

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.022 du 5 juin 2024

A. 231.040/XIII-9004

En cause :

1. **P.G.**,

2. **J.D.**,

ayant élu domicile chez
M^e Marc NÈVE, avocat,
place Georges-Ista 28
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la société anonyme ELECTRABEL**,

ayant élu domicile chez
M^{es} Dominique VERMER, Thomas HAZARD
et Agnès PIESSEVAUX,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

NUCLÉAIRE,

2. **l'AGENCE FÉDÉRALE DE CONTRÔLE**

3. **l'État belge**, représenté par la ministre de l'Intérieur,

ayant élu domicile chez
M^{es} Jan BOUCKAERT, Olivier DI GIACOMO
et Renaud SMAL, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 8 juin 2020 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 20 février 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire octroie, sous conditions, à la société anonyme (SA) Electrabel un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de trois bâtiments destinés à la manutention et à l'entreposage temporaire d'emballages

contenant du combustible nucléaire usé, le placement d'un conteneur contenant le groupe de secours et de son réservoir diesel, l'installation de deux réservoirs souterrains associés au système de drainage du kérosène, ainsi que le remaniement du stockage des terres excavées sur un bien situé avenue de l'Industrie, 1 à Huy (Tihange).

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 30 juillet 2020 par la voie électronique, la SA Electrabel a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par des requêtes introduites le 8 septembre 2020, l'agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) et l'État belge ont demandé à être reçus en qualité des parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies par une ordonnance du 22 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mars 2024.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Pétrus Rossignol, *loco* M^e Marc Nève, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Thomas Hazard, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Olivier Di Giacomo, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur, 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. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 9 mai 2018, la SA Electrabel introduit une demande de permis d'urbanisme, dont l'objet est décrit comme suit :

- « - la construction de trois bâtiments destinés à la manutention et à l'entreposage temporaire d'emballages contenant du combustible nucléaire usé (voir rapport architectural),
- le placement d'un conteneur ISO 20 feet contenant le groupe de secours et de son réservoir diesel (voir rapport architectural),
- l'installation de deux réservoirs souterrains associés au système de drainage du kérosène,
- le remaniement du stockage des terres excavées ».

Ce projet se situe dans l'enceinte de la centrale nucléaire de Tihange sur un bien situé avenue de l'Industrie, 1 à Huy (Tihange), cadastré 4^{ème} division, section A/1, n^{os} 20 n², 20 p², 309 v⁴, 315 w et 309 d⁴.

Ce bien est situé en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur de Huy-Waremme, en zone industrielle réservée à la société provinciale d'industrialisation définie par le schéma d'orientation local (SOL) et dans un périmètre visé à l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 2 février 2017 relatif au développement des parcs d'activités économiques.

Une étude d'incidences sur l'environnement est jointe à la demande de permis.

4. Le 24 mai 2019, le dossier de demande est déclaré complet par la fonctionnaire déléguée.

5. Les avis de plusieurs instances et des communes concernées (Huy, Amay, Engis, Marchin, Modave, Nandrin, Verlaine, Villers-le-Bouillet et Wanze) sont sollicités et émis en cours d'instance.

6. Du 12 juin au 12 juillet 2019, une enquête publique est organisée sur le territoire de ces communes, laquelle a donné lieu au dépôt de plus de 200 réclamations.

7. Le 18 octobre 2019, la fonctionnaire déléguée refuse d’octroyer le permis d’urbanisme sollicité.

8. Le 14 novembre 2019, la demanderesse de permis introduit un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

9. Le 19 décembre 2019, une audition est organisée devant la commission d’avis sur les recours (CAR) et, le même jour, celle-ci émet un avis favorable.

10. Le 21 janvier 2020, la direction juridique, des recours et du contentieux du SPW propose au ministre de l’Aménagement du territoire de délivrer le permis d’urbanisme sollicité.

11. Le 20 février 2020, le ministre octroie le permis d’urbanisme sollicité.

Il s’agit de l’acte attaqué.

