



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE 22 DEC. 2009

SOUS-DIRECTION DU DROIT DES REGULATIONS ÉCONOMIQUES

BATIMENT CONDORCET
TELEDOC 352
6, RUE LOUISE WEISS
75703 PARIS CEDEX 13
TÉLÉCOPIE : 01 44 87 22 98

Le Ministre de l'Economie, de l'Industrie
et de l'Emploi

à

Bureau 4C
Affaire suivie par :
Valérie SERVICE-TSETOU-LEBON
☎ 01.44.97.03.37

Monsieur le Président de la 6^{ème} sous-section
du Conseil d'Etat

N° : 2009 - 09680 CADM.

CAB N° 26 19

Objet : requête n° 329642 déposée par la Commission de recherche et d'information indépendante sur la radioactivité (CRIIRAD) à l'encontre de l'arrêté du 5 mai 2009 fixant la composition du dossier et les modalités d'information des consommateurs prévues à l'article R. 1333-5 du code de la santé publique.

Vous m'avez transmis, pour observations, copie de la requête mentionnée en objet tendant à l'annulation de l'arrêté du 5 mai 2009 précité.

Cette requête appelle les observations suivantes.

1. Exposé de la réglementation et des faits.

Les articles R. 1333-2 et R. 1333-3 du code de la santé publique (CSP) énoncent des interdictions d'addition de radionucléides dans les produits de construction, les biens de consommation et les denrées alimentaires¹.

L'article R. 1333-4 du même code prévoit que des dérogations à ces interdictions peuvent, à condition qu'elles soient justifiées par les avantages qu'elles procurent au regard des risques

¹ Article R. 1333-2, alinéa 1, du CSP : « Est interdite toute addition intentionnelle de radionucléides artificiels et naturels, y compris lorsqu'ils sont obtenus par activation, dans les produits de construction, les biens de consommation et les denrées alimentaires au sens du règlement CE n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Ne sont pas concernés par cette interdiction les radionucléides présents naturellement soit dans les constituants originels utilisés pour fabriquer des produits de construction et des biens de consommation, soit dans les denrées alimentaires. » (mis en gras par moi).

Article R. 1333-3 du CSP : « Est également interdite l'utilisation, pour la fabrication des biens de consommation et des produits de construction, des matériaux et des déchets provenant d'une activité nucléaire, lorsque ceux-ci sont contaminés ou susceptibles de l'être par des radionucléides, y compris par activation, du fait de cette activité. Une décision de l'Autorité de sûreté nucléaire, homologuée par les ministres chargés de la santé, de l'industrie et de l'environnement détermine, en tant que de besoin, les catégories de déchets et de matériaux concernés par les dispositions du présent article » (mis en gras par moi).

re

sanitaires potentiels, être accordées par arrêté ministériel après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et du Haut conseil de la santé publique (HCSP)².

L'article R. 1333-5 du CSP dispose qu' « *Un arrêté des ministres chargés de la consommation, de la santé, et le cas échéant de la construction pris après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire, définit les éléments qui doivent être joints à toute demande de dérogation ainsi que les modalités suivant lesquelles il est procédé à l'information des consommateurs. (...)* ».

En application de cet article, est intervenu, après avis défavorable de l'ASN en date du 19 novembre 2008, l'arrêté du 5 mai 2009 fixant la composition du dossier et les modalités d'information des consommateurs.

C'est cet arrêté dont l'association requérante demande l'annulation.

2. Discussion.

A l'appui de ses conclusions, la requérante invoque des moyens de légalité externe et interne.

2.1. Sur les moyens de légalité externe.

2.1.1. Sur la prétendue méconnaissance des dispositions de l'article 3 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 en ce que cet article renvoie à des décrets en Conseil d'Etat la détermination des modalités d'application des articles du CSP relatifs aux rayonnements ionisants.

L'article 3 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 modifiée relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire prévoit : « *En application de la présente loi :*

1° Des décrets en Conseil d'Etat, pris après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire :

(...)

b) Déterminent les modalités d'application du chapitre III du titre III du livre III de la première partie du code de la santé publique ; (...) ».

Selon la requérante, ces dispositions permettent de conclure en l'espèce à l'incompétence des ministres. Dans la mesure où l'arrêté critiqué détermine les conditions d'application de l'article R. 1333-5 du CSP qui figure au chapitre III du titre III du livre III de la première partie du code de la santé publique, ce serait au Premier ministre et non aux ministres qu'il appartiendrait d'intervenir, nonobstant le fait que l'article R. 1333-5 du CSP renvoie lui-même à un arrêté interministériel d'application. La requérante invoque d'ailleurs à ce titre l'exception d'illégalité de l'article R. 1333-5 du CSP.

Ce moyen n'est pas fondé.

Le renvoi par un décret d'application d'une loi à d'autres mesures réglementaires (un arrêté ministériel ou interministériel le plus souvent) est toujours possible³. L'article 21 de la Constitution⁴ prévoit en effet que le Premier ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

² Article R. 1333-4 du CSP : « *En application du 1° de l'article L. 1333-1, des dérogations aux interdictions d'addition de radionucléides énoncées aux R. 1333-2 et R. 1333-3 peuvent, si elles sont justifiées par les avantages qu'elles procurent au regard des risques sanitaires qu'elles peuvent présenter, être accordées par arrêté du ministre chargé de la santé et, selon le cas, du ministre chargé de la consommation ou du ministre chargé de la construction après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire et du Haut Conseil de la santé publique. Les denrées alimentaires, les matériaux placés en contact avec des denrées alimentaires et des eaux destinées à la consommation humaine, les jouets, les parures ou les produits cosmétiques ne sont pas concernés par ces dérogations.* » (mis en gras par moi).

³ Cf. Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, La documentation française, 2^{ème} édition, n° 3.5.3 « Subdélégation ».

⁴ Cf. article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. (...) Il assure l'exécution des lois. (...)* Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. » (mis en gras par moi).

Selon la jurisprudence, la régularité de ce renvoi est admis dès lors que le Premier ministre a défini lui-même avec une précision suffisante les principes à mettre en œuvre (CE, 28 septembre 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française, n° 28467).

En l'espèce, le décret n° 2002-460 du 4 avril 2002 relatif à la protection générale des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants a créé l'ancien article R. 43-2 du code de la santé publique, abrogé par le décret n° 2003-462 du 21 mai 2003 relatif aux dispositions réglementaires des parties I, II et III du code de la santé publique, et remplacé par les actuels articles R. 1333-2 à R. 1333-6 du CSP.

L'article R. 1333-4 pose le principe de la délivrance possible de dérogations aux interdictions d'addition des radionucléides énoncées aux articles R. 1333-2 et R. 1333-3 du CSP, et précise les conditions de fond et de procédure auxquelles une dérogation pourra éventuellement être accordée. Il prévoit ainsi qu'« *en application du 1° de l'article L. 1333-1, des dérogations (...) peuvent, si elles sont justifiées par les avantages qu'elles procurent au regard des risques sanitaires qu'elles peuvent présenter, être accordées par arrêté du ministre chargé de la santé et, selon le cas, du ministre chargé de la consommation ou du ministre chargé de la construction après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire et du Haut Conseil de la santé publique.* » (mis en gras par moi). La dernière phrase de cet article exclut du champ d'application possible de ces dérogations « *les denrées alimentaires, les matériaux placés en contact avec des denrées alimentaires et des eaux destinées à la consommation humaine, les jouets, les parures ou les produits cosmétiques* ».

L'article R. 1333-5 du CSP renvoie à un arrêté interministériel le seul soin de définir les éléments devant être joints à une demande de dérogation et les modalités suivant lesquelles il est procédé à l'information des consommateurs.

Un tel renvoi, qui ne concerne que les modalités d'application d'un principe défini à l'article R. 1333-4 du CSP, ne saurait être valablement critiqué.

2.1.2. Sur la prétendue incompétence des signataires de l'arrêté contesté.

➤ La requérante soutient que le directeur général de la prévention des risques (DGPR), L. Michel, n'ayant pas de délégation de signature du ministre chargé de la santé, il n'a pu valablement signer l'arrêté contesté pour ce ministre.

Aux termes de l'article 1er du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement : « *A compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : 1° (...), les directeurs d'administration centrale (...)* ».

En sa qualité de directeur général de la prévention des risques, M. Laurent Michel, dont l'acte de nomination a été publié au Journal officiel de la République française le 16 juillet 2008, avait, en vertu du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 précité, qualité pour signer l'arrêté attaqué au nom de la ministre de la santé et des sports (CE, 21 mai 2008, Société nouvelle de remorquage du Havre (SNRH), n° 291115 ; 21 novembre 2008, Syndicat national des cabinets de recouvrement de créances et de renseignements commerciaux, n° 300135 ; 5 novembre 2009, M. René A, n° 324315).

En effet, même si la direction générale de la prévention et des risques (DGPR) (ancienne direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle⁵) est structurellement

⁵ La DARQSI était une direction du ministère de l'économie et de l'industrie ; ses missions en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, assurées par la mission de la sûreté nucléaire (cf. décret n° 2007-522 du 6 avril 2007 modifiant le décret n° 93-1272 du 1er décembre 1993 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du

une direction du ministre chargé de l'écologie, cette direction est, en vertu du décret n° 2007-1002 du 31 mai 2007 modifié relatif aux attributions du ministre de la santé et des sports⁶ et du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire⁷, sous l'autorité conjointe des ministres chargés de l'environnement, de l'industrie et de la santé lorsqu'elle exerce ses compétences en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection.

➤ La requérante relève par ailleurs que ne sont pas indiqués les prénoms de l'ensemble des signataires.

Or, la jurisprudence a précisé qu'un nom précédé de la seule initiale du prénom n'entache pas la décision d'illégalité, dès lors que son auteur peut être identifié sans ambiguïté (CE, 28 novembre 2003, n° 249389, Mme Aïcha X épouse⁸). Rendue sur l'application des dispositions de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, cette jurisprudence peut être transposée pour les décisions réglementaires des ministres.

Le moyen sera donc écarté.

2.2. Sur les moyens de légalité interne.

2.2.1. Sur la prétendue méconnaissance par l'arrêté contesté des prescriptions de l'article R. 1333-5 du code de la santé publique.

➤ Selon la requérante, alors que l'article R. 1333-5 du CSP confie la responsabilité de définir les modalités d'information des consommateurs aux ministres chargés de la consommation, de la santé et de la construction, l'arrêté critiqué déléguerait cette responsabilité au pétitionnaire.

L'article R. 1333-5 du CSP dispose qu' « *Un arrêté des ministres chargés de la consommation, de la santé, et le cas échéant de la construction pris après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire,*

commerce extérieur et arrêté du 6 avril 2007 modifiant l'arrêté du 26 janvier 2005 portant organisation de la direction générale des entreprises), ont été dévolues à la DGPR du ministre chargé de l'écologie par l'article 8 du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

⁶ Le décret n° 2007-1002 du 31 mai 2007, modifié par le décret n° 2009-59 du 16 janvier 2009, relatif aux attributions du ministre de la santé et des sports, prévoit ainsi en son article 2 : « (...) II. - *Conjointement avec le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, et le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, il a autorité sur la direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle lorsque celle-ci exerce ses compétences en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection* ».

⁷ Cf. article 8 du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire : « *La direction générale de la prévention des risques est chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique relative :*

- à la connaissance, l'évaluation, la prévention et la réduction des pollutions chimiques, biologiques et radioactives, et des diverses nuisances sur l'environnement, notamment du bruit ;

(...)

Lorsqu'elle exerce ses compétences en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, elle est placée sous l'autorité conjointe des ministres chargés de l'environnement, de l'industrie et de la santé.

(...)

La direction générale de la prévention des risques comprend :

- le service des risques technologiques ;

(...)

I. - *Le service des risques technologiques élabore, coordonne et assure la mise en œuvre des politiques relatives :*

(...);

- *aux missions de l'Etat en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, sous réserve des compétences de l'Autorité de sûreté nucléaire (...).* » (mis en gras par moi)

⁸ Cf. arrêt n° 249389 : « *Considérant qu'aux termes du second alinéa de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 : Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1er comporte, outre la signature de son auteur la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et la qualité de celui-ci ; que l'arrêté de reconduite à la frontière attaqué est signé, comme il le mentionne en caractères lisibles, par délégation du préfet du Puy-de-Dôme, par le secrétaire général de la préfecture par intérim ; que, si le nom patronymique de ce dernier est précédé de la seule initiale de son prénom, cette circonstance est sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué dès lors que son auteur peut être identifié sans ambiguïté ; que dans ces conditions, et alors que la qualité de délégué du secrétaire général de la préfecture par intérim n'est pas contestée, Mme X n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté attaqué a été pris en méconnaissance des dispositions du second alinéa de l'article 4 de la loi précitée* » (mis en gras par moi).

