

M. Jacques-Henri Stahl, président
Mme Anne Laude, rapporteure
M. Mathieu Le Coq, rapporteur public
SCP CELICE, TEXIDOR, PERIER, avocats

Lecture du lundi 13 juillet 2026

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 490924, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et deux mémoires en réplique, enregistrés les 16 janvier et 16 avril 2024 et les 9 janvier et 22 avril 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération française du tourisme et patrimoine souterrain demande au Conseil d'Etat :

- 1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 16 novembre 2023 définissant les modalités de calcul des doses efficaces et des doses équivalentes résultant de l'exposition des personnes aux rayonnements ionisants ;
- 2°) à titre subsidiaire, d'abroger cet arrêté ;
- 3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué étant applicable aux lieux spécifiques que constituent les grottes touristiques depuis son édicton et en tout état de cause depuis l'intervention de l'arrêté du 15 mai 2024 relatif à la démarche de prévention du risque radon et à la mise en place d'une zone radon et des vérifications associées dans le cadre du dispositif renforcé pour la protection des travailleurs, elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation eu égard à son impact sur les conditions d'exploitation des grottes touristiques ;
- à supposer qu'elle ne soit pas recevable à en demander l'annulation, elle le serait à en demander l'abrogation, compte tenu de la circonstance nouvelle que constitue l'intervention de l'arrêté du 15 mai 2024 ;
- l'arrêté attaqué méconnaît le principe de sécurité juridique et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme en ce qu'il définit le champ d'application des différents coefficients de dose pour les descendants du radon par référence à des notions imprécises telles que celle de « lieux de travail en intérieur » et d'activité « majoritairement sédentaire » ou non ;
- il est entaché d'un vice de procédure, faute pour l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire d'avoir été préalablement consulté ;
- il méconnaît la directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants, les articles 31 à 33 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) du 25 mars 1957 et le principe de la libre prestation de service, en ce qu'il reprend, en ce qui concerne les coefficients de dose applicables aux descendants du radon dans les grottes touristiques, les valeurs excessives de la publication 137 de la Commission internationale de protection radiologique ;
- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il entérine les valeurs de la publication 137 de la Commission internationale de protection radiologique, sans tenir compte des incertitudes scientifiques mises en évidence par les organismes consultés et la communauté scientifique ;
- il méconnaît l'article R. 1333-33 du code de la santé publique dans la mesure où les coefficients de dose n'ont pas été fixés en fonction de scénarios aussi réalistes que possible ;
- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où il ne tient pas compte des spécificités de l'exploitation des grottes touristiques tenant à la saisonnalité de l'activité et aux conditions réelles de visite de ces grottes ;
- il méconnaît l'article 100 de la directive 2013/59 en ce qu'il ne tient pas compte de l'impossibilité de mettre en œuvre dans les milieux fragiles que constituent les grottes touristiques des mesures de réduction de la concentration en radon.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 septembre 2024, la ministre du travail, de la santé et des solidarités conclut au rejet de la requête. Elle soutient que, les dispositions contestées de l'arrêté du 16 novembre 2023 n'ayant été rendues applicables aux grottes touristiques que par l'effet de l'arrêté du 15 mai 2024, les conclusions de la requête ne peuvent

qu' être rejetées.

La requête a été communiquée au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, qui n'a pas produit de mémoire.

Par une ordonnance du 15 mai 2026, la clôture de l'instruction a été fixée au 3 juin 2026 à 12 heures.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de ce qu'en se fondant, pour s'abstenir au point III.3.2 de l'annexe III à l'arrêté attaqué, de fixer, pour le calcul des doses efficaces et des doses équivalentes résultant de l'exposition au radon prévu à l'article R. 1333-24 du code de la santé publique, le coefficient de dose applicable aux travailleurs exposés en ce qui concerne les lieux de travail spécifiques mentionnés au b) du 4° de l'article R. 4451-1 du code du travail, sur la circonstance que l'arrêté pris en application de l'article R. 4451-4 du code du travail dispose de modalités particulières pour le calcul de la dose efficace due au radon et peut définir des coefficients de dose applicables à certains types de lieux de travail spécifiques, les auteurs de l'arrêté attaqué ont méconnu le champ d'application de l'article R. 4451-4 du code du travail, qui n'a ni pour objet ni pour effet de permettre aux autorités ministérielles qu'il désigne de fixer les méthodes de calcul des doses efficaces et, notamment, les coefficients de dose applicables dans les lieux de travail spécifiques, cette compétence appartenant aux seules autorités désignées par l'article R. 1333-24 du code de la santé publique.