12. En parallèle à la procédure d’instruction de la demande ayant donné lieu au permis attaqué, un arrêté royal « autorisant la création et l’exploitation d’établissement destiné à l’entreposage temporaire de combustible nucléaire usé (SF²) sur le site de Electrabel s.a. à Tihange » est adopté le 26 janvier 2020. Le 3 avril 2020, les parties requérantes introduisent un recours contre cet arrêté, lequel est enrôlé sous le n° A.230.593/XV-4413 et est actuellement pendant.

IV. Demande de jonction

La première partie intervenante sollicite que le présent recours soit joint à celui enrôlé sous le n° A.230.593/XV-4413.

Seules sont connexes des demandes qui sont liées entre elles par un rapport si étroit qu’il y a intérêt à les instruire et les juger en même temps, afin d’éviter des solutions qui seraient susceptibles d’être inconciliables si les causes étaient jugées séparément.

L'affaire enrôlée sous le n° A.230.593/XV-4413 précité concerne un autre acte administratif, adopté dans le cadre d'une procédure distincte et d'une police administrative distincte de celle dans laquelle s'inscrit l'acte attaqué.

Il n'y a donc pas lieu de joindre les deux affaires.

V. Recevabilité

V.1. Recevabilité *ratione temporis*

Par un arrêt n° 69/2022 du 19 mai 2022, la Cour constitutionnelle annule, avec maintien définitif des effets, les articles 2 et 4 du décret wallon du 3 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 ».

Compte tenu de cet arrêt, les parties intervenantes renoncent à soulever l'irrecevabilité temporelle du recours.

Il n'est pas contesté que le point de départ du délai de recours a commencé à courir au plus tôt le vendredi 28 février 2020 pour venir en principe à expiration le 27 avril 2020. Le délai de recours a toutefois été suspendu du 18 mars au 30 avril 2020 inclus en vertu des dispositions précitées annulées par la Cour constitutionnelle mais dont les effets sont maintenus. Il s'ensuit que le délai a recommencé à courir le 1^{er} mai 2020, pour venir à expiration le dimanche 28 juin 2020, reporté au plus prochain jour ouvrable, soit le lundi 29 juin 2020.

Le recours ayant été introduit par la voie électronique le 8 juin 2020, il est recevable *ratione temporis*.

V.2. Recevabilité *ratione personae*

A. Thèses des parties

Les requérants indiquent qu'ils ont la qualité de riverains et de voisins du projet. Ils exposent que le projet est de nature à impacter bien plus que leur cadre de vie et leur environnement, dès lors qu'il induit des « risques sécuritaires et sanitaires importants ». Ils pointent que le projet est, pour ce motif, réglementé par un arrêté royal portant règlement général de la protection de la population, des

travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants. Ils en déduisent que les risques sont liés à ces rayonnements ionisants, et de manière plus générale, aux différents incidents ou accidents qui pourraient subvenir en lien avec le stockage des combustibles usés. À leur estime, la notion de riverain potentiellement impacté par de tels risques est particulière à ce domaine dans lequel les incidences ne se limitent pas à quelques centaines de mètres mais peuvent atteindre de nombreux kilomètres. Ils font valoir qu'ils sont domiciliés à Huy, commune sur le territoire duquel la consultation du public a été organisée, et qu'ils sont donc incontestablement visés par les risques sécuritaires en cause.

Les trois parties intervenantes estiment que les requérants ne disposent pas d'un intérêt suffisant au recours. Elles font valoir qu'ils ne peuvent se fonder sur les risques engendrés par le projet liés aux rayonnements ionisants, dès lors qu'il s'agit d'une police administrative différente qui ne ressortit pas à la compétence des régions au sens de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Elles ajoutent qu'ils sont domiciliés, à vol d'oiseau et par rapport au projet litigieux, à 2,50 kilomètres. Elles en infèrent qu'ils ne peuvent pas être qualifiés de voisins immédiats et, partant, que leur intérêt au recours doit se fonder sur des éléments propres aux circonstances de l'espèce. Elles relèvent que les requérants font uniquement état des prétendus risques sécuritaires et sanitaires liés aux rayonnements ionisants et qu'ils n'ont pas de vue sur le projet au vu de la distance et du caractère bâti de l'environnement.

