visées aux articles 53 à 64;
 - 4° les indemnités, ajoutées aux indemnités payées par des personnes physiques ou morales visées à l'article 30*quater*, pour les prestations particulières supplémentaires imposées par l'exercice de sa mission visée au § 3;
 - 5° des donations et legs;
 - 6° des dotations;
- Le produit des redevances perçues en application de l'article 3*bis* de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, attribué aux services compétents dans le domaine nucléaire qui sont rattachés au Ministère de l'Emploi et du Travail et au Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, est transféré sur le compte de l'Agence selon un calendrier qui est établi en accord avec le Ministre du Budget et le Ministre de tutelle de l'Agence.
- Les moyens qui sont inscrits au budget de ces services dans le courant de l'année budgétaire sont inscrits au budget de l'Agence.
- Sans préjudice des dispositions de l'article 45, § 1^{er}, l'Agence reprend tous les biens, droits et obligations acquis ou contractés par l'État moyennant des moyens financiers acquis en vertu de l'article 3*bis*, § 1^{er}, 1°, de la loi précitée du 29 mars 1958. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités de transfert de la propriété des possessions de ces services. Les archives des services fédéraux et provinciaux dont les compétences sont transférées à l'Agence conformément, soit aux articles 14 et 51, soit à l'article 16, reviennent à l'Agence.

§ 2. L'ensemble des coûts et des investissements liés aux activités de l'Agence est mis à charge des sociétés, institutions ou personnes au bénéfice desquelles elle effectue des prestations, dans les limites fixées les articles 30*bis*, 30*bis*/1, 30*bis*/2, 30*bis*/3, 30*ter*, 30*quater* et 31, §§ 3 et 4.

§ 3. Le cas échéant, l'Agence ajoute aux redevances payées par des personnes physiques ou morales visées à l'article 30*quater* les coûts de certaines prestations particulières supplémentaires imposées par l'exercice de sa mission.

Après avis du Conseil d'Administration de l'Agence, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le tarif horaire des prestations particulières supplémentaires effectuées par ou pour le compte de l'Agence.

§ 4. Si l'Agence effectue ou fait effectuer des interventions dans le cadre de la préservation de terrains, sols ou bâtiments contre une pollution radiologique ou dans le cadre d'une exposition de longue durée de personnes aux rayonnements ionisants des suites de situations d'urgence radiologique, de l'exercice d'activités et/ou pratiques professionnelles ou autres, l'Agence répercute les frais de ces interventions sur les entreprises qui ont causé la pollution radiologique ou l'exposition de longue durée.

Après avis du Conseil d'Administration de l'Agence, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le tarif horaire des interventions visées à l'alinéa 1^{er}.

§ 5. L'Agence doit respecter son équilibre financier. »

L'article 30*quater* auquel il est fait référence se lit comme suit:

« Art. 30*quater*. Le Roi peut définir, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, que des redevances sont perçues :

1° au profit de l'Agence au moment de l'introduction d'une notification, d'une demande d'autorisation, de permission, d'agrément ou d'enregistrement et à charge du demandeur ou du déclarant;

2° au profit de sociétés, associations, partenariats ou autres entités juridiques dotés ou non de la personnalité civile créés par l'Agence ou agissant sous son contrôle et sa responsabilité, pour couvrir les frais résultant de l'exécution des missions de contrôle visées à l'article 15 ».

À supposer qu'il s'indique, comme le soutient la partie adverse, de rechercher le fondement de la compétence exercée par le Roi pour adopter la mesure contestée d'imputation des coûts dans l'article 31, § 3, précité, encore faut-il que l'habilitation donnée par cette disposition ait été mise en œuvre conformément à celle-ci, ce qui suppose notamment que le tarif horaire des prestations concernées soit fixé par le Roi, conformément à l'alinéa 2 de ce même article 31, § 3. Aucune disposition de l'arrêté attaqué n'a toutefois un tel objet et la présente procédure n'a pas permis d'identifier, par ailleurs, des dispositions susceptibles d'être utilement invoquées à cette fin. Tel ne serait, en toute hypothèse, pas le cas de celles de l'arrêté royal du 16 octobre 2009 fixant les tarifs horaires pour les prestations particulières supplémentaires effectuées par ou pour le compte de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, dont la partie adverse soutient, dans son mémoire en réponse, qu'il pourvoit à l'exécution de l'article 31, § 3, alinéa 2, de la loi du 15 avril 1994

précitée : s'agissant, en effet, des prestations particulières supplémentaires effectuées par un tiers pour le compte de l'Agence (ce qui pourrait être le cas d'une analyse confiée à un laboratoire, comme le prévoit l'arrêté royal attaqué), cet arrêté royal du 16 octobre 2009 ne fixe pas – contrairement à ce que laisse entendre son intitulé – un tarif horaire, comme le prescrit l'article 31, § 3, alinéa 2, de la loi du 15 avril 1994, mais consacre, en son article 2, § 2, le principe d'une facturation « au prix coûtant ». Le fait que celui-ci soit défini comme étant « le montant total de tous les coûts facturés à l'Agence sur base du tarif horaire pratiqué par le tiers qui effectue ces prestations » n'enlève rien au constat que le Roi n'a pas, en adoptant cet arrêté royal du 16 octobre 2009, exécuté l'habilitation accordée par l'article 31, § 3, alinéa 2.

Dès lors que la présente procédure devant le Conseil d'État ne permet pas d'établir que l'imputation des coûts des analyses visées à l'article 8 de l'arrêté royal attaqué serait conçue dans le cadre d'un tarif horaire de détermination de ces coûts fixé par le Roi, il ne peut être admis, contrairement à ce que fait valoir la partie adverse, que, pour adopter la mesure d'imputation critiquée, le Roi a fait usage de l'habilitation que Lui confère l'article 31, § 3, de la loi du 5 avril 1994. Pour cette même raison, il est sans intérêt d'examiner si, comme le soutient la partie adverse dans son dernier mémoire, les redevances visées à l'article 31, § 3, peuvent être imputées à des redevables non visés à l'article 30*quater* ou si les fournisseurs concernés par la redevance litigieuse entrent dans le champ d'application de cet article 30*quater*.

Aucun autre élément soumis à la contradiction des débats ne permettant de considérer qu'une autre disposition de cette loi procurerait un fondement suffisant à la compétence du Roi de décider de cette imputation, cette compétence pour adopter l'article 8 de l'arrêté attaqué, en sa troisième et dernière phrase, n'est pas établie.

Il suit de ces développements que, tel que délimité au vu du mémoire en réplique, le moyen doit être déclaré fondé, de sorte qu'il y a lieu d'annuler la troisième phrase de l'article 8 de l'arrêté royal attaqué.

VII. Indemnité de procédure

Les requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'Agence fédérale de contrôle nucléaire est accueillie.

Article 2.

La troisième et dernière phrase de l'article 8 de l'arrêté royal du 31 mai 2016 relatif à la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine est annulée.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que la disposition annulée.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 600 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée aux parties requérantes à concurrence d'un tiers chacune.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
1^{er} avril 2021 par :

Imre Kovalovszky,
David De Roy,
Florence Piret,
Nathalie Roba,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Imre Kovalovszky