Les parties ont été invitées à indiquer au Conseil d'Etat quelles seraient les conséquences d'une annulation rétroactive des dispositions du III.3.2 de l'annexe III à l'arrêté attaqué et les délais nécessaires à la mise en œuvre des dispositions à prendre à la suite d'une telle annulation.

Le ministre du travail et des solidarités a présenté des observations, enregistrées le 23 juin 2026, en réponse à cette invitation.

2° Sous le n° 500756, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 21 janvier et 22 avril 2025 et le 5 janvier 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération française du tourisme et patrimoine souterrain demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle la ministre du travail et de l'emploi et la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ont rejeté sa demande d'abrogation de l'arrêté du 15 mai 2024 relatif à la démarche de prévention du risque radon et à la mise en place d'une zone radon et des vérifications associées dans le cadre du dispositif renforcé pour la protection des travailleurs ;

2°) d'enjoindre aux ministres compétents d'abroger cet arrêté dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la décision litigieuse eu égard à l'impact de l'arrêté du 15 mai 2024 sur les conditions d'exploitation des grottes touristiques ;
- cet arrêté est entaché d'erreur d'appréciation dès lors que les méthodes alternatives d'évaluation de la dose efficace relative à l'exposition des travailleurs au radon qu'il prévoit sont impossibles à mettre en œuvre en raison de leur complexité et de leur coût ;
- il est illégal dès lors qu'il renvoie à l'arrêté du 16 novembre 2023, pour l'application duquel il a été pris et qui en constitue la base légale, cet arrêté étant lui-même illégal ;
- en effet, l'arrêté du 16 novembre 2023 méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme en ce qu'il définit le champ d'application des différents coefficients de dose pour les descendants du radon par référence à des notions imprécises telles que celle de « lieux de travail en intérieur » et d'activité « majoritairement sédentaire » ou non ;
- il est entaché d'un vice de procédure, faute pour l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire d'avoir été préalablement consulté ;
- il méconnaît la directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants, les articles 31 à 33 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) du 25 mars 1957 et le principe de la libre prestation de service, en ce qu'il reprend, en ce qui concerne les coefficients de dose applicables aux descendants du radon dans les grottes touristiques, les valeurs excessives de la publication 137 de la Commission internationale de protection radiologique ;
- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il entérine les valeurs de la publication 137 de la Commission internationale de protection radiologique, sans tenir compte des incertitudes scientifiques mises en évidence par les organismes consultés et la communauté scientifique ;
- il méconnaît l'article R. 1333-33 du code de la santé publique dans la mesure où les coefficients de dose n'ont pas été

fixés en fonction de scénarios aussi réalistes que possible ;

- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où il ne tient pas compte des spécificités de l'exploitation des grottes touristiques tenant à la saisonnalité de l'activité et aux conditions réelles de visite de ces grottes ;
- il méconnaît l'article 100 de la directive 2013/59 en ce qu'il ne tient pas compte de l'impossibilité de mettre en œuvre dans les milieux fragiles que constituent les grottes touristiques des mesures de réduction de la concentration en radon.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 septembre 2025, la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens tirés de l'illégalité de l'arrêté du 16 novembre 2023 sont inopérants, l'arrêté du 15 mai 2024 n'ayant pas été pris pour l'application de l'arrêté du 16 novembre 2023, qui n'en constitue pas davantage la base légale, et en tout état de cause, que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 septembre 2025, la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire déclare s'associer aux conclusions et moyens présentés par la ministre du travail, de la santé, des solidarités et de la famille.

Par une ordonnance du 15 mai 2026, la clôture de l'instruction a été fixée au 3 juin 2026 à 12 heures.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de ce que la ministre du travail, de la santé et des solidarités et le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire n'étaient compétents ni pour fixer, en application de l'article R. 4451-4 du code du travail, les modalités particulières d'application, dans les lieux de travail spécifiques mentionnés au b) du 4° de l'article R. 4451-1 du même code, de certaines dispositions réglementaires de ce code, ni pour définir, en application de l'article R. 1333-24 du code de la santé publique, auquel renvoie l'article R. 4451-12 du code du travail, les méthodes de calcul des doses efficaces et des doses équivalentes résultant de l'incorporation de radionucléides et étaient donc tenus de faire droit à la demande d'abrogation du III de l'article 11 de leur arrêté du 15 mai 2024 relatif à la démarche de prévention du risque radon et à la mise en place d'une zone radon et des vérifications associées dans le cadre du dispositif renforcé pour la protection des travailleurs.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ;
- la directive 2013/59/Euratom du 5 décembre 2013 ;
- le code de la santé publique ;
- le code du travail ;
- le décret n° 2024-38 du 24 janvier 2024 ;
- le décret n° 2025-1009 du 29 octobre 2025 ;
- l'arrêté du 30 juin 2021 relatif aux lieux de travail spécifiques pouvant exposer des travailleurs au radon ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Anne Laude, conseillère d'Etat ;
- les conclusions de M. Mathieu Le Coq, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Célice, Texidor, Périer, avocat de la Fédération française du tourisme et patrimoine souterrain ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes visées ci-dessus de la Fédération française du tourisme et patrimoine souterrain présentent à juger des questions semblables. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur le cadre juridique du litige :

2. D'une part, les articles L. 1333-1 et suivants du code de la santé publique fixent les principes applicables à la protection des personnes contre l'exposition aux rayonnements ionisants, leurs modalités d'application étant renvoyées au pouvoir réglementaire. Dans ce cadre, et au titre des mesures générales de protection de la population, les articles R. 1333-23 et R. 1333-24 du même code définissent les conditions dans lesquelles doivent être évaluées, pour mesurer l'exposition aux rayonnements ionisants, les « doses équivalentes » – c'est-à-dire, d'après les définitions figurant à l'annexe 13-7 à ce code, les doses absorbées par un tissu ou organe, pondérées suivant le type et l'énergie du rayonnement – et les « doses efficaces », obtenues en effectuant la « somme des doses équivalentes pondérées délivrées dans les différents tissus et organes du corps par suite d'une exposition interne et externe ». Ainsi, aux termes de l'article R. 1333-23 : « Toute estimation de doses auxquelles la population est exposée prend en compte les doses résultant de l'exposition externe aux rayonnements ionisants et de l'incorporation de radionucléides. Elle est calculée pour une personne représentative, selon des scénarios

aussi réalistes que possible. » Aux termes de l'article R. 1333-24 : « Pour le calcul des doses efficaces et des doses équivalentes, un arrêté des ministres chargés de la radioprotection et du travail définit, compte tenu des effets des radionucléides sur les différents tissus et organes du corps humain : / 1° Les méthodes de calcul et les facteurs de pondération à utiliser ; / 2° Les valeurs de coefficient de conversion pour les expositions externes aux rayonnements ionisants ; / 3° Les valeurs de doses efficaces engagées par unité d'activité incorporée, pour chaque radionucléide ingéré ou inhalé. / Les facteurs de pondération, les valeurs de coefficient de conversion pour les expositions externes aux rayonnements ionisants, les valeurs de doses efficaces engagées par unité d'activité incorporée prennent en compte les valeurs publiées et actualisées par la Commission internationale de protection radiologique. »

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 4451-1 du code du travail : « Les règles de prévention des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, y compris les travailleurs indépendants et les employeurs, exposés aux rayonnements ionisants sont fixées dans le respect des principes généraux de radioprotection des personnes énoncés aux articles L. 1333-2 et L. 1333-3 du code de la santé publique, sans préjudice des principes généraux de prévention prévus à l'article L. 4121-2 du présent code. » Aux termes de l'article R. 4451-1 du même code : « Les dispositions du présent chapitre s'appliquent dès lors que les travailleurs, y compris les travailleurs indépendants, sont susceptibles d'être exposés à un risque dû aux rayonnements ionisants d'origine naturelle ou artificielle. / Elles s'appliquent notamment : / (...) 4° Aux situations d'exposition au radon provenant du sol : / (...) b) Dans certains lieux de travail spécifiques notamment ceux où sont réalisés des travaux souterrains, y compris des mines et des carrières ; (...). » Aux termes de l'article R. 4451-4 : « Un arrêté conjoint des ministres chargés du travail, des mines, de l'environnement et de l'agriculture fixe la liste des lieux de travail spécifiques mentionnés au b du 4° de l'article R. 4451-1, ainsi que les modalités particulières d'application des articles R. 4451-14, R. 4451-15, R. 4451-18, R. 4451-22, R. 4451-24, R. 4451-44 et R. 4451-53 dans ces lieux. » Au nombre des lieux de travail spécifiques mentionné par ces dispositions figurent, en vertu du 1° de l'article 2 de l'arrêté du 30 juin 2021 relatif aux lieux de travail spécifiques pouvant exposer des travailleurs au radon, les « cavités souterraines naturelles ou artificielles, telles que (...) les grottes ». Enfin, aux termes de l'article R. 4451-12 du code du travail : « Les calculs de la dose efficace et des doses équivalentes sont réalisés selon les méthodes définies par l'arrêté pris en application de l'article R. 1333-24 du code de la santé publique. »

Sur les dispositions réglementaires litigieuses :

4. D'une part, l'arrêté du 16 novembre 2023 définissant les modalités de calcul des doses efficaces et des doses équivalentes résultant de l'exposition des personnes aux rayonnements ionisants, pris sur le fondement des dispositions de l'article R. 1333-24 du code de la santé publique, auquel renvoie l'article R. 4451-12 du code du travail, fixe, à son annexe III, les valeurs de dose efficace par unité d'activité incorporée de chaque radionucléide ingéré ou inhalé. Le III.3 de cette annexe comporte des dispositions particulières en ce qui concerne le calcul de la dose efficace engagée résultant de l'inhalation des descendants du radon 222 et du radon 220, en vertu desquelles le calcul de la dose efficace engagée fait notamment intervenir des coefficients de dose, exprimés en dose efficace par unité d'exposition à l'énergie alpha potentielle volumique. En ce qui concerne les travailleurs exposés aux descendants du radon 222, le premier tableau figurant au III.3.2 de la même annexe fixe ce coefficient à 3 en ce qui concerne les « lieux de travail en intérieur où les travailleurs ont une activité majoritairement sédentaire (secteur tertiaire, bureaux...) » et à 6 en ce qui concerne les « lieux de travail en intérieur où les travailleurs ont une activité majoritairement non sédentaire (activité physique significative : travaux, maintenance, entretien...) ». Le même tableau précise ensuite que : « Concernant les lieux de travail spécifiques mentionnés au b) du 4° de l'article R. 4451-1 du code du travail, l'arrêté pris en application de l'article R. 4451-4 du même code dispose de modalités particulières pour le calcul de la dose efficace due au radon et peut définir des coefficients de dose applicables à certains types de lieux de travail spécifiques. »

5. D'autre part, le second alinéa du I de l'article 5 de l'arrêté du 30 juin 2021 relatif aux lieux de travail spécifiques pouvant exposer des travailleurs au radon, pris en application de l'article R. 4451-4 du code du travail, disposait, dans sa rédaction initiale, que : « Dans les lieux de travail spécifiques en milieu souterrain mentionnés à l'article 2, toute estimation de la dose efficace relative à l'exposition des travailleurs au radon tient compte du facteur d'équilibre entre le gaz radon et ses descendants radioactifs à vie courte, notamment grâce au mesurage de l'énergie alpha potentielle ou à des valeurs de référence publiées par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire pour certains lieux de travail spécifiques. » Le III de l'article 11 de l'arrêté du 15 mai 2024 relatif aux lieux de travail spécifiques pouvant exposer des travailleurs au radon remplace cet article 5 par les dispositions suivantes : « Dans les lieux de travail spécifiques en milieu souterrain mentionnés à l'article 2, l'évaluation de la dose efficace relative à l'exposition des travailleurs au radon tient compte du facteur d'équilibre entre le gaz radon et ses descendants radioactifs à vie courte, grâce : / 1° soit au mesurage de l'énergie alpha potentielle ; / 2° soit à l'utilisation de valeurs de référence publiées par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire pour certains lieux de travail spécifiques ; / 3° à défaut, selon les méthodes de calculs de la dose efficace définies par l'arrêté mentionné à l'article R. 4451-12 du code du travail. »

6. Les conclusions de la Fédération française du tourisme et patrimoine souterrain, qui rassemble des gestionnaires d'espaces patrimoniaux souterrains et notamment de grottes touristiques, doivent être regardées comme tendant, sous le n° 490924, à l'annulation et, à titre subsidiaire, à l'abrogation des dispositions du III.3 de l'annexe III à l'arrêté du 16 novembre 2023 en tant qu'elles s'appliquent aux lieux de travail spécifiques mentionnés au b) du 4° de l'article R. 4451-1 du code du travail, au nombre desquels, ainsi qu'il a été dit au point 3, figurent les grottes. Sous le n° 500756, la même fédération doit être regardée comme demandant l'annulation du refus opposé à sa demande tendant à l'abrogation des dispositions du III de l'article 11 de l'arrêté du 15 mai 2024 ayant remplacé l'article 5 de l'arrêté du 30 juin 2021 par les

dispositions citées à la fin du point 5.

Sur les conclusions dirigées contre les dispositions du III.3 de l'annexe 3 de l'arrêté du 16 novembre 2023 en tant qu'elles s'appliquent aux lieux de travail spécifiques :

En ce qui concerne la référence, par le III.3 de l'annexe III à l'arrêté litigieux, à l'arrêté pris en application de l'article R. 4451-4 du code du travail :

7. Par les dispositions du III.3 de son annexe III citées à la fin du point 4, l'arrêté du 16 novembre 2023 doit être regardé, non comme ayant entendu exclure l'application des dispositions de ce III.3 aux lieux de travail spécifiques mentionnés au b) du 4° de l'article R. 4451-1 du code du travail, au nombre desquels figurent les grottes touristiques, mais comme ayant entendu conférer à ces dispositions un caractère subsidiaire par rapport aux dispositions particulières déjà prises ou susceptibles d'être prises par l'arrêté prévu par l'article R. 4451-4 du même code – et notamment par rapport aux dispositions alors en vigueur de l'article 5 de l'arrêté du 30 juin 2021, citées au point 5.

8. Toutefois, s'il était loisible aux auteurs de l'arrêté du 16 novembre 2023, pris sur le fondement de l'article R. 1333-24 du code de la santé publique, de prévoir eux-mêmes, sous réserve qu'elles soient objectivement justifiées par une différence de situation en rapport avec leur objet, des dispositions particulières relatives au calcul de la dose efficace dans tout ou partie des lieux spécifiques en question, il ne résulte pas des termes de l'article R. 4451-4 du code du travail qu'il ait habilité les ministres qu'il désigne à édicter de telles dispositions particulières, en dérogeant, le cas échéant, à celles de l'arrêté prévu par l'article R. 1333-24 du code de la santé publique. Il suit de là qu'en réservant expressément l'application de dispositions dérogatoires prises ou susceptibles de l'être en application de l'article R. 4451-4 du code du travail, l'arrêté litigieux méconnaît le champ d'application de cet article. La fédération requérante est, par suite, fondée à en demander, dans cette mesure, l'annulation pour excès de pouvoir.

En ce qui concerne les autres dispositions du III.3 de l'annexe III à l'arrêté du 16 novembre 2023 :

9. En premier lieu, en se bornant à faire valoir que certains avis visés par l'arrêté litigieux n'auraient pas été rendus publics, la fédération requérante, qui, au surplus, ne se prévaut d'aucune disposition législative ou réglementaire imposant ces consultations, n'allègue pas sérieusement que ces avis n'auraient pas été effectivement rendus. Le moyen qu'elle soulève sur ce point ne peut, dès lors, qu'être écarté.

10. En deuxième lieu, en recourant, dans le premier tableau figurant au III.3.2 de l'annexe III à l'arrêté litigieux, aux notions de « lieux de travail en intérieur » et d'activité « majoritairement sédentaire » ou non, cette dernière étant, au demeurant, éclairée par une énumération non limitative de situations types, l'arrêté attaqué ne peut être regardé comme méconnaissant l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, non plus, en tout état de cause, que le principe de sécurité juridique. En particulier, il résulte tant de leurs termes mêmes que de l'objectif de protection contre les risques associés à l'exposition au radon que poursuivent les dispositions litigieuses que les « lieux de travail en intérieur » qu'elles visent ne se limitent pas aux lieux situés dans des bâtiments mais incluent, notamment, les espaces naturels fermés tels que les grottes.

11. En troisième lieu, le dernier alinéa de l'article R. 1333-24 du code de la santé publique, cité au point 2, prévoit que « les valeurs de doses efficaces engagées par unité d'activité incorporée prennent en compte les valeurs publiées et actualisées par la Commission internationale de protection radiologique ». Il ne résulte pas des termes de la directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom invoquées par la fédération requérante que cette directive s'opposerait à ce qu'il soit tenu compte, pour la fixation des coefficients de dose, de publications de la Commission internationale de protection radiologique (CIPR) postérieures à son adoption, notamment de la publication 137 qui a servi de référence à la fixation des coefficients de dose figurant au III.3 de l'annexe III à l'arrêté litigieux, alors au contraire que son article 13 prévoit que, « pour l'estimation de la dose efficace et de la dose équivalente, il est fait usage des valeurs standard et paramètres associés appropriés » et que le point 96 de son article 4 inclut expressément dans ces valeurs standard et paramètres associés les « mises à jour approuvées par les États membres » des publications de la CIPR disponibles à l'époque de l'adoption de la directive. Par une recommandation (UE) 2024/440 du 2 février 2024 relative à l'utilisation des coefficients de dose pour l'estimation de la dose efficace et de la dose équivalente aux fins de la directive 2013/59/Euratom du Conseil, la Commission européenne a d'ailleurs, postérieurement à l'intervention de l'arrêté litigieux, expressément recommandé aux États membres, sur le fondement de l'article 33, alinéa 2, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, de faire usage, lors de l'estimation de la dose efficace et de la dose équivalente par suite d'une exposition interne, de diverses publications récentes de la CIPR, notamment la publication 137.

12. En quatrième lieu, aux termes des paragraphes 1 et 2 de l'article 100 de la directive 2013/59/Euratom : « 1. Les États membres veillent à ce que des mesures soient prises si des éléments indiquent ou établissent l'existence d'expositions qui ne peuvent pas être négligées du point de vue de la radioprotection, afin de répertorier et d'évaluer les situations d'exposition existantes en tenant compte des types de situations d'exposition existantes énumérées à l'annexe XVII et de déterminer les expositions professionnelles et du public correspondantes. / 2. Les États membres peuvent décider, eu égard au principe général de justification, qu'une situation d'exposition existante ne justifie pas que des mesures protectrices ou

de remédiation soient envisagées. » A la supposer établie, la seule circonstance, invoquée par la fédération requérante, que ne puisse être envisagée aucune mesure, telle qu'une ventilation accrue, de nature à permettre la diminution de la concentration en radon dans les grottes touristiques, eu égard à la fragilité des milieux naturels que celles-ci constituent, ne saurait être regardée, par elle-même, comme de nature à justifier qu'il soit fait usage de la faculté reconnue aux États membres par ces dispositions de ne pas imposer de mesures protectrices, eu égard aux risques pour la santé humaine associés à l'exposition au radon. Ainsi, et en tout état de cause, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 100, paragraphe 2, de la directive 2013/59/Euratom ne peut qu'être écarté.