Dans leur dernier mémoire, les requérants précisent que la démonstration de l'existence des risques sanitaires et sécuritaires relève de l'examen du fondement des moyens et non de la recevabilité du recours.

B. Examen

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de 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. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

La condition relative au caractère direct de l'intérêt, suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et les inconvénients que la partie requérante fait valoir. En outre,

l'intérêt au recours doit être examiné au regard de la portée de l'acte attaqué et des objectifs ressortissant à la police administrative dont il relève.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

Chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. Les notions de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doivent s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante. Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie, sous peine d'ouvrir la voie au recours populaire.

En vertu du principe d'indépendance des polices administratives spéciales, il ne peut être admis qu'un riverain forme un recours en annulation contre un permis d'urbanisme dans le seul but de se prémunir contre des risques relevant d'une autre police administrative spéciale, sans que l'aménagement du territoire ne soit affecté par celui-ci d'une manière qui le concerne.

2. En l'espèce, les requérants justifient leur intérêt au recours par les seuls risques sécuritaires et sanitaires, liés aux rayonnements ionisants, induits par le projet.

L'acte attaqué est un permis d'urbanisme qui autorise la construction de trois bâtiments destinés à la manutention et à l'entreposage temporaire d'emballages contenant du combustible nucléaire usé, le placement d'un conteneur contenant le groupe de secours et de son réservoir diesel, l'installation de deux réservoirs souterrains associés au système de drainage du kérosène, ainsi que le remaniement du stockage des terres excavées. Il n'autorise pas la centrale nucléaire, ni même l'entreposage complémentaire des combustibles nucléaires usés, qui fait l'objet de

l'autorisation fédérale attaquée dans le cadre de l'affaire enrôlée sous le n° A.230.593/XV-4413 précitée.

À cet égard, l'acte attaqué précise ce qui suit :

« Considérant qu'il importe d'attirer l'attention sur le prescrit de l'article D.IV.88 du Code [du développement territorial] qui précise que :

“ Lorsqu'un projet requiert pour sa réalisation une ou plusieurs autres autorisations visées à l'article D.IV.56 ou visées par une autre législation de police administrative, les actes et travaux autorisés par le permis ne peuvent être exécutés par son titulaire tant que ce dernier ne dispose desdites autorisations.

Le délai de péremption visé aux articles D.IV.81 et suivants est suspendu tant que la décision relative à l'autorisation n'est pas envoyée. Si l'autorisation est refusée, le permis devient caduc, de plein droit, le jour du refus en dernière instance de l'autorisation” [...] ;

Considérant que, dans le cadre de son appréciation du présent recours, l'autorité compétente est limitée au champ d'application de la police administrative de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ».

Dès lors que l'acte attaqué se limite à autoriser l'aspect urbanistique du projet, les requérants ne peuvent se prévaloir des éventuelles nuisances radiologiques relatives à l'entreposage des déchets nucléaires, lesquelles ressortissent à une autre police administrative spéciale qui relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale et est régie par 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. La cause directe de l'éventuel préjudice radiologique qui découle de l'entreposage de ces déchets n'est pas le permis d'urbanisme litigieux mais l'autorisation fédérale précitée.

Sur l'aspect urbanistique, les requérants, dont il n'est pas contesté qu'ils sont domiciliés à environ 2,5 kilomètres du projet litigieux et qu'ils n'ont pas de vue sur le projet litigieux, n'indiquent pas que ce projet, compte tenu de ses spécificités urbanistiques, génère des nuisances relevant de la police administrative du développement territorial. En tout état de cause, leur domicile est trop éloigné du projet litigieux pour qu'on puisse considérer que celui-ci affecte réellement l'aménagement de leur quartier.

Il s'ensuit que les requérants ne démontrent pas qu'ils disposent d'un intérêt suffisant pour agir contre la décision urbanistique attaquée.

Le recours est irrecevable *ratione personae*.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge des parties requérantes, à concurrence de 10 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 850 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 juin 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux