



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 57/2026  
du 13 mai 2026  
Numéros du rôle : 8377 et 8378**

*En cause* : les recours en annulation des articles 4, 6°, 7° et 25°, 8, 10, 39, 40 et 41 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 », introduits par l’Université catholique de Louvain et autres et par l’« Universiteit Gent » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, et, conformément à l’article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite Luc Lavrysen, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l’arrêt suivant :

*I. Objet des recours et procédure*

Par deux requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 2 décembre 2024 et parvenues au greffe le 3 décembre 2024, des recours en annulation des articles 4, 6°, 7° et 25°, 8, 10, 39, 40 et 41 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 » (publiée au *Moniteur belge* du 5 juin 2024; *erratum* au *Moniteur belge* du 19 juin 2024) ont été introduits respectivement par l’Université catholique de Louvain, le Patrimoine de l’Université de Liège, l’Université Libre de Bruxelles, l’Extension Université de Mons et l’Université de Namur, assistés et représentés par Me Guy Block, Me Kris Wauters et Me Michel Vandersmissen, avocats au barreau de Bruxelles, et par l’« Universiteit Gent », la « KU Leuven », l’« Universiteit Antwerpen », la « Vrije Universiteit Brussel » et l’« Universiteit Hasselt », assistées et représentées par Me Guy Block, Me Kris Wauters et Me Michel Vandersmissen.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8377 et 8378 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- la SA « Electrabel », assistée et représentée par Me Maxime Vanderstraeten et Me Julia Simba, avocats au barreau de Bruxelles (partie intervenante dans les deux affaires);
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Wim Goossens, avocat au barreau de Flandre occidentale, et par Me Jeroen Delvoie, Me Bart Martel et Me Kristof Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 11 février 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

À la suite des demandes des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 24 février 2026, a fixé l'audience au 18 mars 2026.

À l'audience publique du 18 mars 2026 :

- ont comparu :
  - . Me Guy Block, Me Kris Wauters et Me Michel Vandersmissen, pour les parties requérantes;
  - . Me Maxime Vanderstraeten et Me Julia Simba, pour la partie intervenante;
  - . Me Wim Goossens, Me Bart Martel et Me Tom Buytaert, avocat au barreau de Bruxelles, également *loco* Me Kristof Caluwaert et Me Jeroen Delvoie, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteuses Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties requérantes sont l'ensemble des universités de Belgique, dont certaines disposent d'un hôpital universitaire. Elles considèrent avoir intérêt à solliciter l'annulation des articles 4, 6°, 7° et 25°, 8, 10, 39, 40 et 41 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 » (ci-après : la loi Phoenix), dès lors qu'en tant que productrices de déchets, elles pourraient être amenées à voir leur participation au financement de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ci-après : l'ONDRAF) augmenter, étant donné que la participation de l'exploitant nucléaire des centrales de Doel 4 et Tihange 3 (ci-après : l'exploitant nucléaire) au financement de cet organisme est plafonnée par la loi attaquée.

A.1.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir des parties requérantes. Il estime tout d'abord que les parties requérantes n'ont pas d'intérêt à solliciter l'annulation des articles 4, 25°, 8 et 10 de la loi Phoenix. Ces dispositions prévoient le « cap » de la responsabilité de l'exploitant nucléaire, de sorte qu'elles ne sont pas susceptibles d'affecter directement et défavorablement la situation des parties requérantes, qui sont des producteurs de déchets nucléaires. À considérer même que le montant forfaitaire payé par l'exploitant nucléaire soit insuffisant pour couvrir les dépenses réelles engendrées par la gestion de ses déchets radioactifs, la loi attaquée ne fait pas reposer la responsabilité financière de la gestion de ces mêmes déchets sur les autres producteurs de déchets nucléaires.

Le Conseil des ministres fait ensuite valoir que le recours est également irrecevable à défaut d'intérêt en ce qui concerne les articles 39, 40 et 41 de la loi Phoenix. Dès lors que ces dispositions prévoient une clause de protection de l'exploitant nucléaire contre les modifications législatives, elles sont totalement étrangères à la situation des parties requérantes et ne peuvent donc en aucun cas l'affecter directement et défavorablement.

A.1.3. La SA « Electrabel », partie intervenante et exploitant nucléaire, fait valoir que les dispositions attaquées ne portent pas préjudice aux parties requérantes, de sorte qu'elles ne disposent pas de l'intérêt requis pour en demander l'annulation. En effet, les parties requérantes ne relèvent pas du champ d'application matériel de la loi attaquée, laquelle n'a aucune incidence sur le régime de financement (proportionnel) de la gestion des déchets radioactifs. De plus, la loi attaquée n'implique pas la disparition du paiement d'une redevance à l'ONDRAF, mais simplement un transfert de responsabilité financière, après paiement d'un montant forfaitaire, de sorte que les dispositions attaquées ne sauraient affecter défavorablement la situation des parties requérantes.

A.1.4. Les parties requérantes rappellent qu'il n'est pas requis qu'une partie soit directement soumise à la législation qu'elle attaque pour avoir un intérêt à en demander l'annulation : l'intérêt d'une partie requérante peut être admis si elle peut légitimement espérer l'obtention d'un avantage que la norme attaquée lui refuse. Par ailleurs, les parties requérantes considèrent que le fait d'être traitées de manière discriminatoire par la loi attaquée suffit à fonder leur intérêt.

A.2.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen, divisé en trois branches, de la violation, par les articles 4, 25°, 8 et 10, § 1er, de la loi Phoenix, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 191, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), avec la directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 « établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs » (ci-après : la directive 2011/70/Euratom), avec le principe de droit européen du « pollueur-payeur », avec l'article 23 de la Constitution, ainsi qu'avec la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 « relative aux déchets et abrogeant certaines directives » (ci-après : la directive 2008/98/CE).

A.2.2. La partie intervenante et le Conseil des ministres considèrent que le premier moyen est partiellement irrecevable, puisque les parties requérantes n'exposent pas en quoi l'article 23 de la Constitution serait violé par les dispositions attaquées. Le premier moyen est également irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de la directive 2008/98/CE, qui exclut les déchets radioactifs de son champ d'application, et de l'article 191, paragraphe 2, du TFUE, lequel se borne à définir les objectifs généraux de l'Union et ne saurait donc être invoqué directement par les parties requérantes.

A.3.1. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 10, § 1er, de la loi Phoenix fixe un montant forfaitaire par catégorie de déchets radioactifs qui doit être payé par l'exploitant nucléaire afin de transférer définitivement la responsabilité financière des obligations financières transférées en matière de gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé à l'organisme de droit public Hedera, créée à cet effet par 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 ». L'article 8 de la loi Phoenix prévoit que l'exploitant nucléaire est déchargé de façon complète et définitive de ses obligations financières transférées pour la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé dès la réception du paiement intégral des montants forfaitaires précités. Or, d'après les parties requérantes, une telle décharge de responsabilité à la suite d'un tel paiement constitue une différence de traitement discriminatoire, puisque les autres producteurs de déchets nucléaires demeurent tenus, en vertu de l'article 179, § 2, 11°, de la loi du 8 août 1980 « relative aux propositions budgétaires 1979-1980 » (ci-après : la loi du 8 août 1980), de supporter l'ensemble des coûts liés aux activités de l'ONDRAF répartis de manière proportionnelle entre eux au prorata des prestations dont ils bénéficient. Ainsi, contrairement aux autres producteurs de déchets radioactifs, l'exploitant nucléaire voit sa responsabilité et sa contribution au financement de l'ONDRAF plafonnées, en cas d'insuffisance des montants forfaitaires contestés, hypothèse qui ne peut être exclue. Le législateur n'avance aucune considération de nature à justifier une telle différence de traitement, qui n'apparaît en tout cas pas nécessaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement en électricité.

Les parties requérantes soulignent que le fait que les obligations financières de l'exploitant nucléaire sont transmises à Hedera ne change rien à ce qui précède, dès lors qu'Hedera n'est pas un producteur de déchets radioactifs et n'est donc pas soumis au régime de l'arrêté royal du 30 mars 1981 « déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles » (ci-après : l'arrêté royal du 30 mars 1981), ce qui implique qu'il ne participe pas au financement de l'ONDRAF.

A.3.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le premier moyen, en sa première branche, est irrecevable, dès lors que les parties requérantes ne précisent pas quelles sont les catégories de personnes qui doivent être comparées, ni en quoi ces catégories se trouveraient dans des situations à ce point comparables au regard des objectifs de la loi Phoenix qu'il faudrait les traiter de la même manière.

Si la Cour venait à juger recevable le premier moyen, en sa première branche, le Conseil des ministres allègue qu'il n'est pas fondé. Il expose que les critiques des parties requérantes se fondent sur une lecture erronée des dispositions attaquées, lesquelles ne prévoient pas une décharge totale et définitive de toute responsabilité financière de l'exploitant nucléaire. En effet, elles se bornent à réglementer le transfert à Hedera de certaines responsabilités pour la gestion de certains paquets de déchets, dans les conditions strictes de la loi Phoenix. En aucun cas ces dispositions ne déchargent l'exploitant nucléaire de toute responsabilité financière vis-à-vis de déchets radioactifs. Elles ne visent en effet pas toutes les responsabilités financières : les articles 8 et 10, § 1er, attaqués, de la loi Phoenix font référence aux « obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé », telles que définies à l'article 4, 7°, de la même loi, et non aux « obligations financières relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé », telles que définies à l'article 4, 25°, de la même loi. Dès lors, les dispositions attaquées ne peuvent être lues comme faisant reposer une éventuelle insuffisance des montants forfaitaires prévus sur les autres producteurs de déchets radioactifs, d'autant que cette insuffisance potentielle a été prise en compte dans le calcul desdits montants, et qu'un mécanisme d'indemnisation en cas d'augmentation des coûts due à un dépassement du crédit de volume légal est mis en place par les articles 17 et 18, non attaqués, de la loi Phoenix.

Au demeurant, le Conseil des ministres et la partie intervenante allèguent que les parties requérantes et l'exploitant nucléaire ne se trouvent pas dans des situations comparables. En effet, ces deux catégories de personnes ne produisent pas le même type de déchets radioactifs, puisque les parties requérantes produisent essentiellement des déchets de catégorie A, et rarement de catégorie B, alors que seul l'exploitant nucléaire produit des déchets de catégorie C. De plus, le volume des déchets produits est très différent, comme en témoignent différents rapports de l'ONDRAF; les coûts de gestion engendrés par ces déchets sont dès lors sans commune mesure. Au demeurant, seul l'exploitant nucléaire produit de l'électricité et peut contribuer à la sécurité d'approvisionnement énergétique, ce qui est l'un des objectifs des quatre lois du 26 avril 2024 dans le cadre de la prolongation des réacteurs nucléaires de Doel 4 et Tihange 3. Enfin, le risque financier pour l'État belge que représente l'insolvabilité de l'exploitant nucléaire est incomparable avec le risque, particulièrement peu probable, d'insolvabilité des parties requérantes.

Même si la situation des parties requérantes et de l'exploitant nucléaire est jugée comparable, le Conseil des ministres et la partie intervenante estiment que la différence de traitement critiquée est fondée sur un critère objectif, à savoir la qualité ou non d'exploitant de centrales nucléaires en Belgique, et qu'elle est fondée sur un objectif légitime qui est d'assurer la sécurité d'approvisionnement énergétique, mais également de protéger l'État belge en cas de faillite de l'exploitant nucléaire. À la lumière de cet objectif, le « cap » de la responsabilité de l'exploitant nucléaire n'est pas déraisonnable, d'autant que les montants forfaitaires critiqués ont fait l'objet d'un calcul complexe, fondé sur une estimation des coûts réels de la gestion des déchets radioactifs concernés et tenant compte d'une possible augmentation des coûts de gestion. Dans cette optique, les montants forfaitaires attaqués comprennent également une importante prime de risque visant à anticiper d'éventuels scénarios défavorables.

A.4.1. Dans la deuxième branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que les montants forfaitaires prévus à l'article 10, § 1er, de la loi Phoenix violent les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe du « pollueur-payeur » prévu par l'article 191, paragraphe 2, du TFUE, par l'article 4, paragraphe 3, e), de la directive 2011/70/Euratom et par l'article 14 de la directive 2008/98/CE, selon lequel chaque producteur de déchets radioactifs supporte tous les coûts nécessaires au transport, au traitement, au conditionnement, à l'entreposage, au stockage et à la gestion de ses déchets. Le législateur ne démontre pas que le montant forfaitaire attaqué correspond bien au coût réel qu'un producteur de déchets radioactifs doit supporter pour la gestion de ses déchets. Dès lors, le principe du « pollueur-payeur » n'est pas respecté en ce qui concerne l'exploitant nucléaire, ce qui constitue par ailleurs une différence de traitement discriminatoire par rapport aux autres producteurs de déchets nucléaires, qui demeurent liés par ce principe.

Au demeurant, en prévoyant que les montants forfaitaires prévus à l'article 10, § 1er, de la loi Phoenix couvrent également les coûts d'entreposage et de stockage des déchets nucléaires, cette disposition viole également les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 173, dès lors que le montant forfaitaire en question n'a aucun rapport de proportionnalité avec les coûts réels de l'entreposage et du stockage des déchets produits par l'exploitant nucléaire.

A.4.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le premier moyen, en sa deuxième branche, est irrecevable si et dans la mesure où il faut interpréter le moyen comme étant également pris de la violation du principe de financement proportionnel de l'ONDRAF par les bénéficiaires de ses prestations, prévu à l'article 179, § 2, 11°, de la loi du 8 août 1980 et à l'article 15, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 30 mars 1981 : la Cour n'est pas compétente pour évaluer la compatibilité d'une norme législative avec une autre norme législative ou avec un arrêté royal.