13. En cinquième lieu, le moyen tiré, par la fédération requérante, de la violation du principe de la libre prestation de services n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé, en l'absence notamment d'éléments de nature à établir que les restrictions à la libre prestation de services qui résulteraient de l'arrêté attaqué ne seraient pas proportionnées aux raisons impérieuses d'intérêt général tenant à la protection de la santé publique sur lesquelles repose la réglementation litigieuse.

14. En sixième lieu, il résulte des termes mêmes des dispositions du III.3 de l'annexe III à l'arrêté attaqué, contrairement à ce que soutient la fédération requérante, que le calcul de la dose efficace engagée tient compte du temps d'exposition effectif en heures, désigné par la lettre « T » dans les formules qui y figurent. Le moyen tiré de ce que ces dispositions ne permettraient pas de tenir compte des particularités de l'exploitation des grottes touristiques et notamment de leur saisonnalité qui limite le temps de travail annuel des guides ne peut donc qu'être écarté comme manquant en fait. Il en va de même du moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué, qui ne prend pas parti sur ce point, serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation en qualifiant l'activité des guides dans les grottes touristiques d'activité majoritairement non sédentaire au sens du premier tableau figurant au III.3.2 de son annexe III.

15. En septième lieu, enfin, il ressort des pièces du dossier que, pour fixer à 3 ou 6, en fonction du caractère majoritairement sédentaire ou non de l'activité, les coefficients de dose applicables aux descendants du radon 222 dans les lieux intérieurs, au nombre desquels figurent les grottes touristiques, les auteurs de l'arrêté litigieux ont tenu compte, conformément aux dispositions déjà citées du dernier alinéa de l'article R. 1333-24 du code de la santé publique, des valeurs publiées par la CIPR, notamment de sa publication 137, qui préconise spécifiquement le recours au coefficient 6 en ce qui concerne les activités de travail en grotte touristique. Si la fédération requérante fait valoir les incertitudes et limites qui, selon elle, affecteraient l'approche dosimétrique retenue par cette publication, alors que les précédentes publications de la CIPR relatives au radon reposaient sur une approche épidémiologique, et se prévaut notamment de l'avis du 4 octobre 2022 par lequel l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) recommande, pour faciliter l'application de la réglementation, de retenir le coefficient 3 pour l'ensemble des lieux de travail, il ressort de ce même avis ainsi que du rapport de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) sur les nouveaux coefficients de dose pour le radon recommandés par la CIPR dans sa publication 137 que les résultats de l'approche dosimétrique, qui est celle retenue par la CIPR pour les autres radionucléides, sont cohérents avec ceux de l'approche épidémiologique, compte tenu notamment d'une réévaluation du risque de cancer du poumon dû au radon, et que cette dernière approche comporte elle-même des limites et incertitudes. Au surplus, s'agissant plus spécialement du coefficient à retenir pour les activités dans les grottes touristiques, les résultats d'une étude récente conduite par l'IRSN dans l'une de ces grottes sont cohérents avec les préconisations de la publication 137 de la CIPR. Dans ces conditions, la fédération requérante n'est pas fondée à soutenir que les coefficients de dose retenus par l'arrêté attaqué ne reposeraient pas sur des « scénarios aussi réalistes que possible », en méconnaissance des dispositions de l'article R. 1333-23 du code de la santé publique citées au point 2, ou seraient entachés d'une erreur manifeste d'appréciation.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la fédération requérante est seulement fondée à demander l'annulation, dans le premier tableau du III.3.2 de l'annexe III à l'arrêté du 16 novembre 2023 définissant les modalités de calcul des doses efficaces et des doses équivalentes résultant de l'exposition des personnes aux rayonnements ionisants, des mots : « Concernant les lieux de travail spécifiques mentionnés au b) du 4° de l'article R. 4451-1 du code du travail, l'arrêté pris en application de l'article R. 4451-4 du même code dispose de modalités particulières pour le calcul de la dose efficace due au radon et peut définir des coefficients de dose applicables à certains types de lieux de travail spécifiques. »

Sur les conclusions tendant à l'annulation du refus d'abroger le III de l'article 11 de l'arrêté du 15 mai 2024 :

17. L'arrêté du 15 mai 2024 a été pris, par la ministre du travail, de la santé et des solidarités et le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, en application des dispositions de l'article R. 4451-34 du code du travail, en vertu duquel les modalités et conditions de mise en œuvre de la sous-section 2 de la section 5 du chapitre Ier du titre V du livre IV de la partie réglementaire du code du travail, comprenant les articles R. 4451-21 à R. 4451-34, sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés du travail et de l'agriculture. Toutefois, pas davantage que celles de l'article R. 4451-4 du même code, ces dispositions ne peuvent être regardées comme habilitant les ministres qu'elles désignent à fixer les méthodes de calcul de la dose efficace pour les descendants du radon dans les lieux spécifiques mentionnés au b) du 4° de l'article R. 4451-1. En effet, ainsi qu'il a été dit au point 8, cette compétence appartient, en vertu de l'article R. 1333-24 du code de la santé publique, auquel renvoie l'article R. 4451-12 du code du travail, aux ministres chargés de la radioprotection et du travail, au nombre desquels, au titre de la radioprotection, figurait à la date de l'arrêté litigieux, en vertu du g) du III de l'article 2 du décret du 24 janvier 2024 relatif à ses attributions, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et figure à la date de la présente décision, en vertu du 9° de l'article 2 du décret du 29 octobre 2025 relatif à ses attributions, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.

18. Dès lors, et sans qu’il soit besoin de se prononcer sur les moyens de sa requête n° 500756, la fédération requérante est fondée à demander l’annulation de la décision rejetant sa demande tendant à l’abrogation du III de l’article 11 de l’arrêté du 15 mai 2024, qui a pour objet de définir des modalités particulières de calcul de la dose efficace relative à l’exposition des travailleurs au radon dans les lieux spécifiques dont la liste est fixée par l’arrêté du 30 juin 2021.

Sur les conclusions à fin d’injonction :

19. L’annulation du refus d’abroger le III de l’article 11 de l’arrêté du 15 mai 2024 implique nécessairement que le ministre du travail et des solidarités et la ministre de l’agriculture, de l’agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire abrogent ces dispositions. Il y a lieu de leur enjoindre de procéder à cette abrogation dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Sur les conclusions présentées au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative :

20. Il n’y a pas lieu, dans les circonstances de l’espèce, de mettre à la charge de l’État la somme que la fédération requérante demande au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Dans le premier tableau du III.3.2 de l’annexe III à l’arrêté du 16 novembre 2023 définissant les modalités de calcul des doses efficaces et des doses équivalentes résultant de l’exposition des personnes aux rayonnements ionisants, sont annulés les mots : « Concernant les lieux de travail spécifiques mentionnés au b) du 4° de l’article R. 4451-1 du code du travail, l’arrêté pris en application de l’article R. 4451-4 du même code dispose de modalités particulières pour le calcul de la dose efficace due au radon et peut définir des coefficients de dose applicables à certains types de lieux de travail spécifiques. »

Article 2 : La décision implicite par laquelle la ministre du travail et de l’emploi et la ministre de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire ont refusé d’abroger le III de l’article 11 de l’arrêté du 15 mai 2024 relatif à la démarche de prévention du risque radon et à la mise en place d’une zone radon et des vérifications associées dans le cadre du dispositif renforcé pour la protection des travailleurs est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au ministre du travail et des solidarités et à la ministre de l’agriculture, de l’agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire d’abroger les dispositions mentionnées à l’article 2 dans le délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la Fédération française du tourisme et patrimoine souterrain, au ministre du travail et des solidarités, au ministre de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et à la ministre de l’agriculture, de l’agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire.

Délibéré à l’issue de la séance du 1er juillet 2026, où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Gaëlle Dumortier, Mme Anne Courrèges, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, M. Raphaël Chambon, M. Julien Boucher, Mme Aurélie Bretonneau, M. Jean de L’Hermite, conseillers d’Etat et Mme Anne Laude, conseillère d’Etat-rapporteure.

Rendu le 13 juillet 2026.

Le président :
Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :
Signé : Mme Anne Laude

Le secrétaire :
Signé : M. Hervé Herber

La République mande et ordonne au ministre du travail et des solidarités, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l’exécution de la

présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :
