CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 267.638 du 16 septembre 2026

A. 242.702/VI-23.111

En cause : 1. **la société anonyme ELECTRABEL,**

2. **la société anonyme SOCIÉTÉ BELGE DES COMBUSTIBLES NUCLÉAIRES, en abrégé « SYNATOM »**,

ayant élu domicile chez
M^es Maxime VANDERSTRAETEN et Simon HEIJMANS, avocats,
chaussée de la Hulpe 120
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Energie,

ayant élu domicile chez
M^es Bart MARTEL, Kristof CALUWAERT et Marta DUCH GIMÉNEZ, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 août 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'arrêté royal du 25 mai 2024 fixant le montant maximal annuel des frais de fonctionnement et des frais du secrétariat permanent de la Commission des provisions nucléaires, publié le 20 juin 2024 au *Moniteur belge* ».

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 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.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Marie Lambert de Rouvroit, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 9 janvier 2026 l'affaire a été fixée à l'audience du 11 février 2026.

M. Xavier Close, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^es^ Maxime Vanderstraeten et Simon Heijmans, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et M^es^ Bart Martel et Marta Duch Giménez, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Marie Lambert de Rouvroit, auditeur, a été entendue 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

1. La première requérante est un producteur et fournisseur d'électricité en Belgique. Elle est également un exploitant nucléaire, au sens de l'article 2, 3°, de la loi du 12 juillet 2022 'renforçant le cadre applicable aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion du combustible usé et abrogeant partiellement et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires' (ci-après, la « loi du 12 juillet 2022 »). Elle exploite des centrales nucléaires situées à Doel et à Tihange.

La seconde requérante est la société de provisionnement nucléaire, visée à l'article 1^er^ de l'arrêté royal du 10 juin 1994 instituant au profit de l'État une action spécifique de Synatom. Son statut est régi par l'article 179, § 1^er^, de la loi du 8 août

1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, dite « loi ONDRAF ». En vertu de cette disposition, la gestion du combustible usé des centrales nucléaires, avant leur prise en charge par l'ONDRAF sous la forme de déchets de retraitement ou de déchets radioactifs, est assurée par la société de provisionnement nucléaire.

Les deux requérantes sont des filiales du groupe Engie.

2. La loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales (ci-après, la « loi du 11 avril 2003 ») a institué, par son article 3, un Comité de suivi des mécanismes liés aux provisions pour le démantèlement et pour la gestion de matières fissiles irradiées, disposant d'une personnalité juridique autonome.

L'article 4 déterminait la composition du Comité de suivi et prévoyait que celui-ci était assisté par un secrétariat permanent.

Les missions et règles de fonctionnement du Comité de suivi étaient définies dans les articles 5 à 10 de la loi du 11 avril 2003 précitée. Plus particulièrement, les articles 9 et 10 de la loi du 11 avril 2003 prévoyaient que :

« Art. 9. Les frais de fonctionnement, les coûts des avis et études demandés par le Comité de suivi en vertu de l'article 7 sont à la charge des provisions de démantèlement.

Le Roi définit, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le montant annuel maximal qui peut être consacré à charge des provisions.

Art. 10. Le Roi établit, sur proposition du Comité de suivi, un règlement d'ordre intérieur et détermine les modalités et frais de fonctionnement du Comité de suivi et de son secrétariat permanent, en ce compris le montant des jetons de présence à attribuer à ses membres ».

L'article 11 de cette même loi prévoyait que :

« § 1er. La société de provisionnement nucléaire est responsable pour assurer la couverture des coûts de démantèlement des centrales nucléaires, tels que visés à l'article 2, 2°, et des coûts liés à la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales, tels que visés à l'article 2, 3°. À cet effet, la société de provisionnement constitue dans ses comptes des provisions pour le démantèlement et pour la gestion de matières fissiles irradiées, conformément aux méthodes visées à l'article 12 ou arrêtées en application de cet article.

Les exploitants nucléaires sont tenus de payer à la société de provisionnement nucléaire des montants correspondant aux dotations aux provisions pour le démantèlement et pour la gestion de matières fissiles irradiées.

§ 2. Les exploitants nucléaires transfèrent au plus tard le 31 décembre 2003 à la

société de provisionnement nucléaire un montant égal à la contre-valeur des provisions déjà constituées par les exploitants nucléaires pour le démantèlement des centrales nucléaires.

À partir de l'exercice comptable 2003, les exploitants nucléaires transfèrent à la société de provisionnement nucléaire, en versements trimestriels, un montant total qui correspond à la dotation aux provisions pour le démantèlement et pour la gestion de matières fissiles irradiées pour l'exercice en cours.

§ 3. Les provisions pour le démantèlement seront constituées de manière à couvrir, pour chaque centrale nucléaire, l'intégralité du montant actualisé des coûts de démantèlement lors de l'arrêt programmé de la centrale nucléaire concernée, soit au plus tard quarante ans après la date de mise en service industrielle.

Le démantèlement sera assuré par les exploitants nucléaires pour le compte de la société de provisionnement nucléaire et les coûts de démantèlement seront imputés par la société de provisionnement nucléaire sur les provisions constituées par elle. Si, au cours des opérations de démantèlement, les provisions pour le démantèlement s'avèrent être inférieures aux coûts de démantèlement, les exploitants nucléaires verseront à la société de provisionnement nucléaire le montant nécessaire pour couvrir l'excédent de coûts de démantèlement au moment où celui-ci est dû.

§ 4. Les provisions pour la gestion de matières fissiles irradiées sont majorées annuellement par la société de provisionnement nucléaire en fonction de la quantité des matières fissiles irradiées produites dans l'année correspondante.

La gestion de matières fissiles irradiées sera assurée exclusivement par la société de provisionnement nucléaire et les coûts de gestion de matières fissiles irradiées seront imputés par la société de provisionnement sur les provisions constituées par elle. Si, au cours des opérations de gestion de matières fissiles irradiées, les provisions s'avèrent être inférieures aux coûts de gestion de matières fissiles irradiées, les exploitants nucléaires verseront à la société de provisionnement nucléaire le montant nécessaire pour couvrir l'excédent des coûts de gestion de matières fissiles irradiées au moment où celui-ci est dû ».

3. Un arrêté royal du 1er mai 2006 est adopté, fixant le montant maximal des frais de fonctionnement du Comité de suivi et son secrétariat permanent, en exécution de l'article 9 de la loi du 11 avril 2003.

L'article 2 de cet arrêté royal est libellé comme il suit :

« § 1er. Au dernier trimestre de chaque année, le Comité de suivi soumet au Ministre ayant l'Energie dans ses attributions, pour approbation, un projet de budget pour l'année suivante.

§ 2. Les frais de fonctionnement du Comité de suivi comprennent les frais du secrétariat en tant que soutien au Comité de suivi ainsi que les jetons de présence et les indemnités de déplacement des membres ou de leurs suppléants.

§ 3. Les frais de fonctionnement du Comité de suivi, ainsi que les coûts des avis et études visés aux articles 5, 7 et 9 de la loi, peuvent s'élever chaque année à partir de l'année 2004 à cinq cent mille euros maximum.

§ 4. Ces frais d'avis et d'études ne couvrent pas les frais des prestations liées à la

mission d'inventaire de l'ONDRAF en vertu de l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, remplacée par la loi du 11 janvier 1991 et modifiée par les lois-programme des 12 décembre 1997 et 30 décembre 2001, qui sont utiles pour l'avis obligatoire à fournir par l'ONDRAF en vertu de l'article 5, § 1er, de la loi et pour les avis et études supplémentaires demandés à l'ONDRAF en vertu de l'article 7, § 3, de la loi.

§ 5. À partir du 1er janvier 2005, le montant visé au § 3 est adapté annuellement à l'indice de prix à la consommation, sur base de l'indice du mois décembre 2003 ».

4. Par la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), le Comité de suivi est remplacé par la Commission d'avis et de contrôle des provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées ou « Commission des provisions nucléaires » (ci-après « CPN »).

Plusieurs dispositions de la loi du 11 avril 2003 sont modifiées par les articles 143 à 155 de la loi du 25 avril 2007 précitée. Les références faites, dans la loi du 11 avril 2003, au Comité de suivi sont notamment remplacées par « la Commission des provisions nucléaires ».

L'article 147 de la loi du 25 avril 2007 modifie l'article 4 de la loi du 11 avril 2003, en remplaçant notamment son paragraphe 3, désormais libellé comme il suit :

« La Commission des provisions nucléaires est assistée par un secrétariat permanent. La composition et le fonctionnement de ce secrétariat sont arrêtés par la Commission des provisions nucléaires, en fonction des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui sont confiées conformément à l'article 5 ».

L'article 9 de la loi du 11 avril 2003 est également modifié par l'article 152 de la loi du 25 avril 2007, pour prévoir que :

« Les frais de fonctionnement et de secrétariat ainsi que les coûts des avis demandés par la Commission des provisions nucléaires en vertu de l'article 7, § 3, dont le montant maximum est fixé annuellement par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sont à charge de la société de provisionnement nucléaire. Cette dernière les facture aux exploitants nucléaires et aux sociétés visées à l'article 24, § 1er, au prorata de leur quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires.

La Commission des provisions nucléaires établit un budget annuel et le transmet au plus tard le 1er octobre de l'année précédant l'exercice concerné, pour approbation, au ministre qui a l'énergie dans ses attributions.

Le Roi définit, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le montant annuel maximal qui peut être consacré à charge des provisions ».

5. L'article 9 de la loi du 11 avril 2003 est encore complété en 2014 par

l'article 8 de la loi du 26 mars 2014 modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales qui ajoute un quatrième alinéa au texte de l'article 9 précité.

Ce quatrième alinéa prévoit que :

« Dès que le budget est approuvé, les montants qui y sont repris sont exigibles, à première demande faite par la Commission des provisions nucléaires, directement auprès de la société de provisionnement ».

6. Le 30 janvier 2019 est adopté l'arrêté royal relatif aux modalités et frais de fonctionnement de la Commission des provisions nucléaires et de son secrétariat permanent, en exécution de l'article 10 de la loi du 11 avril 2003.

L'article 4 de l'arrêté royal déterminait le montant des jetons de présence accordés aux membres de la Commission des provisions nucléaires :

« Pour l'exécution de leurs tâches, sont octroyés, par participation effective à une réunion, un jeton de présence de 500 euros au président et un jeton de présence de 250 euros aux membres ou à leurs suppléants ainsi qu'aux membres consultatifs ou à leurs délégués. Les jetons de présence sont payés annuellement par la Commission de provisionnement nucléaire, sur la base des listes de présence aux réunions, au plus tard le 15 décembre de l'année en cours.

Les montants prévus à l'alinéa 1er sont adaptés le 1er février de chaque année à l'indice des prix à la consommation selon la formule suivante : le nouveau montant est égal au montant de base prévu à l'alinéa 1er, multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice de départ. L'indice de départ est celui du mois de janvier 2018. Le nouvel indice est celui du mois de janvier de l'année au cours de laquelle l'adaptation a lieu. Le résultat est arrondi à l'euro supérieur ».

7. En 2022, la loi du 11 avril 2003 est partiellement abrogée par la loi du 12 juillet 2022, particulièrement les dispositions visant la Commission des provisions nucléaires.

Comme le souligne l'avis de la section de législation du Conseil d'État relatif à l'avant-projet de loi, la loi du 12 juillet 2022 entend notamment « réformer l'organisation et le fonctionnement de la Commission des provisions nucléaires et […] durcir les conditions dans lesquelles la société de provisionnement nucléaire (Synatom), les exploitants nucléaires et les sociétés contributives doivent constituer des provisions pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales ».

8. La Commission des provisions nucléaires trouve désormais son

fondement légal dans l'article 3 de la loi du 12 juillet 2022.

L'article 4 de la loi du 12 juillet 2022 détermine la composition de la Commission des provisions nucléaires et prévoit, dans son § 3, que celle-ci est assistée par un secrétariat permanent dont la composition est définie comme il suit :

« La Commission des provisions nucléaires est assistée par un secrétariat permanent. Le secrétariat permanent comprend un secrétaire général qui est assisté d'une équipe pluridisciplinaire. Les membres du secrétariat permanent font preuve d'excellentes connaissances dans un ou plusieurs domaines traités par la Commission des provisions nucléaires.

La composition et le fonctionnement de ce secrétariat sont arrêtés par la Commission des provisions nucléaires, en fonction des moyens nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui sont confiées conformément à l'article 5. Le Roi peut déterminer les exigences minimums auxquelles doivent répondre les membres du secrétariat permanent ».

Les missions et règles de fonctionnement de la Commission des provisions nucléaires sont déterminées dans les articles 5 à 10 de la loi du 12 juillet 2022.

En ce qui concerne le budget et les frais de la Commission des provisions nucléaires, l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022 est libellé comme il suit :

« Les frais de fonctionnement et de secrétariat ainsi que les coûts des avis, demandés par la Commission des provisions nucléaires en vertu de l'article 7, § 6, dont le montant annuel maximum est fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sont à charge de la société de provisionnement nucléaire. Cette dernière les facture aux exploitants nucléaires et aux sociétés contributives, au prorata de leur quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires.

Annuellement, la Commission des provisions nucléaires soumet une proposition de budget au ministre ayant l'Energie dans ses attributions.

Dès que le budget est approuvé par le ministre ayant l'Energie dans ses attributions, les montants qui y sont repris sont exigibles, à première demande faite par la Commission des provisions nucléaires, directement auprès de la société de provisionnement ».

L'article 10 de la loi du 12 juillet 2022 prévoit que :

« Le Roi établit, sur proposition de la Commission des provisions nucléaires, un règlement d'ordre intérieur.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités et frais de fonctionnement de la Commission des provisions nucléaires et de son secrétariat permanent, en ce compris le montant des jetons de présence à attribuer à ses membres ».

9. Le 26 avril 2024 sont promulguées deux lois qui affectent les matières relevant des compétences de la Commission des provisions nucléaires.

D'une part, est promulguée la loi du 26 avril 2024 'portant la garantie de la sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie et la réforme du secteur de l'énergie nucléaire' (ci-après, la « loi du 26 avril 2024 portant la garantie de la sécurité d'approvisionnement »), dont les articles 47 à 72 modifient la loi du 12 juillet 2022 sur certains aspects.

Les travaux parlementaires de cette loi comportent le résumé suivant de la portée du texte soumis à la Chambre :

« Le projet de loi s'inscrit dans le cadre de l'ensemble des initiatives législatives prises en exécution des accords conclus à l'issue des négociations relatives au redémarrage des centrales nucléaires de Doel 4 et de Tihange 3. L'accord qui a été conclu entre l'État belge et l'exploitant nucléaire, la société anonyme Electrabel, comporte quatre chantiers dont le projet à l'examen constitue la traduction légale.

En premier lieu, le projet impose un "cap" en ce qui concerne la responsabilité de l'exploitant nucléaire pour l'entreposage à long terme et le stockage définitif des déchets nucléaires. Après paiement du montant forfaitaire fixé par le projet, la responsabilité financière pour les paquets de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé qui répondent aux critères de transfert contractuels à fixer par le Roi sera transférée à l'organisme de droit public doté de la personnalité juridique "Hedera".
[…] ».

Concernant le transfert de la responsabilité financière sur certains déchets radioactifs, l'article 8 de la loi énonce ce qui suit :

« Art. 8. Dès réception du paiement intégral du montant forfaitaire pertinent, tel que défini à l'article 10, § 1er, qui constitue le moment du transfert des obligations financières transférées pour la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé, et sans préjudice de la possibilité que le transfert soit considéré comme n'ayant jamais existé en application des articles 6 et 7, l'exploitant nucléaire, la société de provisionnement nucléaire, et les sociétés contributives seront automatiquement déchargés de façon complète et définitive, avec effet immédiat à compter du moment du transfert des obligations financières transférées pour la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé et sans qu'aucune autre action ne soit nécessaire, des obligations financières transférées correspondantes pour la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé.

L'exploitant nucléaire, la société de provisionnement nucléaire et les sociétés contributives ne seront plus tenus, à compter du moment de transfert des obligations financières transférées pour la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé, de traiter avec la Commission des provisions nucléaires instituée par la loi du 12 juillet 2022, ni, pour les aspects financiers, avec l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies institué par la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 en ce qui concerne les obligations financières transférées pour la gestion des

déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé ».

D'autre part, est promulguée la loi du 26 avril 2024 'portant création, organisation et fonctionnement d'un organisme de droit public ayant pour but d'assumer la responsabilité financière de certaines obligations nucléaires' (ci-après, la « loi du 26 avril 2024 relative à Hedera »).

Cette loi crée un organisme de droit public doté de la personnalité juridique, dénommé « Hedera » dont le but, défini dans l'article 7, est « d'assumer, dans l'intérêt général, la responsabilité financière des obligations qui lui sont transférées conformément aux articles 13 et 14, de régler les coûts liés à ces obligations et d'assurer le financement de ces coûts ».

L'article 59 de cette loi confie à la Commission des provisions nucléaires la compétence de « contrôler la constitution des provisions adéquates pour les coûts à supporter par l'organisme du fait des obligations financières transférées, ainsi que l'existence, la gestion, l'adéquation et la disponibilité des actifs destinés à couvrir ces coûts ».

10. Un arrêté royal fixant le montant maximal annuel des frais de fonctionnement et des frais du secrétariat permanent de la Commission des provisions nucléaires est adopté le 25 mai 2024.

Cet arrêté contient quatre dispositions, libellées comme il suit :

« Article 1er. Pour l'application du présent arrêté, les définitions telles que visées à l'article 2 de la loi du 12 juillet 2022 renforçant le cadre applicable aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion du combustible usé et abrogeant partiellement et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires sont d'application, complétées par les définitions suivantes :

1° loi du 12 juillet 2022 : la loi du 12 juillet 2022 renforçant le cadre applicable aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion du combustible usé et abrogeant partiellement et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires ;

2° secrétariat permanent : le secrétariat permanent établi par l'article 4, § 4, de la loi du 12 juillet 2022.

Art. 2. Les frais annuels de fonctionnement et les frais du secrétariat permanent de la Commission des provisions nucléaires, ainsi que les coûts des avis, demandés par la Commission des provisions nucléaires en vertu de l'article 7, § 6, de la loi du 12 juillet 2022, ne peuvent excéder 2.000.000 euros à partir de l'année 2025.

À partir du 1er janvier 2026, le montant annuel maximum visé à l'alinéa 1er est adapté annuellement en fonction de l'indice de santé lissé du mois de décembre de l'année -1 en rapport avec l'indice de santé lissé du mois de décembre de l'année -2. Le résultat est arrondi à l'euro supérieur.

Art. 3. L'arrêté royal du 1er mai 2006 fixant le montant maximal annuel des frais de fonctionnement du Comité de suivi et son secrétariat permanent, créés par les articles 3 et 4 de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires, et des coûts des avis et études demandés par ce comité, à charge desdites provisions, est abrogé.

Art. 4. Le ministre qui a l'Energie dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

Cet arrêté royal, qui constitue l'acte attaqué, est publié au *Moniteur belge* le 20 juin 2024, accompagné d'un rapport au Roi.

Avant son adoption, le texte du projet d'arrêté royal avait recueilli les avis favorables de l'Inspecteur des finances et de la Secrétaire d'État au budget.

11. Le 9 juillet 2024, est adopté l'arrêté royal relatif aux modalités et frais de fonctionnement de la Commission des provisions nucléaires et de son secrétariat permanent, publié au Moniteur belge le 15 juillet 2024.

Cet arrêté royal abroge et remplace l'arrêté royal précité du 30 janvier 2019 relatif aux modalités et frais de fonctionnement de la Commission des provisions nucléaires et de son secrétariat permanent.

Cet arrêté royal est contesté par les requérantes dans le cadre du recours en annulation enrôlé sous le numéro de rôle G/A 242.703/VI-23.112.

12. Le 20 décembre 2024, la Ministre en charge de l'Énergie décide d'approuver le budget pour l'année 2025 de la Commission des provisions nucléaires, pour un montant total de 1.400.000 euros. Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation introduit le 5 mars 2025 par les parties requérantes et enrôlé sous le numéro de rôle G/A 244.313/VI-23.291.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse cite les articles 8, § 1er, 10, § 1er et 15, §§ 1er et 2, de la loi du 26 avril 2024 portant la garantie de la sécurité

d'approvisionnement. Elle déduit de ces dispositions que « la responsabilité financière des obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé » n'est transférée à Hedera qu'à la condition du paiement intégral, par Synatom, des montants forfaitaires déterminés par l'article 10.

Elle souligne que ces montants forfaitaires doivent être transférés aux dates des évènements prévus par la loi (*closing*, date de « redémarrage LTO des deux unités LTO »). Or, elle relève qu'au moment du dépôt du mémoire en réponse, le paiement intégral des montants forfaitaires, le *closing* et le redémarrage LTO des deux unités LTO n'ont pas eu lieu. Elle relève également qu'en application de l'article 74 de la loi portant la garantie de la sécurité d'approvisionnement, la loi elle-même n'entre en vigueur qu'à la date du *closing*.

En conséquence, selon elle, le préjudice allégué par les requérantes est purement hypothétique, la responsabilité financière en cause n'ayant pas été transférée à Hedera mais incombant toujours à Electrabel et Synatom.

Elle estime qu'à défaut de transfert de cette responsabilité financière, le préjudice évoqué par les requérantes ne peut se produire, de sorte que les requérantes n'ont pas un intérêt actuel à leur recours.

La partie adverse affirme ensuite que l'arrêté royal attaqué, qui instaure un plafond des sommes pouvant être réclamées, constitue une sécurité juridique pour les requérantes, assurant qu'un certain seuil de prélèvement ne pourra pas être dépassé. Elle estime que l'acte attaqué n'a pas pour effet de préjudicier les requérantes, de sorte qu'elles n'ont pas intérêt à son annulation.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse relève que le 14 mars 2025, « Engie et l'État belge ont réalisé le *closing* défini par l'article 2, § 1er, de la loi sur la sécurité d'approvisionnement », ce qui a eu pour effet que « l'*Implementation Agreement* entre l'État belge, Electrabel et Engie s'est réalisé », que « les dispositions restantes de la loi sur la sécurité d'approvisionnement sont entrées en vigueur » et que « Synatom a procédé, le même jour, au versement de la première partie du paiement prévu par l'article 10 de la loi sur la sécurité d'approvisionnement […] ». De ce fait, elle indique ne pas insister sur sa première exception d'irrecevabilité.

Elle maintient en revanche que l'arrêté royal attaqué du 25 mai 2024 se limite à offrir une protection aux requérantes. Selon elle, « le simple fait que le montant maximal ait été augmenté par l'arrêté attaqué n'a pas en soi pour conséquence

que les parties requérantes subissent directement un préjudice », ce préjudice étant « purement hypothétique » et dépendant « de l'adoption d'un acte juridique additionnel (à savoir la fixation du budget de fonctionnement octroyé à la CPN) ». Elle soutient qu'en l'absence d'un préjudice personnel, direct, certain, actuel, résultant de l'arrêté attaqué, les requérantes ne disposent pas d'un intérêt à agir.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à l'intérêt à agir

Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, 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 : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si 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.

S'agissant plus particulièrement des actes réglementaires qui sont contestés en annulation devant le Conseil d'État, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicables, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. La partie requérante ne doit pas démontrer qu'une application concrète est effectivement intervenue, mais bien qu'il y a un certain degré de vraisemblance pour que sa situation soit affectée défavorablement par le règlement attaqué.

En l'occurrence, l'acte attaqué abroge et remplace l'arrêté royal du 1er mai 2006 'fixant le montant maximal annuel des frais de fonctionnement du Comité de suivi et son secrétariat permanent, créés par les articles 3 et 4 de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires, et des coûts des avis et études demandés par ce comité, à charge desdites provisions'.

L'article 2, §§ 3 et 5, de l'arrêté abrogé prévoyait que « les frais de fonctionnement du Comité de suivi, ainsi que les coûts des avis et études visés aux articles 5, 7 et 9 de la loi [du 11 avril 2003] » pouvaient s'élever à un montant de « cinq cent mille euros maximum », adapté chaque année à l'indice des prix à la consommation. Selon le rapport au Roi précédant l'acte attaqué, la somme pouvant être réclamée pour l'année 2024, une fois indexé, était de 795.000 euros.

L'acte attaqué fixe désormais le montant annuel maximum pouvant être réclamé à la société de provisionnement nucléaire à deux millions d'euros, ce qui constitue une augmentation conséquente par rapport au plafond précédemment applicable.

Le législateur, en imposant au Roi de fixer, par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres, le « montant annuel maximum » des frais et coûts pouvant être réclamés par la CPN à la société de provisionnement nucléaire, a prévu une garantie de modération au profit de cette société, qui bénéficie également, de manière indirecte, aux exploitants nucléaires et aux sociétés contributives.

Même si le montant de deux millions d'euros visé par l'acte attaqué est un maximum qui ne peut être confondu avec la redevance précisément réclamée chaque année par la CPN, l'augmentation de ce maximum par rapport à celui prévu par l'ancienne réglementation est susceptible d'affecter négativement les intérêts financiers des deux requérantes. Ce grief se concrétisera si la CPN sollicite le paiement de frais et coûts dont le total est supérieur au plafond déterminé par l'arrêté royal du 1er mai 2006.

La partie adverse ne peut exclure une telle éventualité. Les requérantes disposent donc bien d'un intérêt à agir.

B. Quant au caractère certain de l'intérêt

L'exception de la partie adverse – sur laquelle elle n'insiste plus dans son dernier mémoire – semble fondée sur la possibilité qui existait encore au moment de l'introduction du recours en annulation qu'un transfert de responsabilité vers Hedera n'ait pas lieu.

La partie adverse semble déduire de cette éventualité qu'aucune somme ne pourrait, dans cette hypothèse, être réclamée à la société de provisionnement nucléaire au titre de la surveillance prudentielle de Hedera.

Ce raisonnement de la partie adverse ne permet aucunement de mettre en doute l'intérêt actuel et certain des requérantes à l'annulation de l'acte attaqué, cet intérêt étant lié à la fixation d'un nouveau montant maximal pouvant être réclamé par la CPN à la société de provisionnement nucléaire.

Même si le transfert de responsabilité ne devait pas avoir lieu, l'acte attaqué a pour effet d'augmenter le montant concerné par rapport à celui prévu par la réglementation anciennement applicable. L'intérêt à agir des requérantes est donc, dès l'introduction du recours, actuel et certain.

L'exception est rejetée.

V. Demande de jonction

V.1. Thèse des requérantes

Les requérantes sollicitent la jonction de la présente affaire avec celle pendant sous le numéro de rôle G/A 242.703/VI-23.112, car elles considèrent qu'il existe un lien de connexité entre l'acte attaqué et l'arrêté royal du 9 juillet 2024 relatif aux modalités et frais de fonctionnement de la Commission des provisions nucléaires et de son secrétariat permanent.

Elles expliquent par ailleurs que les recours introduits contre ces deux arrêtés concernent les mêmes parties et la même problématique, et qu'ils donnent lieu à un argumentaire similaire dénonçant une violation de l'habilitation légale et des principes d'égalité et de non-discrimination.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Il n'y a pas lieu de joindre la présente affaire à celle pendante sous le numéro de rôle n° G/A 242.703/VI-23.112.

Même si les moyens développés dans les deux affaires reposent sur une argumentation similaire et si les mêmes parties sont en cause, les actes attaqués sont

distincts et l'annulation de l'un ne pourrait avoir d'incidence sur la régularité de l'autre.

La cohérence entre les solutions retenues dans les deux affaires, compte tenu de leurs similarités, est suffisamment assurée par une instruction commune des affaires et leur fixation à une même audience.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

Les requérantes soulèvent un moyen unique pris de la violation « [des] articles 10, 11, 33, 37, 105, 108 et 159 de la Constitution ; [de] l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022 renforçant le cadre applicable aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion du combustible usé et abrogeant partiellement et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires ; [de] l'article 8 de la loi du 26 avril 2024 portant la garantie de la sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie et la réforme du secteur de l'énergie nucléaire ; [du] principe général de droit relatif à la motivation interne et externe des actes administratifs ; [du] principe d'égalité et de non-discrimination ; [de] l'erreur manifeste d'appréciation ; [du] principe de proportionnalité ».

Dans une première branche, elles soutiennent que l'acte attaqué méconnaît son habilitation légale. Selon elles, le montant maximum annuel pouvant être réclamé par la CPN à la société de provisionnement nucléaire a été fixé en tenant compte de missions – notamment celles liées à Hedera – qui ne constituent pas des services rendus aux exploitants et sociétés contributives, contrairement à ce qu'exige la nature indemnitaire de la redevance prévue par l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022. Elles estiment dès lors que l'acte attaqué est fondé sur des motifs inadmissibles et transforme la redevance en impôt déguisé.

Dans une seconde branche, elles invoquent une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que les exploitants et sociétés contributives sont contraints de supporter des frais afférents à des missions qui ne leur profitent pas, contrairement au régime applicable à tout autre redevable d'une redevance, ce qui

entraînerait un traitement différencié dépourvu de justification objective et raisonnable. À titre subsidiaire, elles demandent qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle si cette différence de traitement devait être imputée à la loi d'habilitation elle-même.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse estime que le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation des articles 37 et 159 de la Constitution, du principe général de droit relatif à la motivation interne des actes administratifs, et l'erreur manifeste d'appréciation, car les requérantes n'indiquent pas en quoi ces dispositions et principes seraient violés.

Elle soutient que le moyen unique repose sur la prémisse, factuellement erronée, que les missions nouvelles confiées à la CPN ne bénéficient pas aux exploitants. Selon elle, ces nouvelles missions, y compris celles liées à Hedera, profitent aux exploitants. Elle affirme ainsi que la CPN doit émettre des avis sur les plans quinquennaux et annuels de l'ONDRAF (article 59, alinéa 2, 3°, de la loi relative à Hedera), eux-mêmes liés au transfert des obligations financières de la société de provisionnement nucléaire vers Hedera. Selon elle, cela garantit une bonne gestion des actifs, la conformité des déchets et la capacité d'Hedera à assumer les coûts. Elle fait aussi valoir que le mécanisme de garantie de conditionnement contenu dans l'article 10, § 4, de la loi portant la garantie de la sécurité d'approvisionnement justifie que les exploitants gardent un intérêt à ce que Hedera soit correctement contrôlée, puisqu'ils restent responsables pendant 5 ans en cas de vices non détectables.

Elle invoque par ailleurs l'absence d'intérêt actuel des requérantes, dès lors que Hedera n'est pas active, faute de paiement des montants forfaitaires, et qu'aucun budget ne prend ces missions en compte. Elle souligne que le plafond de deux millions d'euros prévu par l'acte attaqué constitue une garantie, les moyens non utilisés étant remboursés, et non une charge certaine pour les requérantes.

Sur le fond, concernant la première branche, la partie adverse considère que l'arrêté attaqué ne méconnaît pas son habilitation légale, et que le moyen repose sur des prémisses erronées. Selon elle, l'article 9, alinéa 1er, de la loi précitée du 12 juillet 2022 prévoit que le Roi fixe le montant annuel maximal des frais de la CPN, sans imposer de méthode particulière de calcul ni de modalités à respecter dans le cadre de l'adoption de l'arrêté. Elle estime que le Roi a correctement fixé le montant maximal en cause en prenant en compte tous les frais de fonctionnement et de

secrétariat pertinents, ainsi que les frais relatifs aux coûts des avis demandés par la CPN, de sorte qu'il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation.

Concernant la deuxième branche, la partie adverse estime que la prétendue différence de traitement dénoncée par les requérantes ne trouve pas son origine dans l'arrêté royal attaqué, qui se conforme à l'article 9, alinéa 1er, de la loi du 12 juillet 2022. Le Conseil d'État n'étant pas compétent pour conclure à l'inconstitutionnalité de cette dernière disposition, il y aurait lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

C. Mémoire en réplique

Les requérantes réfutent l'irrecevabilité partielle du moyen. Elles soulignent que la partie adverse a pu identifier, à la lecture de la requête, les normes invoquées et la manière dont elles ont été violées.

Concernant la première branche, elles contestent l'affirmation que le moyen repose sur une prémisse factuellement erronée. Elles soutiennent au contraire que les nouvelles missions de la CPN issues des lois du 26 avril 2024 ne profitent pas aux exploitants nucléaires ni aux sociétés contributives. Elles énoncent l'ensemble des missions confiées à la CPN par les articles 13, 36, 39 et 59 de la loi relative à Hedera. Elles soutiennent que ces missions portent exclusivement sur des obligations dont les requérantes sont déchargées dès le transfert prévu aux articles 8 et 10 de la loi sur la sécurité d'approvisionnement et concernent des responsabilités financières désormais assumées par Hedera.

Les requérantes rappellent que l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022 institue un mécanisme de redevance, imposant un rapport raisonnable entre les frais mis à charge et les services rendus au bénéfice des redevables. Elles soulignent que ni le Rapport au Roi ni le dossier administratif ne contiennent le moindre élément démontrant un bénéfice pour les exploitants nucléaires justifiant l'intégration des missions Hedera dans le plafond des frais de la CPN. Elles ajoutent que l'Inspection des finances a elle-même relevé l'absence de justification chiffrée de l'augmentation de ce plafond.

Selon elles, en permettant la prise en compte de missions entièrement détachées des obligations des exploitants nucléaires, le Roi a excédé les limites de l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022, en violation de l'article 105 de la Constitution et de la logique indemnitaire propre à une redevance.

Concernant la seconde branche, les requérantes affirment que la différence de traitement résulte non de la loi, mais de l'interprétation illégale que le Roi fait de son habilitation. En prenant en compte les missions Hedera — dont elles ne bénéficient pas — dans le calcul du plafond, l'arrêté imposerait, selon elles, aux exploitants nucléaires des charges qui ne pèsent pas sur d'autres redevables d'une redevance, sans justification objective et raisonnable.

Elles demandent toutefois, si le Conseil d'État devait considérer que l'inconstitutionnalité procède de la loi elle-même, qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

Outre les arguments déjà développés dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste l'analyse du rapport selon laquelle le Roi aurait méconnu son habilitation en prenant en compte des missions ne profitant pas aux exploitants. Elle rappelle que l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022 confère un pouvoir d'appréciation large, sans méthode de calcul imposée, et que le montant fixé constitue un plafond maximal, nécessairement approximatif, non lié à des missions particulières mais aux « frais de fonctionnement et de secrétariat » pris dans leur ensemble.

Elle expose ensuite que la qualification de redevance ne requiert ni une stricte corrélation entre le montant et chaque mission, ni que le redevable soit le bénéficiaire exclusif du service rendu. Elle se réfère à de la jurisprudence dont elle déduit que le montant d'une redevance ne doit pas nécessairement correspondre strictement au coût ou à la valeur du service rendu, pour autant qu'il existe un rapport raisonnable. Elle estime que les missions confiées à la CPN par les articles 5 et 6 de la loi du 12 juillet 2022 sont nombreuses, et qu'elles concernent toutes l'exploitant nucléaire et la société de provisionnement nucléaire.

Selon elle, la mission concernant le contrôle prudentiel de Hedera, dans l'article 59 de la loi relative à Hedera, « ne constitue qu'une faible proportion des missions confiées à la CPN, et ne concerne dès lors qu'une faible partie des frais de fonctionnement de la CPN (et ainsi, du montant annuel maximal autorisé par l'acte attaqué) ».

Elle souligne par ailleurs que la charge de travail reposant sur la CPN varie fortement d'une année à l'autre.

Selon elle, il est erroné de considérer que la redevance perd automatiquement tout caractère raisonnable si certaines des nouvelles missions confiées à la CPN ne bénéficient pas aux requérantes, ce qu'elle conteste. Elle considère qu'à supposer que certaines missions de la CPN ne bénéficient pas aux requérantes, cela ne permettrait pas de conclure que la redevance réclamée est disproportionnée au regard du service rendu. Elle souligne à nouveau qu'il ne faut pas perdre de vue que l'arrêté attaqué ne fixe pas une redevance, mais seulement « le montant maximal des frais de fonctionnement et de secrétariat de la CPN ».

La partie adverse relève que les requérantes et l'auditeur fondent leur raisonnement sur une seule mission bien définie de la CPN, à savoir la mission de contrôle prudentiel de Hedera. Selon elle, « ce seul exemple ne démontre […] pas l'absence d'un rapport raisonnable entre le montant maximal des frais de la CPN qui sont mis à charge de ses débiteurs désignés par l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022 et les missions et services que la CPN exerce en faveur ou à l'égard de ces débiteurs ». Selon elle, la grande majorité des missions de la CPN ne concerne pas le contrôle exercé sur Hedera « de sorte que le coût global des services est bien proportionné à l'intérêt que les parties requérantes en tirent », et les requérantes ne démontrent pas le contraire.

Elle conclut que la première branche du moyen doit être rejetée.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité

Le moyen est irrecevable en ce qu'il vise l'article 159 de la Constitution. Les requérantes ne précisent en effet pas en quoi l'exception d'illégalité consacrée par cette disposition trouverait à s'appliquer dans le cadre du présent litige.

Il est également irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 37 de la Constitution, les requérantes s'abstenant d'expliquer en quoi l'acte attaqué enfreindrait l'attribution du pouvoir exécutif au Roi.

Le moyen doit en revanche être déclaré recevable en ce qu'il invoque la violation du principe général de la motivation interne des actes administratifs. Dans les développements de leur moyen, les requérantes critiquent les motifs qui ont amené le Roi à déterminer le montant maximal de la somme pouvant être réclamée par la

CPN à la société de provisionnement nucléaire en application de l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022. Ce faisant, elles contestent nécessairement la motivation matérielle de l'acte attaqué. Elles expliquent donc concrètement en quoi le principe de motivation matérielle a, selon elles, été violé.

Le moyen est également recevable en ce qu'il invoque l'erreur manifeste d'appréciation, puisqu'il se comprend à la lecture du moyen que les requérantes estiment qu'une telle erreur a été commise par la partie adverse lorsqu'elle a pris en considération le contrôle prudentiel exercé par la CPN sur Hedera pour évaluer le montant maximal pouvant être réclamé en application de l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022.

B. Quant au fond

B.1. La base légale de l'acte attaqué et sa portée

Il résulte de ses visas et du rapport au Roi qui le précèdent que l'acte attaqué a pour base légale l'article 9, alinéa 1er, de la loi du 12 juillet 2022 'renforçant le cadre applicable aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion du combustible usé et abrogeant partiellement et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires'.

Cet article est rédigé comme suit :

« Les frais de fonctionnement et de secrétariat ainsi que les coûts des avis, demandés par la Commission des provisions nucléaires en vertu de l'article 7, § 6, dont le montant annuel maximum est fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sont à charge de la société de provisionnement nucléaire. Cette dernière les facture aux exploitants nucléaires et aux sociétés contributives, au prorata de leur quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires.

Annuellement, la Commission des provisions nucléaires soumet une proposition de budget au ministre ayant l'Energie dans ses attributions.

Dès que le budget est approuvé par le ministre ayant l'Energie dans ses attributions, les montants qui y sont repris sont exigibles, à première demande faite par la Commission des provisions nucléaires, directement auprès de la société de provisionnement ».

Par cette disposition, le législateur habilite la Commission des provisions nucléaires (CPN) à réclamer chaque année à la société de provisionnement nucléaire (Synatom, deuxième partie requérante), moyennant l'approbation préalable de son

budget par le ministre ayant l'Énergie dans ses attributions, le payement d'un montant correspondant à ses « frais de fonctionnement et de secrétariat » et aux « coûts des avis, demandés par la Commission des provisions nucléaires en vertu de l'article 7, § 6 ».

Cette habilitation légale trouve son origine dans la loi du 11 avril 2003 'sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales' et dans la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV).

Ces textes ont, en substance, mis à charge des exploitants nucléaires la constitution de provisions pour le démantèlement des centrales nucléaires, et en ont confié la gestion à la société de provisionnement nucléaire. Ils ont par ailleurs créé la Commission des provisions nucléaires (CPN) pour assurer un contrôle prudentiel de l'État sur la suffisance des provisions en question et sur leur gestion, ceci afin « de garantir leur disponibilité effective pour la couverture ultérieure des coûts de démantèlement des centrales nucléaires et de gestion de matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires ».

Le législateur a alors considéré que le contrôle prudentiel exercé par la CPN sur la constitution et la gestion des provisions nucléaires était un service au profit des exploitants nucléaires, devant être mis à charge de la société de provisionnement nucléaire, puis refacturé aux « sociétés contributives », c'est-à-dire les sociétés actives dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires, dont la première requérante.

La partie adverse ne conteste pas, dans ce contexte, que l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022 crée, au profit de la CPN, une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution, aussi appelée « redevance ». Les travaux préparatoires de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV) le confirment en ces termes :

> « La contribution obligatoire au financement des frais de fonctionnement et de secrétariat ainsi que des avis et étude demandés par la commission des provisions nucléaires sert à rémunérer des services au profit des exploitants nucléaires et des sociétés autre[s] qu'un exploitant nucléaire ayant une quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission des combustibles nucléaires » (Doc. parl. Ch., 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 106).

B.2. Les conséquences de la qualification de redevance

Une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution doit non seulement être la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du

redevable considéré isolément mais également avoir un caractère purement indemnitaire de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. Un prélèvement imposé d'office par les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution qui n'est pas de cette nature doit être qualifié d'impôt.

Selon la Cour constitutionnelle, « tant l'article 170 de la Constitution, en ce qui concerne les impôts, que l'article 173 de la Constitution, en ce qui concerne les rétributions, garantissent qu'aucune perception ne peut être imposée sans l'intervention de l'assemblée représentative compétente. La garantie du principe de légalité n'a toutefois pas la même portée dans les deux cas. En matière d'impôts, toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle. En matière de rétributions, il suffit que le législateur compétent détermine les cas susceptibles de donner lieu à la perception de la rétribution, le règlement d'autres éléments essentiels, comme le montant de la rétribution, pouvant faire l'objet d'une délégation » (C.Const., n° 162/2015 du 19 novembre 2015, point B.4 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.162); C. Const., n° 3/2020 du 16 janvier 2020, point B.29 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.003).

En l'espèce, le législateur n'ayant pas lui-même déterminé précisément le montant pouvant être mis à charge de à la société de provisionnement nucléaire, l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022 n'est conforme à la constitution que s'il autorise la CPN à réclamer une redevance, c'est-à-dire une somme qui est la rémunération d'un service accompli au bénéfice de la société de provisionnement nucléaire – en l'occurrence le contrôle prudentiel des provisions nucléaires gérées par cette société - et ayant un caractère purement indemnitaire.

Il en résulte que le Roi, lorsqu'il évalue le montant maximal pouvant être réclamé par la CPN à la société de provisionnement nucléaire, ne peut prendre en considération que le coût correspondant à ce contrôle prudentiel.

B.3. Les nouvelles missions de la CPN

La loi du 26 avril 2024 portant la garantie de la sécurité d'approvisionnement et la loi du 26 avril 2024 relative à Hedera ont organisé le transfert, après paiement de montants forfaitaires, de la responsabilité financière liée à certains déchets radioactifs et combustibles nucléaires usés vers un nouvel organisme public, dénommé Hedera.

À dater de ce transfert, l'exploitant nucléaire et les sociétés contributives sont définitivement déchargés des obligations financières liées à la gestion des déchets concernés, et Hedera devient alors seule responsable du financement et du règlement des coûts liés aux obligations transférées.

La mission de contrôle qu'exerce désormais la CPN sur Hedera et sur sa gestion des provisions nucléaires, sur le fondement de l'article 59 de la loi du 26 avril 2024 relative à Hedera, ne peut être considérée comme un service aux exploitants nucléaires pour lequel le législateur, par l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022, a estimé qu'une redevance devait être versée à la CPN.

L'affirmation de la partie adverse que le contrôle sur Hedera bénéficie aux exploitants ne peut être suivie. Le contrôle, par la CPN, de l'accomplissement de la mission confiée à Hedera par l'article 59, alinéa 2, 3°, de la loi du 26 avril 2024 relative à Hedera, ne procure aux exploitants nucléaires qu'un bénéfice si ténu et si indirect qu'il ne peut être qualifié de service spécial et individualisé. L'avantage concerné n'a, en toute hypothèse, plus qu'un lien distant avec le contrôle prudentiel des provisions gérées par la société de provisionnement nucléaire, pour lequel le législateur a estimé qu'une redevance devait être versée à la CPN.

B.4. Les motifs fondant l'acte attaqué

Conformément au principe général de la motivation matérielle des actes administratifs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles.

Dans leur requête, sur la base des motifs exposés dans le rapport au Roi, les requérantes reprochent en substance à la partie adverse de ne pas avoir analysé si les missions de la CPN prises en considération pour justifier l'augmentation du montant annuel maximum des frais pouvant être réclamées à la société de provisionnement correspondaient bien à des services au profit des exploitants nucléaires et des sociétés contributives. Elles soutiennent que le transfert de la responsabilité financière liée à certains déchets radioactifs et combustibles nucléaires usés vers Hedera implique que certaines des missions désormais confiées à la CPN ne concernent plus les exploitants nucléaires et leur responsabilité financière, et que le Roi viole son habilitation légale en prenant en considération de telles missions pour déterminer le montant maximum pouvant être réclamé à la société de provisionnement nucléaire.

Le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal contesté justifie comme suit la fixation du montant annuel maximum visé à l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022 :

« Conformément à l'arrêté royal du 1er mai 2006 fixant le montant maximal annuel des frais de fonctionnement du Comité de suivi et son secrétariat permanent, créés par les articles 3 et 4 de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales nucléaires, et des coûts des avis et études demandés par ce comité, à charge desdites provisions, le montant annuel maximum à charge de la société de provisionnement nucléaire s'élève aujourd'hui à 500.000 euros (à indexer). Après indexation, cela donne un montant maximal de 795.000 euros pour l'année 2024. Les rapports annuels des dernières années font état des dépenses totales suivantes : 583.392,53 euros (2021), 601.614,37 euros (2022) et 505.953,68 euros (2023).

Les fluctuations des dépenses annuelles de la Commission des provisions nucléaires, ci-après "la Commission", sont dues au coût variable des avis et études demandés qui ne doivent pas être réalisés annuellement.

L'année durant laquelle un audit triennal des méthodes de calcul pour la constitution des provisions nucléaires a lieu, les dépenses sont toujours plus hautes.

Compte tenu du début de démantèlement de certains réacteurs et le suivi des coûts qui en découle, la Commission des provisions nucléaires joue un rôle de plus en plus important et ses tâches deviennent plus lourdes. C'est pourquoi la loi du 12 juillet 2022 attribue également des responsabilités nettement plus importantes à la Commission (par ex. l'analyse de l'impact des décisions capitalistiques de l'exploitant nucléaire sur les provisions nucléaires, la vérification des garanties pour les prêts, le renforcement du contrôle prudentiel par le biais d'obligations d'information accrues pour l'exploitant nucléaire et la société de provisionnement nucléaire, la possibilité d'imposer des sanctions, *etc*).

Pour soutenir ce mandat plus étendu, l'article 4, § 4, de la loi du 12 juillet 2022 prévoit également un secrétariat permanent plus largement constitué. Ce secrétariat ne peut pas encore être étendu et ne peut pas recruter son propre personnel en autre par le montant maximal actuel des dépenses [*sic*]. L'exposé des motifs de la loi du 12 juillet 2022 reprend une composition d'un secrétaire général et cinq collaborateurs. Il s'agit d'une indication et le recrutement se fera en fonction des besoins. Une analyse sur ces besoins sera effectuée dans un bref délai.

Actuellement, le secrétariat se compose uniquement de quelques collaborateurs mi-temps qui sont mis à la disposition par la SPF Economie en exécution d'un accord de coopération (SLA) limité conclu entre la Commission et le SPF Economie (cout : 150.000 euros pour bureaux, infrastructure et personnel).

Le fait de recruter son propre personnel n'exclut pas que le SLA avec le SPF Economie ne puisse être maintenu.

Compte tenu de la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires Doel 3 et Tihange 4, des tâches supplémentaires sont également confiées à la Commission, ce qui augmentera encore sa charge de travail.

Ainsi, la loi du 26 avril 2024 portant la garantie de la sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie et la réforme du secteur de l'énergie nucléaire (les articles 47 et suivants) prévoit d'aussi confier à la Commission la mission de contrôle prudentiel de Hedera et que la Commission doit évaluer l'éventuelle nouvelle libération d'actifs non européens.

Afin de mener à bien les tâches et responsabilités supplémentaires comme déjà prévu et élargi encore récemment par la loi du 12 juillet 2022, et afin d'assurer le bon fonctionnement du secrétariat permanent et de faire appel à l'expertise nécessaire, il est nécessaire d'augmenter le montant annuel maximum actuel.

De plus, il existe un risque que le montant annuel maximum actuel soit dépassé lors de l'audit triennal des méthodes utilisées pour la constitution des provisions nucléaires, à prévoir en vertu de l'article 12 de la loi du 12 juillet 2022. Le montant maximum indexé en 2022 était de 681.000 euros ; les avis pour la révision de 2022 coûtaient 293.467 euros. Cela représentait plus de 43 % des fonds disponibles et cela signifie donc que le recours à d'autres expertises (telles que l'assistance juridique ou l'expertise financière) reste faible.

L'augmentation du montant annuel maximal à deux millions euros est considérée comme justifiée et pérenne sur la base des raisons susmentionnées. Ceci permettrait d'engager son propre personnel nécessaire et de faire appel à des experts nécessaires.

Enfin, il convient également de noter que le montant annuel maximal ne sera pas entièrement utilisé chaque année, tant à la lumière de l'importance des dépenses totales les plus récentes qu'à la lumière de la fluctuation des dépenses totales en raison du caractère non annuel des avis et audits prévus à l'article 7, § 6, et à l'article 12 de la loi du 12 juillet 2022.

La Commission doit établir son budget en fonction de son programme de travail prévu. Ce budget doit être soumis au ministre qui a l'Énergie dans ses attributions et au ministre qui a le Budget dans ses attributions, ce qui permet aussi un contrôle.

Le budget de la Commission ne sera pas toujours basé sur le montant maximal mais sur les dépenses réelles estimées. Le montant maximal est un montant maximal et non un objectif à atteindre.

Dans tous les cas, les moyens non utilisés doivent être remboursés à la société de provisionnement nucléaire »

Selon le rapport au Roi, l'acte attaqué est notamment fondé sur le constat que « la Commission des provisions nucléaires joue un rôle de plus en plus important et ses tâches deviennent plus lourdes » et que « la loi du 12 juillet 2022 attribue également des responsabilités nettement plus importantes à la Commission ». Il est aussi relevé que la loi du 26 avril 2024 portant la garantie de la sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie et la réforme du secteur de l'énergie nucléaire confie désormais à la CPN « la mission de contrôle prudentiel de Hedera ».

Lorsque le Roi fixe le montant maximal pouvant être réclamé à la société de provisionnement nucléaire, il ne peut toutefois le faire qu'en considération des sommes pouvant être mises à charge de cette société en application de l'article 9 précité de la loi du 12 juillet 2022. Son appréciation à cet égard doit pouvoir être vérifiée dans le dossier administratif.

En l'occurrence, le rapport au Roi est le seul document permettant de discerner les motifs qui ont justifié l'augmentation du montant maximal pouvant être réclamé à la société de provisionnement nucléaire. Il ne permet toutefois pas de vérifier que la partie adverse a déterminé ce montant en se référant uniquement à la partie des missions de la CPN qui sont relatives au contrôle prudentiel des provisions gérées par la société de provisionnement nucléaire. Le rapport permet au contraire de constater que le coût du contrôle prudentiel de Hedera a été pris en considération, alors qu'il ne relève pas de la redevance pouvant être réclamée à la deuxième requérante.

La partie adverse soutient encore que le contrôle prudentiel d'Hedera ne représente qu'une petite partie des tâches revenant à la CPN, dont le coût n'est pas susceptible d'affecter la proportionnalité du montant pouvant être réclamé au titre de la redevance visée à l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022. Elle estime que son influence sur la détermination du montant maximal pouvant être réclamé à la société de provisionnement nucléaire doit être tenue pour négligeable.

L'exactitude de ces affirmations ne peut toutefois pas être vérifiée dans le dossier administratif. Au vu des missions confiées à Hedera, et de la surveillance que doit en faire la CPN, il n'est par ailleurs pas évident qu'il s'agit d'une tâche peu exigeante dont le coût est négligeable.

Rien ne permet donc de vérifier que la prise en considération de ce coût n'a joué qu'un rôle négligeable dans la fixation du montant maximal pouvant être réclamé par la CPN à la société de provisionnement nucléaire.

L'acte attaqué repose donc en partie sur des motifs qui ne sont pas pertinents et légalement admissibles.

Le moyen, en sa première branche, est donc fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 9 de la loi du 12 juillet 2022 et du principe de motivation matérielle des actes administratifs.

Il n'y a pas lieu d'examiner la deuxième branche du moyen, qui ne pourrait mener à une annulation plus étendue.

VII. Indemnité de procédure

Les requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêté royal du 25 mai 2024 fixant le montant maximal annuel des frais de fonctionnement et des frais du secrétariat permanent de la Commission des provisions nucléaires est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée aux parties requérantes.

Ainsi prononcé le 16 septembre 2026, par la VIe chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Xavier Close,	conseiller d'État,
Aurélien Vandeburie,	conseiller d'État,
Vincent Durieux,	greffier.

Le greffier,	Le Président,
Vincent Durieux	David De Roy