Pour le surplus, le Conseil des ministres estime que les parties requérantes ne peuvent invoquer la directive 2008/98/CE à l'appui de leur moyen, dès lors que cette directive exclut expressément les déchets radioactifs de son champ d'application. Elles ne peuvent davantage se fonder sur l'article 191, paragraphe 2, du TFUE, puisque l'article 192 du même Traité précise que les principes contenus dans cette disposition doivent être mis en œuvre par le droit dérivé de l'Union, ce qui a été fait au moyen de la directive 2011/70/Euratom. Le Conseil des ministres fait valoir que le principe du « pollueur-payeur » prévu par cette directive n'exige pas que le pollueur paie le coût exact de la gestion de ses déchets, comme l'a établi la Cour de justice de l'Union européenne. Il suffit que le montant payé par le pollueur soit fondé sur des critères objectifs, qu'il tienne compte de la mesure dans laquelle le pollueur contribue à la pollution et qu'il soit approprié pour le financement du gestionnaire des déchets; le principe du « pollueur-payeur » ne s'oppose donc pas en soi à une formule forfaitaire. Quand bien même, le Conseil des ministres expose que les montants forfaitaires prévus par la loi Phoenix ont été calculés de manière à permettre le financement approprié de l'ONDRAF, puisqu'ils reposent sur une estimation des coûts réels de la gestion des déchets et qu'ils comprennent une importante prime de risque.

Au demeurant, si ces montants forfaitaires s'avéraient insuffisants à couvrir les coûts réels de la gestion des déchets radioactifs, le Conseil des ministres expose que les parties requérantes ne seraient en aucun cas appelées à en supporter les coûts additionnels : la responsabilité financière en reviendrait alors à Hedera – voire à l'État belge, si Hedera ne disposait pas des fonds nécessaires –, et non aux parties requérantes.

Quant à la violation alléguée de l'article 173 de la Constitution, le Conseil des ministres fait valoir que les montants forfaitaires litigieux ne constituent pas des redevances ou des rétributions, de sorte que cette disposition constitutionnelle ne leur est pas applicable.

A.4.3. La partie intervenante rappelle que ni la directive 2008/98/CE, ni l'article 192, paragraphe 2, du TFUE ne peuvent être mobilisés comme normes de contrôle par la Cour. Elle estime, pour le surplus, qu'étant donné le mode de calcul des montants forfaitaires litigieux, le législateur a scrupuleusement respecté les principes de la directive 2011/70/Euratom, en s'assurant que le coût de gestion du combustible nucléaire usé repose en premier lieu sur son producteur, et en évitant autant que possible de faire reposer ce coût sur les générations futures, puisque les montants forfaitaires contestés ont précisément pour objectif d'anticiper une éventuelle insolvabilité dudit producteur. La partie intervenante souligne également que, si c'est en effet Hedera qui supportera le coût de gestion des déchets radioactifs de l'exploitant nucléaire, cette entité publique est financée au moyen des montants forfaitaires contestés, et donc par l'exploitant nucléaire lui-même.

A.5.1. Dans la troisième branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir qu'en vertu des articles 4, 7°, et 8 de la loi Phoenix, le paiement des montants forfaitaires prévus à l'article 10, § 1er, de la même loi implique le transfert des obligations financières transférées en matière de gestion des déchets radioactifs de l'exploitant nucléaire, si ces déchets respectent des « critères de transfert contractuels », lesquels sont fixés, en vertu de l'article 4, 6°, de la même loi, par le Roi. Ce faisant, la loi attaquée traite différemment, sans justification raisonnable, l'exploitant nucléaire et les autres producteurs de déchets nucléaires : le premier sera entièrement déchargé de ses obligations financières transférées sur la base de critères spécifiques déterminés par le Roi et fixes dans le temps, alors que les déchets produits par les seconds doivent répondre à des critères d'acceptation déterminés par l'ONDRAF, et non par le Roi, et ce de manière évolutive, sans que les producteurs de déchets radioactifs ne puissent être libérés totalement et définitivement de leur responsabilité.

A.5.2. Le Conseil des ministres expose que le premier moyen, en sa troisième branche, est partiellement irrecevable, puisque les parties requérantes se contentent d'affirmer que l'existence de critères différents quant à l'acceptation des déchets radioactifs par l'ONDRAF suffit à constituer une discrimination et une violation du principe du « pollueur-payeur », sans expliquer en quoi ces critères violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

Pour le reste, le Conseil des ministres rappelle que l'exploitant nucléaire et les parties requérantes ne se trouvent pas dans des situations comparables, de sorte qu'il ne saurait être question d'une différence de traitement discriminatoire. Il relève également qu'en tout état de cause, les parties requérantes n'exposent pas en quoi l'existence de critères d'acceptation différents ne se justifie pas au regard de l'objectif du législateur. L'adoption de critères contractuels spécifiques est nécessaire afin d'assurer le transfert opérationnel des déchets radioactifs vers l'ONDRAF, d'autant que ces critères n'ont pas été déterminés de manière arbitraire mais sur la base de rapports de l'ONDRAF ainsi que sur de bonnes pratiques internationales. Au demeurant, le coût de mise en conformité des paquets de déchets avec les critères contractuels reste pleinement à charge de l'exploitant nucléaire. Enfin, en cas de divergence entre les critères contractuels et les critères d'acceptation, il reviendra à Hedera de supporter les coûts de mise en conformité des paquets de déchets, sans que la situation des parties requérantes ne soit affectée de quelque manière que ce soit.

A.5.3. La partie intervenante souligne que le fait d'utiliser des critères contractuels différents des critères d'acceptation applicables aux parties requérantes est sans incidence, puisque les montants forfaitaires contestés ont été élaborés sur la base de calculs émanant pour partie de l'ONDRAF lui-même précisément pour couvrir les coûts de gestion des déchets radioactifs produits par l'exploitant nucléaire, indépendamment des critères de transfert mobilisés.

A.6.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par les articles 39, 40 et 41 de la loi Phoenix, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 33, 40, 142, 151 et 152 de la Constitution, avec les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Elles font valoir que les dispositions attaquées prévoient en faveur de l'exploitant nucléaire une clause de protection contre les modifications législatives pouvant affecter négativement ses actifs, auquel cas une indemnisation des pertes est prévue. Or, cette clause de protection est particulièrement large, et couvre tant des modifications législatives que l'adoption de normes de droit international, voire des décisions judiciaires. Les autres producteurs de déchets nucléaires ne bénéficient pas d'une telle protection, ce qui est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. Par ailleurs, les parties requérantes exposent que, par le biais de cette clause de protection, le législateur entend s'interdire toute modification de la loi attaquée, mais également interdire toute

inflexion par le pouvoir exécutif ou toute interprétation ou annulation par un organe judiciaire, ce qui est contraire au principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

A.6.2. Le Conseil des ministres considère que le moyen est partiellement irrecevable, car les critiques adressées à la clause de protection sont des critiques en opportunité, ce qui ne relève pas de la compétence de la Cour. Par ailleurs, le moyen ne fait pas l'objet d'un exposé clair.

Le Conseil des ministres relève que les critiques des parties requérantes reposent en outre sur une lecture erronée des dispositions attaquées. Il expose que le mécanisme de la clause de protection ne limite en rien les compétences du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, lesquels demeurent libres de remettre en cause leurs propres règles, comme l'indiquent les travaux préparatoires de la loi Phoenix. Les compétences du pouvoir judiciaire ne sont pas davantage limitées par les dispositions attaquées.

A.6.3. La partie intervenante fait également valoir que le moyen est partiellement irrecevable car les parties requérantes n'exposent pas en quoi l'article 152 de la Constitution serait violé, même s'il est lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Elle expose que les parties requérantes et l'exploitant nucléaire ne se trouvent pas dans des situations comparables, de sorte qu'aucune discrimination entre eux ne peut être établie. En effet, la clause de protection contre les modifications législatives vise à permettre la prolongation de deux réacteurs nucléaires, ce qui ne concerne que le seul exploitant nucléaire et en aucun cas les parties requérantes, puisque la plupart des modifications législatives importantes dans le domaine du nucléaire concernent essentiellement la production d'énergie. L'utilisation que font les parties requérantes de substances radioactives n'a rien à voir avec la production d'énergie et a lieu de manière marginale, de sorte que les situations des deux catégories de personnes concernées ne sauraient être comparées. Au demeurant, la différence de traitement dénoncée repose sur un objectif légitime, puisqu'elle vise à permettre la sécurité de l'approvisionnement énergétique, et sur un critère objectif, à savoir la qualité de producteur industriel d'électricité au moyen de substances radioactives. Enfin, la différence de traitement est raisonnablement justifiée et proportionnée à l'objectif du législateur, dès lors que la clause litigieuse ne confère pas une immunité absolue contre les modifications législatives à l'exploitant nucléaire, mais bien une protection strictement limitée aux cas exhaustivement énumérés. En aucun cas la clause de protection ne peut s'interpréter comme limitant l'exercice de leurs prérogatives respectives par les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

A.7.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par l'article 4, 6°, de la loi Phoenix, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 33 et 105 ainsi qu'avec le principe de légalité.

Elles font valoir que la disposition attaquée confie au Roi le soin de déterminer quels déchets nucléaires appartiennent à quelle catégorie dans le cadre de la gestion des déchets radioactifs produits par l'exploitant nucléaire, alors que la catégorisation des déchets radioactifs produits par les autres producteurs de déchets nucléaires est arrêtée par l'ONDRAF, sans cadre légal ou réglementaire prévu à cet effet. Ainsi, la disposition attaquée traite différemment, au regard de la catégorisation des déchets radioactifs, deux catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables : l'exploitant nucléaire, c'est-à-dire un producteur de déchets radioactifs qui bénéficie d'une catégorisation des déchets déterminée par le Roi, et les autres producteurs de déchets radioactifs, qui sont privés de l'intervention du Roi et pour lesquels la catégorisation des déchets est arrêtée par l'ONDRAF. Il en découle une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, ainsi que du principe de légalité.

A.7.2. Le Conseil des ministres et la partie intervenante soutiennent que le moyen n'est pas dirigé contre la loi Phoenix, mais bien contre une lacune qui se situerait dans la loi du 8 août 1980. Les parties requérantes s'estiment en effet lésées par l'absence de règle légale ou réglementaire portant classification des déchets radioactifs qu'elles produisent, et non par l'article 4, 6°, de la loi Phoenix. À considérer même que la différence de traitement alléguée trouve sa source dans la loi Phoenix, le Conseil des ministres expose que celle-ci est raisonnablement justifiée. Le « cap » de la responsabilité de l'exploitant nucléaire nécessite en effet que des catégories de paquets de déchets radioactifs soient déterminées, puisque les montants forfaitaires dus sont calculés par catégorie de déchets. Ces catégories de paquets de déchets ne se confondent cependant pas avec les catégories établies par l'ONDRAF; ce dernier conserve sa compétence pour classer les déchets de l'exploitant nucléaire dans les catégories arrêtées par lui et, le cas échéant, s'écarter de la classification litigieuse. La partie intervenante ajoute

que la jurisprudence de la Cour admet une délégation de pouvoirs réglementaires à un organisme public indépendant soumis à une tutelle administrative, en particulier lorsque la délégation porte sur la définition d'aspects techniques, ce qui est assurément le cas de la catégorisation de déchets radioactifs.

A.8. À titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres relève que les moyens présentés par les parties requérantes ne sauraient conduire à l'annulation des dispositions de la loi Phoenix que dans la mesure où celles-ci ne prévoient pas un régime particulier au profit des parties requérantes. Le Conseil des ministres estime donc que la Cour ne pourrait que constater l'existence d'une lacune inconstitutionnelle, et confier au législateur le soin d'y remédier.

A.9. Si la Cour venait à annuler tout ou partie des dispositions attaquées, la partie intervenante sollicite que les effets de celles-ci soient maintenus compte tenu du contexte politiquement et économiquement sensible dans lequel s'inscrit la loi attaquée.

- B -

### *Quant à la loi attaquée et à son contexte*

B.1.1. Les recours en annulation sont dirigés contre 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 Phoenix), et plus précisément contre ses articles 4, 6°, 7° et 25°, 8, 10, 39, 40 et 41.

B.1.2. La loi Phoenix fait partie d'un ensemble de lois qui visent à garantir la sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie, notamment en permettant la remise en service des réacteurs nucléaires de Doel 4 et Tihange 3 (ci-après : les unités LTO, pour *Long-Term Operation*) pour une exploitation à long terme. Outre la loi Phoenix, qui fait l'objet du recours présentement examiné, ont été promulguées à cette fin le 26 avril 2024 :

- 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 Hedera);

- la loi du 26 avril 2024 « portant sur la création, l'organisation et le fonctionnement du service administratif à comptabilité autonome, dénommé BE-WATT et diverses dispositions relatives à l'échange des informations » (ci-après : la loi BE-WATT);

- la loi du 26 avril 2024 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité » (ci-après : la loi de prolongation nucléaire de 2024).

*En ce qui concerne l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité*

B.2.1. Il y a en Belgique sept centrales nucléaires : quatre sont situées sur le territoire de la Région flamande à Doel (Doel 1, Doel 2, Doel 3 et Doel 4), et trois sont situées sur le territoire de la Région wallonne à Tihange (Tihange 1, Tihange 2 et Tihange 3), le parc nucléaire belge ayant été mis en service entre le 15 février 1975 et le 1er septembre 1985.

Ces centrales ont été construites par des opérateurs (Ebes, Intercom et Unerg) qui ont finalement fusionné en 1990 pour devenir la SA « Electrabel » (ci-après : l'exploitant nucléaire), détenue majoritairement par Tractebel. En 1996, la Société Générale de Belgique est devenue l'actionnaire majoritaire de Tractebel et, en 1999, Suez a acquis près de 100 % des actions de la Société Générale de Belgique. À la suite de la fusion entre Suez et Gaz de France en 2008, le propriétaire ultime de la SA « Electrabel » est devenu la SA « Engie ».

La SA « Electrabel », filiale de la SA « Engie », est l'exploitant nucléaire et l'actionnaire majoritaire des sept réacteurs nucléaires belges.

B.2.2. Dans sa version originelle, la loi du 31 janvier 2003 « sur l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité » (ci-après : la loi du 31 janvier 2003) avait établi un calendrier de sortie progressive du nucléaire, entre le 15 février 2015 et le 1er septembre 2025, par l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires (article 3) et par la désactivation progressive des centrales nucléaires et la fin de leur production industrielle d'électricité 40 ans après leur mise en service industrielle (article 4, lu en combinaison avec l'article 2, 1<sup>o</sup>).

B.2.3. La loi du 31 janvier 2003 a fait l'objet de plusieurs modifications pour répondre à l'évolution des besoins en matière de sécurité d'approvisionnement. En particulier, la durée de

vie de certains réacteurs a été prolongée : la loi du 18 décembre 2013 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité et 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 » a reporté de dix ans la date de désactivation du réacteur de Tihange 1, soit au 1er octobre 2025; et la loi du 11 octobre 2022 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité » a prolongé la durée de vie des réacteurs de Doel 1 et Doel 2 de dix ans, avec désactivation respectivement au 15 février 2025 et au 1er décembre 2025.

La loi du 17 mai 2025 « portant diverses dispositions en matière d'énergie nucléaire et visant à garantir la sécurité d'approvisionnement en électricité et la maîtrise des coûts du mix électrique » a abrogé l'interdiction de la construction de nouvelles centrales nucléaires ainsi que la limitation de la durée de vie des réacteurs nucléaires.

B.2.4. La loi de prolongation nucléaire de 2024, non attaquée, a autorisé les unités LTO à produire de l'électricité après leur date de désactivation (respectivement le 1er juillet 2025 pour Doel 4 et le 1er septembre 2025 pour Tihange 3) pour une durée de dix ans à partir de leur date de redémarrage, visée à l'article 2, 3<sup>o</sup>, de la loi du 31 janvier 2003, tel qu'il a été inséré par l'article 2, 1<sup>o</sup>, de la loi de prolongation nucléaire de 2024, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2037 (article 4, § 3, de la loi du 31 janvier 2003, après sa modification par l'article 3 de la loi de prolongation nucléaire de 2024).

Les travaux préparatoires de cette loi précisent que cette prolongation vise à tenir compte « des problèmes d'approvisionnement en électricité en provenance des pays voisins, de la forte dépendance aux combustibles fossiles, de l'accélération de la transition énergétique, des tensions géopolitiques qui rendent les prix très volatils et mettent l'approvisionnement en gaz naturel sous pression » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3854/001, p. 5).

B.3.1. Le redémarrage et la prolongation des unités LTO nécessitent des opérations techniques complexes et ont fait l'objet de discussions entre l'État belge et l'exploitant nucléaire. Ces négociations sont résumées dans l'exposé des motifs de la loi Phoenix :

« Le 21 juillet 2022, l'État belge et Electrabel ont conclu une ' *letter of intent* ' pour l'exploitation prolongée des réacteurs nucléaires de Doel 4 et Tihange 3. À partir de cette ' *letter of intent* ', l'État belge a conclu un ' *Heads of Terms and Commencement of the LTO Studies Agreement* ' avec Electrabel le 9 janvier 2023, par lequel Electrabel s'est engagée à entamer les études requises pour l'exploitation prolongée des réacteurs nucléaires de Doel 4 et Tihange 3 et par lequel les parties se sont engagées à poursuivre la négociation d'accords définitifs plus détaillés relatifs à l'exploitation prolongée des réacteurs nucléaires de Doel 4 et Tihange 3 en vue d'un redémarrage le 1er novembre 2026. Ces négociations ont ensuite abouti à la signature d'un ' *Amendment to the Heads of Terms and Commencement of the LTO Studies Agreement* ' le 29 juin 2023, dans lequel un certain nombre d'accords ont été élaborés de manière plus détaillée, notamment en ce qui concerne le modèle économique et le ' cap ' en ce qui concerne l'entreposage à long terme et le stockage définitif des déchets nucléaires. Le même jour, un ' *Joint Development Agreement* ' a également été conclu, dans lequel ont été déterminées les actions concrètes dans le chef d'Electrabel en vue d'une LTO (*Long term operation*) dans les délais ainsi que les conditions et modalités selon lesquelles l'État belge préfinancera certains coûts d'Electrabel liés à la prolongation de l'exploitation.

Le 21 juillet 2023, l'État belge et Electrabel ont conclu un ' *Framework Agreement* ' contraignant qui prévoit une obligation de moyen dans le chef d'Electrabel de rendre possible un redémarrage des centrales nucléaires Doel 4 et Tihange 3 pour le 1er novembre 2025.

Le 13 décembre 2023, l'État belge et Electrabel ont conclu un ' *Implementation Agreement* ' plus détaillé dans lequel les accords contenus dans le ' *Framework Agreement* ' sont développés pour devenir des accords définitifs. La mise en œuvre de ces accords et, plus généralement, la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires de Doel 4 et de Tihange 3 nécessitent une intervention législative » (*Doc. parl., Chambre, 2023-2024, DOC 55-3852/001, pp. 4-5*).

B.3.2. La loi Phoenix, attaquée, qui constitue la « traduction légale » des accords conclus entre l'État belge et l'exploitant nucléaire (*ibid.*, p. 3), prévoit notamment quatre principes et mesures d'accompagnement sur lesquels l'État belge et l'exploitant nucléaire se sont mis d'accord :

- l'imposition d'un « cap » en ce qui concerne la responsabilité de l'exploitant nucléaire pour la gestion, l'entreposage à long terme et le stockage définitif des déchets nucléaires produits avant la prolongation des unités LTO. Ce « cap » prend la forme de montants forfaitaires pour un total de quinze milliards d'euros que l'exploitant nucléaire doit payer afin que sa responsabilité financière pour les paquets de déchets radioactifs concernés soit transférée à l'organisme de droit public doté de la personnalité juridique Hedera, qui est créé par la loi Hedera, non attaquée (articles 8 et 10, attaqués, de la loi Phoenix). Les montants forfaitaires en

question sont calculés par « catégorie de déchets », à savoir les déchets de catégorie A, de catégorie B, de catégorie C et de catégorie combustible nucléaire usé (article 4, 6°, attaqué, de la loi Phoenix);

- la création de critères de transfert contractuels, que le Roi doit fixer (article 19, non attaqué, de la loi Phoenix), auxquels doivent répondre les paquets de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé produits par l'exploitant nucléaire afin que la responsabilité financière y afférente puisse être transférée à Hedera (articles 4, 6° et 7°, et 10, attaqués, de la loi Phoenix). Il appartient à l'exploitant nucléaire de s'assurer de la conformité des paquets de déchets à ces critères de transfert contractuels (article 9, non attaqué, de la loi Phoenix);

- la mise en place de mécanismes de soutien financier pour l'exploitant nucléaire (articles 31 à 38, non attaqués, de la loi Phoenix). L'État belge investit, aux côtés de l'exploitant nucléaire, dans une société commune, BE-NUC, qui devient copropriétaire (à 89,807 %) des unités LTO (article 2, § 1er, 6°, non attaqué, de la loi Phoenix) et qui est partie à un contrat d'écart compensatoire bidirectionnel;

- la mise en place d'un contrat de protection de l'exploitant nucléaire contre les modifications législatives, qui vise à partager les risques entre l'exploitant nucléaire et l'État belge en cas de modifications législatives futures qui affecteraient négativement les conditions d'exploitation des unités LTO ou les coûts de gestion des déchets qu'elles produisent (articles 39, 40 et 41, attaqués, de la loi Phoenix).

B.3.3. Par sa décision SA.106107 du 21 février 2025, la Commission européenne a considéré que la prolongation des unités LTO, ainsi que les mesures d'accompagnement précitées, constituent des aides d'État compatibles avec le marché intérieur.

B.4.1. La loi Hedera, non attaquée, a créé un organisme de droit public doté de la personnalité juridique dénommé Hedera et placé sous le contrôle de la Chambre des représentants. Aux termes de l'article 7 de la même loi, Hedera a pour but « 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 ».

Les articles 13 et 14 de la loi Hedera, auxquels renvoie l'article 7 précité, disposent :

« Art. 13. L'organisme assume la responsabilité financière des passifs nucléaires suivants :

1° les obligations résultant du démantèlement et de l'assainissement de l'ancienne usine pilote de retraitement Eurochemic et de l'ancienne division de traitement des déchets du Centre d'études de l'énergie nucléaire;

2° les obligations résultant de la dénucléarisation des installations, ainsi que du traitement, du conditionnement, de l'entreposage et de l'évacuation des déchets radioactifs accumulés, y compris les déchets radioactifs provenant des installations dénucléarisées, résultant des activités nucléaires du Centre d'études nucléaires jusqu'au 31 décembre 1988;

3° les obligations résultant du démantèlement et de l'assainissement des installations de production de radio-isotopes médicaux de l'Institut national des radioéléments, ainsi que du traitement, du conditionnement, de l'entreposage et de l'évacuation des matières nucléaires et des déchets radioactifs résultant du démantèlement; et

4° les obligations résultant du traitement, du conditionnement, de l'entreposage et de l'évacuation des matières nucléaires et des déchets radioactifs provenant des activités nucléaires de l'Institut national des radioéléments.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et après avis de la CPN, la date et les modalités du transfert visé à l'alinéa 1er.

Art. 14. L'organisme assume de plein droit la responsabilité financière en ce qui concerne les obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé visées dans 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, dans les conditions, contre le paiement et au moment déterminés dans cette loi ».

B.4.2. En vertu de l'article 18 de la loi Hedera, Hedera reçoit les montants forfaitaires dont doit s'acquitter l'exploitant nucléaire afin de couvrir les obligations financières transférées.

B.5. La loi BE-WATT, non attaquée, crée, au sein du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, un service administratif à comptabilité autonome, dénommé BE-WATT, chargé notamment de gérer la participation de l'État dans la société commune BE-NUC et d'assurer la gestion et le suivi du mécanisme de soutien visé aux articles 31 à 38 de la loi Phoenix.

*En ce qui concerne la gestion des déchets radioactifs*

B.6. L'exploitation de réacteurs nucléaires à des fins de production industrielle d'électricité, ainsi que les activités de diverses entreprises et personnes morales faisant usage de substances radioactives, entraînent la production de déchets radioactifs. Ces déchets, dont certains demeurent radioactifs durant des milliers voire des millions d'années, doivent faire l'objet d'une politique spécifique de gestion des déchets.

B.7.1. L'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ci-après : l'ONDRAF), créé par l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 « relative aux propositions budgétaires 1979-1980 » (ci-après : la loi du 8 août 1980), est l'organisme public doté de la personnalité juridique qui est chargé de la gestion de tous les déchets radioactifs, quelles que soient leur origine et leur provenance, d'établir un inventaire de toutes les installations nucléaires et de tous les sites contenant des substances radioactives, telles qu'elles sont définies par l'article 1er 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 », ainsi que de certaines missions dans le domaine de la gestion des matières fissiles enrichies, des matières plutonifères, des combustibles irradiés, et de la dénucléarisation des installations nucléaires désaffectées (article 179, § 2, 2°, de la loi du 8 août 1980).

B.7.2. Les missions de l'ONDRAF relatives aux déchets radioactifs comprennent entre autres la collecte, le transport, le traitement, le conditionnement, l'entreposage et le stockage définitif des déchets radioactifs (article 179, § 2, 4°, alinéa 1er, de la loi du 8 août 1980).

B.7.3. Les articles 3, § 2, et 4 de l'arrêté royal du 30 mars 1981 « déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles » (ci-après : l'arrêté royal du 30 mars 1981) prévoient que l'ONDRAF établit avec chaque producteur de déchets radioactifs une convention pour assurer une gestion sûre et efficace de ces déchets. De même, l'article 33, alinéa 5, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 « portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et

de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants » (ci-après : l'arrêté royal du 20 juillet 2001) prévoit que tout producteur, même potentiel, de déchets radioactifs doit s'inscrire auprès de l'ONDRAF et conclure avec cet organisme une convention relative à la gestion de l'ensemble des déchets radioactifs.

B.8.1. Dans le cadre de la gestion à long terme des déchets radioactifs, l'ONDRAF a adopté une classification des déchets en trois catégories, laquelle repose sur la classification proposée en 1994 par l'Agence internationale de l'énergie atomique ainsi que sur celle qui est issue de la recommandation de la Commission du 15 septembre 1999 n° 1999/669/CE, Euratom « relative à un système de classification des déchets radioactifs solides » :

- Les déchets de catégorie A, qui sont caractérisés par une faible ou moyenne activité radioactive et une courte durée de vie. Ils ne présentent qu'un faible danger pour les humains et l'environnement sur une période de quelques centaines d'années;

- Les déchets de catégorie B, qui sont caractérisés par une faible ou moyenne activité radioactive mais une longue durée de vie. Ils présentent un danger limité pour les humains et l'environnement sur des périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs centaines de milliers d'années;

- Les déchets de catégorie C, qui sont caractérisés par une forte activité radioactive, indépendamment de leur durée de vie, ainsi que par une puissance thermique élevée. Ces déchets représentent un danger élevé pour les humains et l'environnement pour des périodes pouvant être supérieures à des centaines de milliers d'années.

L'ONDRAF distingue également des déchets de très courte durée de vie, qui sont entreposés directement chez leur producteur en attendant que leur activité radioactive ait suffisamment décliné pour qu'ils puissent être traités comme des déchets non radioactifs.

B.8.2. Les missions de l'ONDRAF incluent la détermination de critères auxquels les déchets radioactifs doivent répondre afin d'être transférés et pris en charge par lui. Ces critères, appelés « critères d'acceptation », diffèrent selon la catégorie des déchets concernés (A, B ou C) et ont un caractère principalement technique et non politique (article 179, § 2, 4°, alinéa 4, de la loi du 8 août 1980). Il appartient aux producteurs des déchets radioactifs de mettre ces derniers en conformité avec les critères d'acceptation ou d'assumer les coûts de cette mise en

conformité (article 179, § 2, 4°, alinéa 7, de la même loi). Si les déchets sont conformes aux critères d'acceptation, l'ONDRAF les réceptionne et notifie au producteur la décharge de sa responsabilité. Les frais supplémentaires que l'ONDRAF aurait à supporter en raison d'un vice des déchets conditionnés non détectable lors de leur réception demeurent cependant à charge de leur producteur.

B.9.1. L'article 179, § 2, 11°, de la loi du 8 août 1980 dispose que l'ensemble des coûts liés aux activités de l'ONDRAF est mis à charge des bénéficiaires de ses prestations, c'est-à-dire des producteurs de déchets radioactifs. Ces coûts, évalués à prix de revient, sont répartis entre les bénéficiaires des prestations et proportionnellement à celles-ci, en fonction de critères objectifs.

B.9.2. Concrètement, le financement des activités de gestion des déchets dépend du type de gestion considéré. On distingue en effet la gestion à court terme, qui comprend le transport, le traitement et le conditionnement des déchets, et la gestion à moyen et long termes, qui comprend l'entreposage et le stockage définitif des déchets.

B.9.3. Le financement des activités de gestion à court terme est assuré au moyen de deux mécanismes qui diffèrent selon la quantité de déchets produits par le producteur. Les « grands » producteurs de déchets radioactifs (dont fait partie l'exploitant nucléaire) financent le traitement et le conditionnement de leurs déchets conformément aux dispositions des conventions qui les lient à l'ONDRAF. Depuis 1996, ces conventions sont basées sur un système de réservation de capacité selon lequel chaque « grand » producteur garantit le paiement à l'ONDRAF d'une fraction convenue des coûts fixes des installations de traitement et conditionnement et le paiement des coûts variables d'exploitation engendrés par la gestion de ses déchets au fur et à mesure que ceux-ci sont acceptés par l'ONDRAF. En pratique, les « grands » producteurs paient leur part des coûts fixes selon un échéancier contractuel et versent à l'ONDRAF les montants tarifaires correspondant à la partie variable des coûts de traitement et conditionnement de leurs déchets non conditionnés au fur et à mesure que celui-ci les prend en charge. Ces tarifs sont, conformément aux dispositions des conventions, révisables tous les cinq ans.

Jusqu'au 31 décembre 2018, les conventions entre l'ONDRAF et les « petits » producteurs de déchets radioactifs prévoyaient le financement du traitement et du conditionnement de leurs déchets via des paiements tarifaires dits *all-in*, qui couvraient le traitement et le conditionnement, l'entreposage, la gestion à long terme et les activités à portée générale. Depuis le 1er janvier 2019, ces conventions doivent prévoir un système de décompte de régularisation, de sorte que les « petits » producteurs ne bénéficient plus de ce système tarifaire *all-in*.

B.9.4. Le financement des activités de gestion à moyen et long termes repose sur deux fonds. D'une part, le fonds à long terme, destiné à couvrir tous les coûts et investissements qui sont nécessaires en vue d'entreposer les déchets radioactifs et de construire, d'exploiter et de fermer des installations de dépôt final de déchets radioactifs, ainsi que d'en assurer le contrôle institutionnel (article 179, § 2, 11°, alinéa 4, de la loi du 8 août 1980). Ce fonds est alimenté par des redevances mises à charge des producteurs de déchets radioactifs et dues au moment de la prise en charge des déchets par l'ONDRAF (article 16, § 1er, 1°, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 mars 1981). Ces redevances couvrent les services techniques et autres qui sont nécessaires à l'entreposage et au stockage des déchets conditionnés et qui sont prévus ou réalisés après l'octroi de l'autorisation de création et d'exploitation d'une installation de gestion des déchets radioactifs, ainsi que les coûts liés aux investissements immobiliers qui doivent être exposés préalablement. Ces redevances comprennent donc un paiement destiné à couvrir les coûts fixes des infrastructures de stockage définitif ainsi qu'un paiement proportionnel au volume et à la nature des déchets transférés.

D'autre part, le fonds de moyen terme, « destiné à couvrir les coûts des conditions associées qui ont été approuvées, d'une part, par le(s) conseil(s) communal(-aux) de(s) la(les) commune(s) qui a (ont) rendu possibles la création et la continuité d'une assise sociétale pour implanter une installation de dépôt final, par le développement et le maintien d'un processus participatif ou de toute autre méthode ou procédé, existant ou à élaborer, atteignant le même résultat et, d'autre part, sur proposition de l'Organisme, par le gouvernement fédéral » (article 179, § 2, 11°, alinéa 7, de la loi du 8 août 1980). Ce fonds est alimenté par une cotisation d'intégration prélevée auprès des producteurs de déchets radioactifs. La cotisation d'intégration

est calculée sur la base de la capacité totale du dépôt et des quantités totales respectives de déchets des producteurs qui sont destinées à y être déposées.

### *Quant à la recevabilité*

B.10. Le Conseil des ministres et la partie intervenante contestent l'intérêt à agir des parties requérantes. La loi attaquée, qui est la traduction légale d'accords conclus entre l'État belge et l'exploitant nucléaire, n'affecterait en rien la situation des parties requérantes, qui sont des « petits » producteurs de déchets radioactifs, dès lors qu'elle n'aurait aucune incidence sur le système de financement proportionnel de la gestion des déchets radioactifs en Belgique. L'affirmation des parties requérantes selon laquelle le « cap » de la responsabilité financière de l'exploitant nucléaire impliquerait que ce dernier ne participerait plus de manière proportionnelle au financement de l'ONDRAF repose, selon le Conseil des ministres et la partie intervenante, sur une lecture erronée des dispositions attaquées et de la loi du 8 août 1980. Même dans l'hypothèse où les montants forfaitaires prévus à l'article 10, § 1er, attaqué, de la loi Phoenix s'avèreraient insuffisants au regard des coûts réels de la gestion des déchets radioactifs produits par l'exploitant nucléaire, le surcoût ne reposerait pas sur les parties requérantes.

B.11.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.11.2. La Cour examine l'intérêt des parties requérantes au regard de chacune des dispositions attaquées.

B.12.1. L'article 8, attaqué, de la loi Phoenix dispose :

« 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 ».

B.12.2. En vertu de cette disposition, l'exploitant nucléaire est déchargé, dès le paiement de montants forfaitaires, de ses obligations financières relatives à la gestion des déchets, lesquelles sont transférées à Hedera. Les parties requérantes, qui sont également des producteurs de déchets nucléaires, ne bénéficient pas de la possibilité de s'acquitter d'un montant forfaitaire pour être déchargées de façon complète et définitive de leurs obligations financières relatives à la gestion de leurs déchets.

B.12.3. Il n'est pas nécessaire qu'une éventuelle annulation procure aux parties requérantes un avantage immédiat. La circonstance qu'elles obtiendraient une chance que leur situation soit réglée plus favorablement à la suite de l'annulation de la disposition attaquée, par exemple en bénéficiant elles aussi de la possibilité de s'acquitter d'un montant forfaitaire pour être déchargées de leur responsabilité financière, suffit à justifier leur intérêt à attaquer cette disposition.

B.12.4. L'exception est rejetée en ce qui concerne l'article 8 de la loi Phoenix.

B.13.1. L'article 10, attaqué, de la loi Phoenix dispose :

« § 1er. La responsabilité financière des obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé est transférée à Hedera, sous réserve et sans préjudice des indemnités d'ajustement de volume et des dispositions de la présente section et à condition du paiement intégral des montants forfaitaires suivants à Hedera :

1° déchets de catégorie A : 3.500.000.000 EUR (valeur au 31 décembre 2022[)], indexés au moment du paiement à trois pour cent par an ou *pro rata temporis* pour une année incomplète et diminués de tous les coûts ONDRAF inclus payés par l'exploitant nucléaire ou la société de provisionnement nucléaire à l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies concernant les obligations financières transférées pour la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire utilisé pour les déchets de la catégorie A, le tout entre le 31 décembre 2022 et la date à laquelle le montant forfaitaire pour les déchets de catégorie A est payé;

2[°] déchets de catégorie B : 1.000.000.000 EUR (valeur au 31 décembre 2022), indexés au moment du paiement à trois pour cent par an ou *pro rata temporis* pour une année incomplète et diminués des coûts ONDRAF inclus payés par l'exploitant nucléaire ou la société de provisionnement nucléaire à l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies concernant les obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire utilisé pour les déchets de catégorie B, le tout entre le 31 décembre 2022 et la date à laquelle le montant forfaitaire pour les déchets de catégorie B est payé;

3° déchets de catégorie C et catégorie combustible nucléaire utilisé : 10.500.000.000 euros (valeur au 31 décembre 2022), indexés au moment du paiement à trois pour cent par an ou *pro rata temporis* pour une année incomplète et diminués des éventuels coûts ONDRAF inclus payés par l'exploitant nucléaire ou la société de provisionnement nucléaire à l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies concernant les obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire utilisé pour les déchets de catégorie C et la catégorie combustible nucléaire utilisé, le tout entre le 31 décembre 2022 et la date à laquelle le montant forfaitaire pour les déchets de catégorie C et le combustible nucléaire utilisé est payé.

L'exploitant nucléaire et les sociétés contributives sont, sauf dans le cas visé à l'article 6, § 2, après le paiement des montants forfaitaires visé à l'alinéa 1er, libérés des obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire utilisé pour la catégorie concernée et n'en sont plus financièrement responsables, sans préjudice de la responsabilité opérationnelle continue de l'exploitant nucléaire. Toutes les obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire utilisé sont à la charge de Hedera.

Toute augmentation des obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire utilisé qui interviendrait après le moment de transfert des obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire utilisé est supportée par Hedera, y compris les augmentations des obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire utilisé qui interviendraient avant la conformité des déchets radioactifs et du combustible nucléaire utilisé concernés avec les critères de transfert contractuels.

Par dérogation à l'article 179, §§ 1er et 2, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, seuls les coûts ONDRAF inclus ne sont pas mis à charge des sociétés concernées.

Par dérogation à l'article 179, § 2, 4° et 6°, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, les informations dont l'Organisme national des déchets

radioactifs et des matières fissiles enrichies est chargé de la collecte et de l'évaluation pour le transfert opérationnel des paquets de déchets historiques de catégorie A, B et C, et des paquets de combustible nucléaire usé se limitent aux informations requises au titre des critères de transfert contractuels applicables à ces paquets.

§ 2. L'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies est responsable du transport des paquets de déchets radioactifs transférés et de combustible nucléaire usé transférés depuis les sites nucléaires ou depuis tout autre lieu de conditionnement des paquets concernés situé en Belgique, dès leur conformité aux critères de transfert contractuels.

Le transfert opérationnel des paquets de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé conformes aux critères de transfert contractuels qui leur sont applicables est assuré par l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies, avec transfert de propriété, indépendamment de la conformité ou non de ces paquets : a) aux critères d'acceptation actuels ou futurs applicables à une quelconque étape de gestion de ces paquets, b) aux règles générales et au système d'acceptation établis en application de l'article 179, § 2, 4° et 8°, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, c) aux autorisations pour les installations de stockage délivrées par les autorités compétentes en vertu 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.

Le Roi détermine les conditions auxquelles l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies pourra agréer les équipements destinés à l'entreposage, au traitement et au conditionnement de déchets radioactifs présentés pour transfert à l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies en application du présent article ainsi que les modalités de recours.

§ 3. Des critères autres que les critères de transfert contractuels, liés à une étape de gestion postérieure au transfert opérationnel des paquets, ne peuvent pas être imposés à l'occasion des opérations de mise en conformité de paquets aux critères de transfert contractuels, en ce compris dans le cadre du transport ou du conditionnement.

La conformité des paquets de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé aux critères de transfert contractuels est réputée emporter la conformité de ces paquets aux critères d'acceptation pour l'entreposage provisoire.

L'exploitant nucléaire réalise le conditionnement des déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé pour la mise en conformité avec les critères de transfert contractuels au moyen de ses propres installations ou au moyen d'installations situées hors des sites nucléaires.

Sans préjudice de l'installation d'entreposage provisoire visée à l'article 4, 8°, e), Hedera, en tant que responsable financier des paquets de déchets radioactifs transférés, prend en charge les coûts de mise en œuvre d'installations d'entreposage provisoire suffisantes dans l'hypothèse où l'installation de stockage dédiée ne serait pas disponible en temps utile.

§ 4. Avant la date du *closing*, l'exploitant nucléaire conclut avec l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies de nouvelles conventions aux conditions de marché pour remplacer les conventions en vigueur conclues entre l'exploitant nucléaire et l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies, dans la mesure

où cela est nécessaire pour les rendre conformes avec les dispositions de la présente loi, notamment en ce qui concerne l'intervention de Hedera en tant que responsable financier des paquets de déchets radioactifs transférés et des paquets de combustible nucléaire usé transférés, le transfert des paquets sur la base des critères de transfert contractuels et la durée et les modalités de la garantie de celui qui a conditionné les paquets.

§ 5. Les obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé comprennent la garantie de conditionnement après le transfert opérationnel, sauf si et dans la mesure où cela est dû à un non-respect des critères de transfert contractuels pertinents, à démontrer par Hedera. En tout état de cause, l'exploitant nucléaire sera libéré et ne sera plus financièrement responsable au titre de la garantie de conditionnement cinq ans après le transfert opérationnel des paquets de déchets radioactifs concernés et de combustible nucléaire usé concernés, quelle que soit l'origine de tout vice identifié à partir de la date du transfert opérationnel des paquets de déchets radioactifs concernés, y compris tout vice causé par la non-conformité des critères de transfert contractuels concernés.

§ 6. La conformité des paquets aux critères de transfert contractuels et le transfert opérationnel prévus par le présent article s'appliquent (1) indépendamment du fait que les paquets de déchets radioactifs et les paquets de combustible nucléaire usé concernés satisfont ou non aux critères d'acceptation actuels ou futurs, par opposition aux critères de transfert contractuels et (2) au titre de montants forfaitaires, de sorte que l'exploitant nucléaire et/ou toute partie Engie et/ou une société contributive n'auront par conséquent droit à aucun paiement et/ou compensation et/ou remboursement sous quelque forme que ce soit et/ou pour quelque raison que ce soit, y compris, mais sans s'y limiter, dans le cas où les montants forfaitaires, pour quelque raison que ce soit, dépassent les coûts réels et/ou les responsabilités et/ou dans le cas où les quantités réelles sont inférieures aux quantités estimées et convenues ».

B.13.2. Les parties requérantes ne présentent aucun grief relatif à l'article 10, §§ 4 à 6, de la loi Phoenix. En ce qui concerne ces trois paragraphes, le recours est irrecevable.

B.13.3. Selon l'article 10, § 1er, de la loi Phoenix, la responsabilité financière des obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets est transférée à Hedera dès le paiement des montants forfaitaires prévus par cette disposition, laquelle précise également que toute augmentation des obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets qui interviendrait après le moment de transfert desdites obligations transférées est supportée par Hedera.

Il peut par ailleurs se déduire des articles 36 et 37 de la loi Hedera qu'il revient à Hedera de traiter avec l'ONDRAF et de participer à son financement en ce qui concerne les coûts relevant de sa responsabilité financière. Certes, Hedera n'est pas un « producteur de déchets »

au sens des articles 1er et 3 de l'arrêté royal du 30 mars 1981, et il ne doit dès lors pas conclure avec l'ONDRAF de convention relative à la gestion des déchets. Il n'en demeure pas moins qu'aux termes de l'article 14 de la loi Hedera, Hedera assume de plein droit, en lieu et place de l'exploitant nucléaire, la responsabilité financière en ce qui concerne les obligations financières transférées en vertu de la loi Phoenix. L'article 10, § 4, de la loi Phoenix prévoit en ce sens que l'exploitant nucléaire doit conclure avec l'ONDRAF de nouvelles conventions de manière à tenir compte de « l'intervention de Hedera en tant que responsable financier des paquets de déchets radioactifs transférés ». Enfin, l'article 20, 2°, de la loi Hedera dispose qu'Hedera dispose d'une « dotation dans la mesure où [ses] moyens [...] ne suffisent pas à un certain moment pour couvrir les coûts résultant des obligations financières transférées [...] ».

B.13.4. Il découle de ce qui précède que, si les montants forfaitaires prévus à l'article 10, § 1er, attaqué, de la loi Phoenix étaient insuffisants à couvrir le coût réel de la gestion des déchets radioactifs concernés, il reviendrait à Hedera d'assumer financièrement cette insuffisance, et en aucun cas aux autres producteurs de déchets radioactifs, comme les parties requérantes.

Dès lors, le montant exact des paiements forfaitaires dus à Hedera par l'exploitant nucléaire n'a aucune incidence sur la situation des parties requérantes. Ces parties ne disposent donc pas de l'intérêt requis à solliciter l'annulation de l'article 10, § 1er, de la loi Phoenix.

B.13.5. L'article 10, §§ 2 et 3, attaqué, de la loi Phoenix règle entre autres l'articulation entre les critères de transfert contractuels déterminés par le Roi, applicables aux paquets de déchets radioactifs de l'exploitant nucléaire, et les critères d'acceptation, applicables aux paquets de déchets de tous les producteurs de déchets radioactifs.

L'article 4, attaqué, de la loi Phoenix contient les définitions applicables au chapitre de la loi réglant le transfert de certaines obligations financières relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé. En particulier, les parties requérantes attaquent les définitions des « déchets de catégorie A, déchets de catégorie B, déchets de catégorie C et de catégorie combustible nucléaire usé » (article 4, 6°, de la loi Phoenix), des « obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire

usé » (article 4, 7°, de la même loi) et des « obligations financières relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé » (article 4, 25°, de la même loi), qui font toutes référence aux critères de transfert contractuels.

B.13.6. En prévoyant l'existence de critères de transfert contractuels à fixer par le Roi, ces dispositions impliquent que les paquets de déchets radioactifs produits par l'exploitant nucléaire ne devraient pas forcément être conformes aux critères d'acceptation arrêtés par l'ONDRAF afin d'être pris en charge par ce dernier. Les parties requérantes ne bénéficient pas de cette éventuelle possibilité de transférer à l'ONDRAF la responsabilité opérationnelle de leurs paquets de déchets non conformes aux critères d'acceptation, de sorte qu'elles obtiendraient une chance que leur situation soit réglée plus favorablement à la suite de l'annulation des dispositions attaquées, ce qui suffit à justifier leur intérêt.

L'exception est rejetée en ce qui concerne les articles 4, 6°, 7° et 25°, et 10, §§ 2 et 3, de la loi Phoenix.

B.13.7. Il découle de ce qui précède que le recours est irrecevable en ce qu'il vise l'article 10, §§ 1er et 4 à 6, de la loi Phoenix.

B.14.1. Les articles 39, 40 et 41, attaqués, de la loi Phoenix sont relatifs au contrat de protection contre les modifications législatives, qui vise à indemniser d'éventuelles pertes subies par l'exploitant nucléaire en raison d'une « modification législative pertinente », au sens de l'article 39, 3°, de la même loi.

B.14.2. Les parties requérantes ne disposent de l'intérêt requis à attaquer les articles 39, 40 et 41 de la loi Phoenix qu'en ce que ces dispositions ne prévoient de contrat de protection contre les modifications législatives qu'au seul bénéfice de l'exploitant nucléaire, et non à celui des autres producteurs de déchets nucléaires.

En ce qu'il est dirigé contre les articles 39, 40 et 41 de la loi Phoenix, le recours n'est recevable que dans cette mesure. En l'espèce, la Cour ne peut donc pas se prononcer sur la compatibilité en soi des dispositions relatives au contrat de protection contre les modifications législatives avec les normes de contrôle invoquées.

*Quant au fond**En ce qui concerne le premier moyen*

B.15. Les parties requérantes prennent un premier moyen, divisé en trois branches, de la violation, par les articles 4, 25°, 8 et 10, § 1er, de la loi Phoenix, des articles 10, 11, 23 et 173 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 191, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), avec la directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 « établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs » (ci-après : la directive 2011/70/Euratom), avec le principe de droit européen du « pollueur-payeur » et avec la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 « relative aux déchets et abrogeant certaines directives » (ci-après : la directive 2008/98/CE).

*Applicabilité et recevabilité des normes de contrôle invoquées*

B.16.1. Le Conseil des ministres et la partie intervenante font valoir que le premier moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, puisque les parties requérantes n'exposent pas en quoi cette disposition constitutionnelle serait violée. D'après le Conseil des ministres et la partie intervenante, le premier moyen n'est pas non plus recevable en ce qu'il est pris de la violation de la directive 2008/98/CE, qui exclut les déchets radioactifs de son champ d'application, et de l'article 191, paragraphe 2, du TFUE, qui ne définit que les objectifs généraux de l'Union et ne pourrait donc être invoqué directement par les parties requérantes.

B.16.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.16.3. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient l'article 23 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec ses articles 10 et 11. En ce qu'il est pris de la violation de cette disposition constitutionnelle, le premier moyen est irrecevable.

B.16.4. La directive 2008/98/CE établit des mesures visant à protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets, et par une réduction des incidences globales de l'utilisation des ressources et une amélioration de l'efficacité de cette utilisation. Elle prévoit, entre autres, que la responsabilité de la gestion des déchets revient à son producteur.

Cette directive exclut cependant de son champ d'application les déchets radioactifs (article 2, paragraphe 1, *d*)), de sorte qu'elle n'est pas applicable en l'espèce. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec cette directive, le premier moyen n'est pas fondé.

B.16.5. L'article 191, paragraphe 2, du TFUE dispose :

« La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur.

[...] ».

Cette disposition se borne à définir les objectifs généraux de l'Union en matière d'environnement, dans la mesure où l'article 192 du TFUE confie au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne le soin de décider de l'action à entreprendre en vue de réaliser ces objectifs. L'article 191 du TFUE ne saurait donc être invoqué en tant que tel par des particuliers aux fins d'exclure l'application d'une réglementation nationale lorsque n'est applicable aucune réglementation de l'Union adoptée sur le fondement de l'article 192 du TFUE couvrant spécifiquement la situation concernée (CJUE, 4 mars 2015, C-534/13, *Fipa Group Srl e.a.*, ECLI:EU:C:2015:140, points 39-40; 7 novembre 2019, C-105/18 à C-113/18,

*Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) e.a.*, ECLI:EU:C:2019:935, points 29-30).

Les parties requérantes n'invoquent à l'appui de leur moyen aucune réglementation de l'Union adoptée sur le fondement de l'article 192 du TFUE qui s'applique spécifiquement à la matière de la gestion des déchets radioactifs. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 191, paragraphe 2, précité, le premier moyen n'est pas fondé.

B.16.6. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe européen du pollueur-payeur, le premier moyen n'est pas fondé.

*Première branche du premier moyen (le « cap » de la responsabilité financière de l'exploitant nucléaire au regard du principe d'égalité et non-discrimination)*

B.17. Dans la première branche, les parties requérantes font valoir que la combinaison des articles 8 et 10, § 1er, de la loi Phoenix impliquerait que l'exploitant nucléaire est déchargé de toute responsabilité financière quant à la gestion de ses déchets radioactifs dès le paiement de montants forfaitaires. En cela, il ne participerait plus au financement de l'ONDRAF de manière proportionnelle, ce qui soumettrait les autres producteurs de déchets radioactifs à une différence de traitement discriminatoire, puisqu'ils ne disposent pas d'un plafonnement de leur responsabilité financière et demeurent donc tenus de participer au financement de la gestion des déchets radioactifs de manière proportionnelle.

B.18.1. Comme il est dit en B.3.2, la loi Phoenix met en place un « cap » de la responsabilité financière de l'exploitant nucléaire pour la gestion des déchets radioactifs qu'il produit, notamment en organisant le transfert de la responsabilité financière des obligations financières de l'exploitant nucléaire à l'organisme de droit public Hedera.

B.18.2. L'article 4, 7°, attaqué, de la loi Phoenix définit les « obligations financières transférées », lesquelles sont à charge d'Hedera à partir de leur transfert, comme « les

obligations financières relatives (i) à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé conformes aux critères de transfert contractuels concernant les déchets de catégorie A, les déchets de catégorie B et les déchets de catégorie C, la catégorie combustible nucléaire usé et (ii) aux sites nucléaires conformes aux critères de transfert contractuels, portant sur les étapes de gestion à partir de la conformité du paquet de déchets radioactifs ou de combustible nucléaire usé ou du site nucléaire concerné avec les critères de transfert contractuels pertinents, y compris les coûts ONDRAF inclus, mais à l'exclusion des coûts ONDRAF exclus ».

L'article 4, 25°, attaqué, de la loi Phoenix définit les « obligations financières relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé » comme « tous les coûts financiers historiques, existants ou futurs, relatifs à la production, à la garde et/ou à la propriété de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé, en ce compris les obligations résultant de toute loi ou réglementation existante ou future, y compris, mais sans s'y limiter, l'article 179 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, l'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et de matières fissiles, du contrat pour l'enlèvement des déchets radioactifs ou de toute autre obligation relative à la production, à la garde ou à la propriété des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé ou du financement des tâches ou missions de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies ».

Les travaux préparatoires de cette disposition précisent que cette dernière définition couvre, entre autres, les obligations suivantes :

« 1° pour les déchets de catégories A et B : *a)* toutes les redevances et tous les décomptes ONDRAF-NIRAS applicables, existants et futurs, quels que soient le type, pour la caractérisation, le tri, l'emballage, le conditionnement, le traitement, l'entreposage, le post-traitement, le reconditionnement après entreposage et le stockage des déchets radioactifs; *b)* tous les autres frais existants et futurs non inclus dans ces redevances et décomptes, par exemple : (i) les frais de transport; (ii) tous les frais liés à la garantie de conditionnement; (iii) tous les autres frais et paiements contractuels à l'ONDRAF pour les services fournis par l'ONDRAF non inclus dans ces redevances et décomptes, y compris pour la R&D (recherche et développement), les études, les communications; (iv) toutes les taxes liées aux déchets radioactifs ou aux installations d'entreposage ou de stockage de BELGOPROCESS, telles que la contribution de répartition pour le fonds à moyen terme, etc; (v) les coûts liés aux ' gelvaten '

tels que mentionnés dans le contrat CCHO 2015- 0891/00/00 et ses modifications; 2° pour les déchets de catégorie C et le combustible usé : (a) les frais liés à l'exploitation de l'entreposage provisoire sur site, des installations de conditionnement et des autres installations auxiliaires (y compris l'exploitation, la surveillance, l'entretien, la sécurisation du site, la responsabilité civile nucléaire, la maintenance des autorisations et le démantèlement des installations d'entreposage provisoire), le transport vers les installations de conditionnement, le conditionnement après la fin du démantèlement de toutes les unités (y compris la construction, l'exploitation, la sécurisation du site et le démantèlement de ces installations de conditionnement), le transport et l'entreposage dans les installations d'entreposage provisoire hors site de combustible usé (y compris la construction, l'exploitation et le déclassement de ces installations), ainsi que les coûts de transport et de stockage des déchets vitrifiés de catégorie C chez Belgoprocess; (b) les redevances et décomptes existants et futurs de l'ONDRAF pour la gestion à long terme des déchets de catégorie C et du combustible usé (y compris la construction et l'exploitation du site de stockage final); (c) tous les frais relatifs à la garantie de conditionnement; (d) tous les autres dédommagements et paiements contractuels à l'ONDRAF pour des services fournis par l'ONDRAF qui ne sont pas inclus dans ces redevances et décomptes, notamment pour la R&D, les études, les communications, etc. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3852/001, p. 19).

B.18.3. Conformément aux articles 8 et 10, attaqués, de la loi Phoenix, ce transfert d'obligations financières est conditionné au paiement à Hedera, par l'exploitant nucléaire, de montants forfaitaires calculés par catégorie de déchets radioactifs.

B.18.4. Pour chaque catégorie de déchets radioactifs, l'exploitant nucléaire dispose de « crédits de volume », qui représentent la quantité de paquets de déchets radioactifs (existants ou futurs, à l'exclusion des déchets produits par l'exploitation des unités LTO après leur date de désactivation légale, visée à l'article 4, 21° de la loi Phoenix) couverts par les montants forfaitaires correspondants que l'exploitant nucléaire peut transférer opérationnellement si ces paquets de déchets remplissent les conditions requises. Ces crédits de volume correspondent donc à la quantité maximale de déchets pouvant être transférée sans autres frais que les montants forfaitaires correspondants. L'article 11, § 2, non attaqué, de la loi Phoenix fixe ces crédits de volume par catégorie de déchets. En vertu de l'article 11, § 4, de la même loi, ils sont exprimés en mètres cubes équivalents (pour les déchets de catégorie A), en crédits de volume (pour les déchets de catégorie B et C) et en mètres équivalents (pour le combustible nucléaire usé), ces notions étant fixées par le Roi.

En cas de dépassement des crédits de volume dont dispose l'exploitant nucléaire en vertu de l'article 11, § 2, précité, une indemnité d'ajustement de volume est due à Hedera par l'exploitant nucléaire en vertu de l'article 16, non attaqué, de la loi Phoenix. Le montant de ces

indemnités, calculé séparément par catégorie de déchets, est fixé à l'article 18, non attaqué, de la même loi.

B.19.1. Ce mécanisme du « cap » de la responsabilité de l'exploitant nucléaire est justifié par la volonté de limiter l'insécurité générée par le fait que celui-ci pourrait être tenu financièrement responsable de la gestion des déchets radioactifs produits dans le cadre de la production industrielle d'électricité durant des décennies. Le « cap » vise également à anticiper le cas où l'exploitant nucléaire se trouverait dans une situation d'insolvabilité : dans ce cas, il reviendrait à l'État belge de supporter l'intégralité des coûts de la gestion des déchets radioactifs. Le paiement de montants forfaitaires vise donc à fournir à l'État belge (par l'intermédiaire d'Hedera), à court terme et en toute hypothèse, des ressources financières pour assurer la gestion des déchets produits par l'exploitant nucléaire si ce dernier venait à disparaître (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3852/001, pp. 7 et 10).

B.19.2. Si les montants forfaitaires payés par l'exploitant nucléaire s'avéraient supérieurs aux coûts réels de la gestion des déchets radioactifs couverts, Hedera ou l'État belge ne seraient redevables envers l'exploitant nucléaire d'aucun remboursement ou aucune compensation, sous quelque forme que ce soit (article 10, § 6, de la loi Phoenix). Cet excédent éventuel, après la prise en charge de tous les coûts de gestion des déchets, pourrait être versé au budget général (*ibid.*, p. 14).

B.19.3. Le législateur a également précisé que le mécanisme du « cap » n'affecte pas « les obligations de démantèlement de l'exploitant nucléaire. Ces obligations incombent et continueront d'incomber à l'exploitant nucléaire », sauf augmentation des coûts de démantèlement résultant de la prolongation de l'exploitation (*ibid.*, p. 8).

B.20. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.21.1. Les parties requérantes invitent la Cour à comparer la situation d'un producteur de déchets radioactifs qui est également exploitant nucléaire, lequel bénéficie du mécanisme du « cap » de sa responsabilité financière dans les conditions de la loi Phoenix, attaquée, avec celle des autres producteurs de déchets radioactifs, qui ne bénéficient pas d'un tel « cap » de leur responsabilité.

B.21.2. Le Conseil des ministres et la partie intervenante soulignent qu'il existe d'importantes différences entre les parties requérantes et l'exploitant nucléaire, notamment au regard de la catégorie et de la quantité de déchets radioactifs qu'ils produisent, ainsi que de l'usage qu'ils font des substances radioactives. Ils en déduisent que l'exploitant nucléaire et les parties requérantes ne se trouveraient pas dans des situations comparables au regard de la loi attaquée.

B.21.3. Il ne faut cependant pas confondre différence et non-comparabilité. Les différences soulevées par le Conseil des ministres et la partie intervenante peuvent certes constituer des éléments dans l'appréciation d'une différence de traitement, mais elles ne sauraient suffire, en l'espèce, pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de priver de sa substance le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.21.4. L'exploitant nucléaire, de même que les parties requérantes, qui sont des universités dont certaines disposent d'un hôpital universitaire, sont des établissements où sont exercées des pratiques et des activités professionnelles mettant en jeu des sources de rayonnement, au sens de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, et sont, à ce titre, des producteurs de déchets radioactifs. La gestion de ces déchets est, pour l'exploitant nucléaire comme pour les parties requérantes, confiée à l'ONDRAF.

En tant que producteurs de déchets radioactifs tenus de conclure des conventions relatives à la gestion de leurs déchets avec l'ONDRAF et de participer, en principe de manière

proportionnelle, au financement de cet organisme, l'exploitant nucléaire et les parties requérantes sont comparables au regard des dispositions attaquées.

B.21.5. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la participation (ou non) du producteur de déchets radioactifs à la production industrielle d'électricité, ce qui implique une production industrielle de déchets radioactifs.

B.22. Comme il est dit en B.3.2, la loi Phoenix constitue la « traduction légale » des accords conclus entre l'État belge et l'exploitant nucléaire en vue de prolonger l'exploitation des unités LTO. Par la loi Phoenix, le législateur poursuit donc l'objectif de garantir la sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie.

En ce qui concerne plus précisément le mécanisme du « cap » de la responsabilité de l'exploitant nucléaire, qui comprend le paiement à Hedera des montants forfaitaires visés à l'article 10, attaqué, de la loi Phoenix, l'objectif du législateur est, comme il est dit en B.19.1, d'une part, de garantir la disponibilité « à court terme » des fonds nécessaires à la gestion des déchets radioactifs (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3852/001, p. 10) et, d'autre part, d'éviter à l'État belge de devoir assumer entièrement les coûts de la gestion des déchets radioactifs en cas d'insolvabilité de l'exploitant nucléaire (*ibid.*, p. 7).

Ces objectifs sont légitimes.

B.23.1. Le critère de distinction visé en B.21.5 est par ailleurs pertinent au regard des objectifs poursuivis par le législateur, en particulier au regard de la volonté d'assurer la sécurité d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie.

B.23.2. Le « cap » de la responsabilité financière de l'exploitant nucléaire ne saurait être interprété comme une décharge totale et définitive de toute responsabilité de l'exploitant nucléaire à l'égard de toutes ses obligations relatives à la gestion des déchets radioactifs. Le transfert de cette responsabilité financière à Hedera est limité à plusieurs égards.

D'abord, les « obligations financières transférées », au sens de l'article 4, 7°, attaqué, de la loi Phoenix, ne couvrent pas toutes les « obligations financières relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé », au sens de l'article 4, 25°, attaqué, de la même loi : seules sont visées les obligations financières relatives à la gestion des déchets qui sont issus des « sites nucléaires », au sens de l'article 4, 23°, non attaqué, de la même loi, c'est-à-dire les sites de Doel et Tihange. Le « cap » de la responsabilité financière de l'exploitant nucléaire ne concerne donc pas toutes ses obligations financières, comme en témoigne par ailleurs l'intitulé du chapitre 2 de la loi Phoenix : « Transfert de certaines obligations financières relatives à la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé ».

Ensuite, l'exploitant nucléaire supporte l'ensemble des coûts, responsabilités et risques liés à la mise en conformité des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé qu'il produit avec les critères de transfert contractuels (article 20, non attaqué, de la loi Phoenix).

En outre, comme il est dit en B.19.3, le « cap » ne concerne pas les obligations de démantèlement de l'exploitant nucléaire, lesquelles ne sont pas transférées à Hedera.

Enfin, le transfert de responsabilité ne dispense pas l'exploitant nucléaire de payer les indemnités d'ajustement de volume visées en B.18.4, qui sont dues en cas de dépassement des crédits de volume fixés à l'article 11, § 2, de la loi Phoenix.

B.23.3. Par ailleurs, l'article 3.1 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 détermine quatre « classes » d'établissements usant de substances radioactives : les classes I, II (qui comprend une sous-classe IIA), III et IV. Les établissements sont classés en fonction du risque qu'ils représentent compte tenu de l'utilisation qu'ils font des substances radioactives, les établissements de classe I étant ceux qui présentent le risque le plus élevé.

L'exploitant nucléaire exploite des sites appartenant à la classe I, tandis que les sites exploités par les parties requérantes appartiennent à la classe II, ou à la sous-classe IIA pour certaines d'entre elles. Ces deux classes d'établissements sont soumises à des régimes différents en matière d'autorisation, de mesures de protection, de gestion des déchets et de démantèlement.

B.23.4. Comme l'admettent les parties requérantes, elles produisent principalement des déchets de catégorie A, et parfois des déchets de catégorie B. L'exploitant nucléaire, quant à lui, produit des déchets de toutes les catégories en quantité industrielle, et est par ailleurs le principal producteur de déchets de catégorie C. Ainsi, en 2024, le secteur de la recherche et le secteur médical, dans lesquels sont actives les parties requérantes, sont responsables de la production de 11,5 % des déchets de catégorie A et de 6 % des déchets de catégorie B (rapport annuel 2024 de l'ONDRAF, p. 64). L'exploitant nucléaire est responsable, en 2024, de la production de 61,5 % des déchets de catégorie A, de 17 % des déchets de catégorie B et de 99,9 % des déchets de catégorie C (*ibid.*).

Il découle de ce qui précède que les coûts liés à la gestion des déchets produits par l'exploitant nucléaire et de ceux produits par les parties requérantes sont très différents.

B.23.5. Par ailleurs, ces montants forfaitaires ont été déterminés sur la base d'un calcul complexe fondé sur une multitude de critères pertinents. À cet égard, les travaux préparatoires de l'article 10, attaqué, de la loi Phoenix précisent :

« Le transfert financier associé à ce transfert de responsabilité a été calculé sur des bases qui garantissent que l'exploitant nucléaire supporte l'intégralité du coût de la gestion de ces déchets et combustibles nucléaires.

Le montant des provisions nucléaires, exprimées en valeur du 31 décembre 2022 et réévaluées lors de la révision triennale de juillet 2023 par la Commission des provisions nucléaires, est détaillé dans l'article 15, § 4. Il s'élève à 17.192 millions d'euros. De plus, les coûts associés à la gestion des déchets opérationnels sont estimés par l'opérateur à 1.033 millions d'euros. Le total des provisions nucléaires (y inclus l'estimation par l'opérateur pour les déchets opérationnels) est donc estimé à 18.225 millions d'euros, exprimées en valeur du 31 décembre 2022. Ces évaluations financières s'appuient sur les calculs de l'ONDRAF, qui intègrent les coûts totaux estimés par son conseil d'administration le 12 mai 2022. Cette estimation inclut également les coûts relatifs au programme de référence pour la gestion des déchets et du combustible usé, en y ajoutant des marges pour risques et incertitudes, conformément aux normes établies et révisées par l'ONDRAF et la Commission des provisions nucléaires. Ces montants correspondent aux besoins financiers 'plus que probables', qui doivent être provisionnés selon les normes de l'IAS 37 (*International Accounting Standards*).

Par ailleurs, une prime de risque importante a été incluse dans les montants forfaitaires pour couvrir les incertitudes sur les [coûts] futurs pour lesquelles, conformément à l'IAS 37 (*International Accounting Standards*), aucune provision ne devait encore être constituée.

Pour l'évaluation des incertitudes sur ces coûts futurs, une analyse technique à l'ONDRAF et une analyse financière à la Commission des provisions nucléaires ont été demandées.

En mars 2023, l'ONDRAF a transmis une note technique documentant une analyse des incertitudes et des risques associés au transfert de la responsabilité financière de la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé des sept centrales nucléaires belges à l'État belge.

Dans son avis de mars 2023, la Commission des provisions nucléaires estime comme [prudente] l'application d'un taux long terme de 1 % en termes réels (en plus d'une inflation long terme de 2 %), qui est en adéquation avec les pratiques actuarielles actuelles, comme le modèle EIOPA. Ce taux est plus conservateur que ceux précédemment appliqués dans des transferts financiers similaires.

[...] En tenant compte des provisions pour la gestion des déchets opérationnels, estimés par l'exploitant à 1.033 millions, ceci implique qu'au total, sur les 15 milliards d'euros de montants forfaitaires, 5.185 millions d'euros correspondent à des primes de risques complémentaires par rapport aux provisions constituées sous le contrôle de l'ONDRAF et la Commission des provisions nucléaires. Ces primes de risques ont été calculées sur la base des scénarios très défavorables élaborés par l'ONDRAF pour le coût des opérations de gestion des déchets et combustible usés, y compris des marges complémentaires pour risques et incertitudes et des scénarios de stockage [alternatifs] » (*Doc. parl., Chambre, 2023-2024, DOC 55-3852/001, pp. 9-11*).

Il ressort de ce qui précède que le législateur a raisonnablement pu estimer que les montants forfaitaires prévus ont été calculés de manière à correspondre le plus possible aux coûts réels de la gestion, par l'ONDRAF, d'un volume de déchets radioactifs prédéfini, indépendamment de la question de savoir si ces montants correspondront effectivement à ces coûts réels.

B.23.6. Au demeurant, quant au principe même du paiement d'un montant forfaitaire visant à couvrir, de manière anticipée, les coûts de la gestion des déchets radioactifs, le législateur a raisonnablement pu considérer qu'il est de nature à atteindre l'objectif qu'il poursuit, à savoir s'assurer de la disponibilité à court terme de moyens financiers pour la gestion des déchets radioactifs et protéger l'État belge en cas d'insolvabilité ou de disparition de l'exploitant nucléaire.

Il n'est dès lors pas déraisonnable d'exclure les autres producteurs de déchets radioactifs du mécanisme du « cap » de leur responsabilité, dès lors que les coûts que représente la gestion de leurs déchets sont bien moindres que ceux entraînés par la gestion des déchets de l'exploitant

nucléaire, et que le risque que constitue, pour l'État belge, leur insolvabilité ou leur disparition n'est pas comparable.

B.23.7. La différence de traitement dénoncée ne produit pas non plus d'effets disproportionnés pour les parties requérantes. Comme il est dit en B.13.4, il ne revient en aucun cas aux parties requérantes ou à d'autres producteurs de déchets radioactifs de combler financièrement une éventuelle insuffisance des montants forfaitaires visés à l'article 10, attaqué, de la loi Phoenix au regard du coût réel de gestion des déchets radioactifs. Le « cap » de la responsabilité financière de l'exploitant nucléaire n'implique donc en aucun cas une augmentation de la participation des autres producteurs de déchets au financement de l'ONDRAF.

B.23.8. Il découle de ce qui précède que la différence de traitement dénoncée dans la première branche du premier moyen est raisonnablement justifiée.

B.23.9. Compte tenu de ce qui est dit en B.23.7, le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

*Deuxième branche du premier moyen (le « cap » de la responsabilité financière de l'exploitant nucléaire au regard du principe du pollueur-payeur)*

B.24. Dans la deuxième branche, les parties requérantes font valoir que le paiement de montants forfaitaires serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la directive 2011/70/Euratom, dès lors qu'il n'existerait pas de rapport de proportionnalité entre les montants forfaitaires payés par l'exploitant nucléaire et les coûts réels de la gestion des déchets qu'il produit. Au demeurant, le montant à payer par le producteur de déchets radioactifs pour couvrir les coûts d'entreposage et de stockage de ceux-ci devrait être qualifié de redevance, et doit donc se trouver dans un rapport de proportionnalité entre le coût du service fourni par l'ONDRAF et le montant dû, ce qui ne serait pas le cas des montants forfaitaires prévus à l'article 10 de la loi Phoenix.

B.25.1. La directive 2011/70/Euratom établit « un cadre communautaire visant à garantir la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs afin d'éviter d'imposer aux générations futures des contraintes excessives » (article 1er).

Cette directive prévoit notamment que les politiques nationales de gestion des déchets radioactifs doivent reposer sur une série de principes généraux, dont le principe selon lequel « les coûts de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs sont supportés par ceux qui ont produit ces substances » (article 4, paragraphe 3, *e*). Il en découle que « la responsabilité première, pour ce qui est du combustible usé et des déchets radioactifs, [incombe] à ceux qui les produisent » (article 5, paragraphe 1, *f*). Cela étant, chaque État membre est responsable, en dernier ressort, de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs qui ont été produits sur son territoire (article 4, paragraphe 1). En vertu de l'article 9 de la même directive, il appartient aux États membres de veiller à ce que les ressources financières suffisantes pour la gestion des déchets soient disponibles, « en tenant dûment compte de la responsabilité des producteurs de combustible usé et de déchets radioactifs ».

B.25.2. Comme il est dit en B.19.1, le paiement à court terme des montants forfaitaires prévus à l'article 10, § 1er, attaqué, de la loi Phoenix vise à garantir que l'exploitant nucléaire assume de manière anticipée le coût estimé de la gestion des déchets radioactifs concernés, et ce même s'il venait à disparaître ou à se trouver en situation d'insolvabilité. S'il revient à Hedera d'assumer la responsabilité financière des obligations financières transférées, cet organisme disposera pour ce faire des montants forfaitaires payés par l'exploitant nucléaire. C'est donc bien l'exploitant nucléaire qui supporte les coûts liés à la gestion des déchets nucléaires, tels qu'ils ont été estimés. Les coûts de mise en conformité des paquets de déchets avec les critères de transfert contractuels demeurent également à la charge de l'exploitant nucléaire. Il en découle que la loi Phoenix ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 4, paragraphe 3, *e*), et 9 de la directive 2011/70/Euratom.

B.25.3. En outre, le transfert de la responsabilité financière des obligations financières transférées implique qu'Hedera – et donc l'État belge – est responsable, en dernier ressort, de la gestion des déchets, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la

directive 2011/70/Euratom. À ce titre, Hedera dispose d'une dotation visant à couvrir une éventuelle insuffisance des moyens mis à sa disposition (article 20, 2°, de la loi Hedera).

B.25.4. Pour le surplus, dans sa décision SA.106107 du 21 février 2025, précitée, la Commission européenne a considéré :

« 403. Comme indiqué au considérant (245) de la décision d'ouvrir la procédure et à la section 3.3.2.1 de la présente décision, en ce qui concerne le transfert des passifs liés aux déchets nucléaires et au combustible nucléaire usé, l'accord est conforme aux dispositions de la directive 2011/70/Euratom. Le traité Euratom et la législation dérivée pertinente attribuent aux exploitants d'installations nucléaires la responsabilité première d'assurer la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs ainsi que son financement, conformément au principe énoncé à l'article 4, paragraphe 3, de la directive 2011/70/Euratom. Toutefois, l'État est responsable en dernier ressort de la gestion responsable et sûre des déchets radioactifs et du combustible usé et doit veiller à ce que des ressources financières suffisantes soient disponibles à cette fin. Les autorités belges ont démontré que la mesure visait à garantir le financement de la gestion du combustible usé et des déchets nucléaires, condition préalable à la gestion responsable et sûre de ces matières. Par conséquent, la Commission ne dispose d'aucun élément indiquant que la partie du projet d'exploitation à long terme relative aux déchets enfreint les dispositions de la directive 2011/70/Euratom » (décision SA.106107, pp. 102-103).

B.26.1. Les parties requérantes font également valoir que la responsabilité financière des obligations financières transférées couvre notamment la participation au financement du fonds à long terme de l'ONDRAF, qui, comme il est dit en B.9.4, est alimenté par des redevances mises à charge des producteurs de déchets radioactifs et dues au moment de la prise en charge des déchets par cet organisme (article 16, § 1er, 1°, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 mars 1981). Elles soutiennent que les montants forfaitaires visés à l'article 10 de la loi Phoenix devraient être qualifiés de rétributions au sens de l'article 173 de la Constitution, ce qui devrait leur conférer un caractère purement indemnitaire. En d'autres termes, il devrait exister un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable. Les parties requérantes contestent le caractère purement indemnitaire des montants forfaitaires.

B.26.2. À considérer même qu'il faille qualifier les montants forfaitaires visés à l'article 10 de la loi Phoenix de « rétributions », le législateur a raisonnablement pu estimer, comme il est dit en B.23.5, que ces montants forfaitaires ont été calculés de manière à

correspondre le plus possible aux coûts réels de la gestion, par l'ONDRAF, d'un volume de déchets radioactifs prédéfini, indépendamment de la question de savoir si ces montants correspondront effectivement à ces coûts réels. Par ailleurs, le législateur s'est assuré que ces montants conservent un rapport raisonnable avec le coût du service fourni, en prévoyant un régime pour les cas où les crédits de volumes prévus à l'article 11, § 2, de la même loi s'avèrent insuffisants. Dans ce cas, l'exploitant nucléaire doit en effet s'acquitter d'une indemnité d'ajustement de volume.

B.26.3. Le premier moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

*Troisième branche du premier moyen (les critères de transfert contractuels au regard du principe d'égalité et non-discrimination et du principe du pollueur-payeur)*

B.27. Dans la troisième branche, les parties requérantes font valoir que le transfert des déchets radioactifs produits par l'exploitant nucléaire à l'ONDRAF ne peut être effectué que s'ils sont conformes à des « critères de transfert contractuels » arrêtés par le Roi, alors que les déchets radioactifs produits par les autres producteurs doivent être conformes à des « critères d'acceptation » définis par l'ONDRAF, dans le cadre de la convention qui le lie à ces producteurs. Elles en déduisent qu'en habilitant le Roi à fixer, pour le seul exploitant nucléaire, des critères de transfert contractuels, la loi Phoenix traite de manière discriminatoire certains producteurs de déchets radioactifs. Au demeurant, cette différence éventuelle de critères pour la prise en charge des déchets radioactifs impliquerait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la directive 2011/70/Euratom, puisque l'exploitant nucléaire n'aurait pas à assumer les coûts de mise en conformité de ses déchets avec les critères d'acceptation de l'ONDRAF.

B.28.1. Comme il est dit en B.8.2, l'ONDRAF est chargé de déterminer, sur la base des règles générales fixées par le Roi, les critères d'acceptation auxquels les déchets radioactifs doivent répondre pour être transférés vers cet organisme en vue de leur gestion (article 179, § 2, 4°, alinéa 4, de la loi du 8 août 1980). Il appartient aux producteurs des déchets radioactifs de

mettre ces derniers en conformité avec ces critères d'acceptation ou d'assumer les coûts de cette mise en conformité (article 179, § 2, 4°, alinéa 7, de la même loi).

B.28.2. L'article 19, non attaqué, de la loi Phoenix dispose :

« Le Roi fixe les critères de transfert contractuels pour les déchets radioactifs, pour le combustible nucléaire usé et pour les sites nucléaires. Les formes et procédures prévues en ce qui concerne les critères d'acceptation à l'article 179, § 2, 4° et 8°, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 ne sont pas d'application.

À partir de la date du *closing*, et avant l'octroi du transfert des obligations financières transférées relatives à la gestion des déchets en application de la section 2, l'exploitant nucléaire a le droit de transférer opérationnellement ses déchets opérationnels futurs de catégorie A, sur la base des critères de transfert contractuels et aux conditions du marché ».

B.28.3. Le Roi a fait usage de l'habilitation qui Lui est conférée par l'article 19, alinéa 1er, de la loi Phoenix en prenant l'arrêté royal du 11 juillet 2024 « relatif à la répartition des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé, aux unités et méthodes de consommation des crédits de volume et aux critères de transfert contractuels ». Le rapport au Roi relatif à cet arrêté royal précise :

« Si les critères de transfert contractuels établis dans ce projet d'arrêté devaient différer des critères d'acceptation et des critères de conformité mentionnés ci-dessus, les paquets de déchets dont la responsabilité a été transférée à l'État belge devraient donc être reconditionnés afin de répondre à ces critères d'acceptation et critères de conformité.

Ainsi, les critères de transfert contractuels ne constituent en aucun cas un cadre qui anticipe les critères d'acceptation finaux et qui, avec ces derniers, constituerait la base de l'autorisation d'un stockage sûr des déchets radioactifs transférés. Le système d'acceptation des déchets, basé sur les critères d'acceptation, reste applicable aux déchets radioactifs après leur transfert opérationnel à l'ONDRAF, une fois leur conformité aux critères de transfert contractuels vérifiée. La pertinence des critères de transfert contractuels réside dans la responsabilité financière de l'exploitant nucléaire de mettre ces déchets en conformité avec ces critères. Le conditionnement ultérieur visant à rendre les paquets de déchets radioactifs ou de combustibles nucléaires usés qui répondent aux critères de transfert contractuels pertinents conformes aux critères d'acceptation finaux ne relève plus de la responsabilité financière et opérationnelle de l'exploitant nucléaire en tant que producteur des déchets, mais de celle de Hedera (d'un point de vue financier) et de l'ONDRAF (d'un point de vue opérationnel) ».

B.29.1. Il découle de l'article 10 de la loi Phoenix, cité en B.13.1, que les déchets radioactifs et le combustible nucléaire usé produits par l'exploitant nucléaire doivent être conformes aux critères de transfert contractuels afin que sa responsabilité financière y afférente

soit transférée à Hedera. Cela étant, pour que les déchets soient gérés par l'ONDRAF, ils doivent être conformes aux critères d'acceptation arrêtés par ce dernier. La présomption de conformité prévue par l'article 10, § 3, alinéa 2, précité, de la loi Phoenix ne concerne que la conformité aux critères d'acceptation pour l'entreposage provisoire des déchets conformes aux critères de transfert contractuels, et non la conformité à l'ensemble des critères d'acceptation liés à la gestion de ces déchets.

B.29.2. Il appartient à l'exploitant nucléaire de mettre ses déchets en conformité avec les critères de transfert contractuels. Si les critères d'acceptation de l'ONDRAF s'avèrent plus stricts que les critères de transfert contractuels – ce que, au demeurant, les parties requérantes ne démontrent pas –, il revient à Hedera d'assumer les coûts de mise en conformité des déchets avec ces critères d'acceptation. Si, à l'inverse, les critères de transfert contractuels s'avèrent plus stricts que les critères d'acceptation, aucune compensation n'est due à l'exploitant nucléaire. En toute hypothèse, les paquets de déchets produits par l'exploitant nucléaire doivent donc être conformes aux critères d'acceptation.

B.29.3. Dès lors qu'il appartient à l'exploitant nucléaire d'assumer les coûts de la mise en conformité de ses déchets avec les critères de transfert contractuels, puis à Hedera d'assumer l'éventuel coût supplémentaire afin de mettre ces mêmes déchets en conformité avec les critères d'acceptation, les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 4, paragraphe 1 et paragraphe 3, *e*), et 5, paragraphe 1, *f*), de la directive 2011/70/Euratom. Les dispositions attaquées prévoient en effet la responsabilité première du producteur des déchets et la responsabilité, en dernier ressort, de l'État, conformément aux exigences de la directive précitée.

B.30. Quant à la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément, les parties requérantes n'exposent pas en quoi la différence de traitement qu'elles dénoncent entre l'exploitant nucléaire et les autres producteurs de déchets radioactifs serait discriminatoire. En toute hypothèse, l'éventuelle différence de coûts engendrée par la mise en conformité des déchets produits par l'exploitant nucléaire ou les autres producteurs de déchets radioactifs respectivement avec les critères de transfert contractuels et avec les critères d'acceptation trouverait sa source non dans la loi Phoenix, mais dans ces critères eux-mêmes,

c'est-à-dire dans la manière dont le Roi a mis œuvre l'habilitation qui Lui a été confiée. Les dispositions attaquées ne violent donc pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément.

B.31. Le premier moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le deuxième moyen*

B.32. Le deuxième moyen est dirigé contre les articles 39, 40 et 41 de la loi Phoenix, qui encadrent le contrat de protection contre les modifications législatives en faveur de l'exploitant nucléaire. Comme il est dit en B.14.2, la Cour ne peut examiner les dispositions attaquées en ce qu'elles seraient inconstitutionnelles au regard des articles 33, 40, 142 et 151 de la Constitution et du principe de la séparation des pouvoirs, lus ou non en combinaison avec ses articles 10 et 11.

Le deuxième moyen n'est recevable qu'en ce qu'il est pris de la violation, par les dispositions attaquées, des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le contrat de protection contre les modifications législatives n'est prévu qu'en faveur de l'exploitant nucléaire, sans qu'aucun autre producteur de déchets radioactifs ne bénéficie d'une pareille protection.

B.33.1. L'article 39, attaqué, de la loi Phoenix contient les définitions applicables au contrat de protection contre les modifications législatives. Il dispose :

« Pour l'application de ce chapitre, on entend par :

1° entité d'Engie : *a)* la société anonyme de droit belge Electrabel; *b)* toute partie d'Engie; et/ou *c)* tout fournisseur, contractant, prestataire de services et/ou sous-traitant de quelque niveau que ce soit, de toute personne et/ou entité relevant des sous-catégories *a)* et/ou *b)*, y compris l'une par rapport à l'autre, le cas échéant;

2° entité indemnisée : la société anonyme de droit belge Electrabel, chaque membre concerné du groupe ENGIE et/ou la société commune;

3° modification législative pertinente : l'adoption, la modification ou l'abrogation de :

*a)* toute loi fédérale, toute réglementation fédérale ou toute mesure fiscale fédérale, dans chaque cas si adoptée par le Parlement fédéral belge, le gouvernement fédéral belge et/ou tout membre du gouvernement fédéral belge, à l'exclusion de toute loi, réglementation ou mesure fiscale dans la mesure où celle-ci transpose une directive européenne ou une loi internationale

en Belgique, mais uniquement si et dans la mesure où : (i) l'application ou la transposition est obligatoire; et (ii) la loi, le règlement ou la mesure fiscale est strictement nécessaire pour mettre en œuvre cette transposition;

*b)* toute loi, règlement ou mesure fiscale internationale, supranationale, européenne, nationale, régionale, qui n'est pas visée au point *a)*, pour autant que et dans la mesure où son adoption et son contenu ont été incités ou activement promus par le gouvernement fédéral belge ou le Parlement fédéral belge étant entendu que, dans le cas d'une directive européenne, d'un règlement européen ou international, d'une loi, ou d'une mesure fiscale internationale, supranationale, européenne, nationale, régionale n'est pas réputé incité ou activement promu du seul fait que l'Etat belge a voté en faveur de cette loi, de cette réglementation ou de cette mesure fiscale au sein du Conseil européen ou de l'instance internationale compétente;

*c)* toute décision judiciaire, mesure judiciaire, ordonnance judiciaire ou autre action d'un tribunal ou d'un organe judiciaire en Belgique ou de Belgique, en ce compris l'annulation de toute loi, de tout règlement, ou de toute mesure fiscale, mais excluant toute décision de procédures de règlement des conflits prévues dans les documents de transaction, toute interprétation ou tout changement d'interprétation d'une loi, d'un règlement ou d'une mesure fiscale, si et dans la mesure où le gouvernement fédéral belge ou le Parlement fédéral belge a incité ou activement promu l'adoption de cette décision, mesure, ordonnance ou autre action.

L'adoption, la modification ou l'abolition répond en outre aux trois conditions cumulatives suivantes :

*a)* en ce qui concerne les dispositions sous le point 3°, *a)* et *b)*, l'adoption, la modification ou l'abolition ne fait pas partie des modifications législatives requises pour la mise en œuvre des documents de transaction ou ne fait pas l'objet d'un autre accord entre l'Etat et la société anonyme de droit belge Electrabel; et

*b)* l'adoption, la modification ou l'abolition affecte spécifiquement ou s'applique spécifiquement aux exploitants de centrales nucléaires en Belgique, ou à leurs actifs, entreprises ou sociétés affiliées, et/ou aux opérations nucléaires; et

*c)* l'adoption, la modification ou l'abolition modifie négativement ou affecte négativement les termes matériels ou conditions matérielles envisagés par les documents de transaction, y compris les droits et les recours de toute partie en vertu de ces documents;

4° accords de rémunération : les accords de rémunération visés au chapitre 3;

5° partie d'Engie : la société anonyme de droit belge Electrabel, la société anonyme de droit français Engie et/ou toute entité affiliée à l'une ou l'autre d'entre elles et les membres de leur personnel respectif;

6° pertes : les dommages directs, les coûts directs, les dépenses directes et les responsabilités directes conformément au droit applicable ».

B.33.2. L'article 40, attaqué, de la loi Phoenix prévoit le principe du contrat de protection contre les modifications législatives. L'article 41, attaqué, de la même loi en détermine les principales caractéristiques. Ils disposent :

« Art. 40. L'Etat conclut un contrat avec l'exploitant nucléaire des centrales nucléaires Doel 4 et Tihange 3 ayant pour objet l'indemnisation de chacune des entités indemnisées pour les pertes subies par elles et par la société anonyme de droit belge Luminus :

1° sous réserve de certaines exceptions à convenir avec l'exploitant nucléaire des centrales nucléaires Doel 4 et Tihange 3, en raison d'une décision, mesure, ordonnance ou autre action prise par une autorité publique qui entraîne un arrêt temporaire de l'une ou des deux centrales nucléaires Doel 4 et Tihange 3 avant la fin de la période prévue à l'article 4, § 3, de la loi du 31 janvier 2003 sur l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité;

2° en raison d'une modification législative pertinente sauf si et dans la mesure où cet événement résulte d'une violation par une entité d'Engie de la législation applicable et/ou d'un document de transaction;

3° en raison de la suspension ou de l'annulation par un tribunal compétent de la loi introduisant l'article 4, § 3, de la loi du 31 janvier 2003 sur l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, en raison d'une déficience au niveau de l'évaluation des incidences environnementales avec la référence 2022/77251/E2/EIE et pour autant que et dans la mesure où cette déficience ne soit pas la conséquence d'un acte ou d'une omission et/ou de toute information fournie par écrit par une entité d'Engie;

4° [si] le gouvernement fédéral belge et/ou tout membre du gouvernement fédéral belge compétent en la matière s'abstient d'adopter et de mettre en vigueur tout arrêté royal pour donner plein effet aux critères de transfert contractuels déterminés conformément aux articles 13, 19 et 21, s'il retarde de manière négligente l'adoption ou l'entrée en vigueur dudit arrêté royal, ou s'il modifie de quelque manière que ce soit les critères de transfert contractuels déterminés en application des articles 13, 19 et 21.

Art. 41. Les caractéristiques principales du contrat de protection contre les modifications législatives sont les suivantes :

1° un droit à indemnisation n'existe que si et dans la mesure où les pertes ne sont pas déjà couvertes par les accords de rémunération ou tout autre document de transaction;

2° un droit à indemnisation n'existe pas si les pertes concernées ont déjà été récupérées auprès de l'Etat ou d'une société affiliée à l'Etat que ce soit en vertu des accords de rémunération ou de tout autre document de transaction ou autrement, afin de garantir qu'il n'y ait pas de ' double indemnisation ' pour les mêmes pertes;

3° un droit à indemnisation n'existe pas dans les circonstances où les accords de rémunération sont visés comme étant la seule voie de recours.

Sans préjudice du présent article, les articles de ce chapitre ne sont pas applicables aux accords de rémunération conclus en application du chapitre 3.

Sans préjudice des articles 39 à 41, les autres conditions de la protection contre les modifications législatives sont fixées dans le contrat visé dans le présent chapitre conclu avec l'exploitant nucléaire des centrales nucléaires Doel 4 et Tihange 3 ».

#### B.33.3. Les travaux préparatoires des dispositions attaquées précisent :

« Dans le cadre de l'accord entre l'État belge et Electrabel, des accords ont été passés concernant le partage des risques en cas de modifications législatives futures. Les accords conclus avec Electrabel dans le cadre de la transaction plus large prévoient, entre autres, que si le gouvernement fédéral ou le Parlement fédéral (par opposition aux entités fédérées ou à d'autres niveaux politiques) adopte de nouvelles réglementations concernant spécifiquement les exploitants nucléaires en Belgique ou les activités nucléaires d'Electrabel et ayant un impact négatif sur les conditions importantes de la transaction, l'État belge indemniserá Electrabel (ou l'une des sociétés du groupe Engie) pour les pertes directes qu'elle subit effectivement. Cette disposition ne s'applique toutefois pas si la modification légale résulte de la transposition du droit européen ou international. En outre, il y aura également une indemnisation si le gouvernement fédéral ou le Parlement fédéral a activement promu une telle législation à un autre niveau (international, supranational, régional européen, communal...) ou a activement promu une décision judiciaire. Le contrat avec l'exploitant nucléaire déterminera les conditions et modalités plus détaillées en la matière.

Ces accords ne limitent en rien la liberté du législateur fédéral ou de l'exécutif fédéral. Ils sont toujours libres d'adopter ou de promouvoir activement une telle législation. Ces dispositions sont souvent incluses dans des contrats entre un gouvernement et des acteurs privés concernant de grands projets d'infrastructure (par ex. Hinkley Point C au Royaume-Uni ou l'exploitation prolongée précédente) ou des accords DBFM. Il est pour le reste fait référence à la réponse du délégué au gouvernement reprise dans l'avis du Conseil d'État » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3852/001, pp. 12-13).

B.34.1. Pour apprécier la compatibilité d'une norme législative avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour examine en premier lieu si les catégories de personnes entre lesquelles une inégalité est alléguée sont comparables.

B.34.2. Comme le soulignent le Conseil des ministres et la partie intervenante, l'exploitant nucléaire est le seul producteur de déchets radioactifs à participer à la production industrielle d'électricité au moyen de substances radioactives, et le seul producteur à exploiter les unités LTO. Il est donc le seul à devoir assumer les coûts et investissements liés à cette exploitation, qui sont sans commune mesure avec les coûts auxquels sont exposées les parties requérantes dans le cadre de l'utilisation qu'elles font de substances radioactives. Il est par conséquent le seul producteur de déchets radioactifs à être exposé à une relative insécurité juridique résultant

de modifications, parfois substantielles, de la politique énergétique, comme celles visées en B.2.3, ce qui peut avoir d'importantes conséquences sur l'approvisionnement énergétique du pays. À cet égard, il convient de noter que l'article 39, 3°, attaqué, de la loi Phoenix prévoit que, pour être qualifiée de « modification législative pertinente » et donc être couverte par le contrat de protection contre les modifications législatives, une telle modification doit répondre à trois conditions cumulatives. Il faut notamment qu'elle « affecte spécifiquement ou s'applique spécifiquement aux exploitants de centrales nucléaires en Belgique, ou à leurs actifs, entreprises ou sociétés affiliées, et/ou aux opérations nucléaires ».

B.34.3. À l'inverse, les parties requérantes ne participent pas à la production industrielle d'électricité au moyen de substances radioactives et leurs activités nucléaires ne s'inscrivent pas principalement dans la participation à la politique énergétique, mais bien dans les domaines de la recherche scientifique et de la médecine. Partant, en cas de changements de politique énergétique, elles ne font pas face à une insécurité juridique comparable à celle qui touche l'exploitant nucléaire.

B.34.4. Il découle de ce qui précède que l'exploitant nucléaire et les parties requérantes ne se trouvent pas, au regard des dispositions attaquées, dans des situations comparables.

B.35. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner en l'espèce les articles 39, 40 et 41 de la loi Phoenix, notamment en ce qui concerne la mesure dans laquelle les obligations d'indemnisation mises en place limitent *de facto* l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif ou judiciaire, alors que l'article 33 de la Constitution dispose que ces pouvoirs ne s'exercent que de la manière établie par la Constitution, ou en ce qui concerne l'influence de ces obligations sur les effets d'une annulation par la Cour, alors que l'article 142 de la Constitution réserve à la loi spéciale la compétence et le fonctionnement de la Cour, en ce compris les effets de ses arrêts.

B.36. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le troisième moyen*

B.37. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par l'article 4, 6°, de la loi Phoenix, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 33 et 105 ainsi qu'avec le principe de légalité, en ce que cette disposition habilite le Roi à déterminer les catégories de déchets auxquelles appartiennent les déchets produits par l'exploitant nucléaire, alors que la classification des déchets radioactifs produits par les autres producteurs de déchets est arrêtée par l'ONDRAF, sans que sa compétence ne soit légalement ou réglementairement encadrée.

B.38.1. L'article 4, 6°, de la loi Phoenix définit, pour l'application du chapitre 2 de cette loi, relatif au transfert de certaines obligations financières relatives à la gestion des déchets radioactifs, les « déchets de catégorie A, déchets de catégorie B, déchets de catégorie C et de catégorie combustible nucléaire usé, ensemble 'catégories' et séparément 'catégorie' », comme « le paquet de déchets radioactifs ou de combustible nucléaire usé tel que réparti entre ces différentes catégories par le Roi et satisfaisant aux critères de transfert contractuels fixés par le Roi ». En vertu de l'article 11, § 1er, non attaqué, de la loi Phoenix, le Roi fixe la répartition des paquets de déchets radioactifs en quatre catégories.

B.38.2. Cette classification déterminée par le Roi n'est applicable qu'aux paquets de déchets couverts par les crédits de volume dans le cadre du mécanisme du « cap » de la responsabilité de l'exploitant nucléaire. Comme l'a relevé le Conseil d'État, « le Roi n'est [...] pas habilité à fixer d'une manière générale des critères de répartition des déchets radioactifs dans une catégorie donnée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3852/001, p. 137).

B.38.3. Il suffit de constater que l'éventuelle violation du principe de légalité dénoncée au moyen trouverait sa source dans l'article 179, § 2, non attaqué, de la loi du 8 août 1980, lequel ne prévoit pas que le législateur ou le Roi détermine la classification des déchets radioactifs, et non dans la loi Phoenix, laquelle n'a pas vocation à régir de manière générale la gestion des déchets radioactifs.

B.39. Par ailleurs, la classification des déchets radioactifs prévue par les articles 4, 6°, et 11 de la loi Phoenix n'est applicable que dans le cadre du mécanisme du « cap » de la

responsabilité financière de l'exploitant nucléaire. Elle ne s'applique dès lors qu'aux paquets de déchets dont la responsabilité financière sera, après paiement des montants forfaitaires visés à l'article 10 de la même loi, transférée à Hedera. En ce qui concerne leur gestion à court, moyen et long termes par l'ONDRAF, ces déchets demeurent soumis à la classification arrêtée par cet organisme dans sa convention avec l'exploitant nucléaire.

B.40. Il en découle que l'article 4, 6°, de la loi Phoenix ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 33 et 105 ainsi qu'avec le principe de légalité.

B.41. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours, compte tenu de ce qui est dit en B.23.7.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 13 mai 2026.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul