



# La reconnaissance des victimes des essais nucléaires français : un combat de longue haleine

210

Tel est le nombre d'essais nucléaires réalisés par l'État Français entre 1960 et 1996, d'abord dans le Sahara Algérien (17 essais), puis en Polynésie Française (193 essais).

Aujourd'hui encore, l'État français tente de garder secrètes les conséquences désastreuses de ces essais, tant sur l'environnement que sur les résidents temporaires et populations locales.

Mais 14 ans après le dernier essai nucléaire, la France semble enfin montrer qu'elle souhaite prendre ses responsabilités. C'est ainsi que le 5 janvier 2010, la loi **MORIN relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français** est adoptée.<sup>i</sup>

Si l'on pouvait féliciter la France pour cette démarche, la réalité du régime de reconnaissance des victimes des essais nucléaires tel que consacré par le législateur, et les nombreuses évolutions que ce régime a connu sur la dernière décennie, amènent à être bien plus réservé.

## Un mécanisme de solidarité nationale

Sur la forme d'abord, il est apparu que l'État français n'a absolument pas reconnu être responsable des conséquences des essais nucléaires sur les populations locales et résidents de passage.<sup>ii</sup>

En effet, la loi MORIN est présentée comme mettant en œuvre **un mécanisme de solidarité nationale**, et **non un régime de responsabilité**, comme les victimes de ces essais auraient pu l'espérer.

Il résulte de cette qualification que la Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française (la CSP) n'est pas fondée à solliciter le remboursement des milliards de frais engagés par elle en qualité de tiers payeur.

Surtout, une telle dénomination constitue un message fort regrettable.

## Une décennie

Sur le fond, on remarquera que le régime de reconnaissance des victimes des essais nucléaires a connu en dix ans de profondes évolutions.



## **1. 2010 – 2017 : un mécanisme initial manifestement inopérant**

### **• Une présomption acquise par la réunion de trois conditions**

La personne qui remplit trois conditions cumulatives telles que prévues par les textes bénéficie d'une présomption de causalité entre la survenance de la maladie dont elle souffre et l'exposition aux rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français :

- Une condition de temps
- Une condition de lieu
- Une condition de pathologie

Les modifications apportées sur ces conditions sont peu nombreuses depuis 2010 et plutôt favorables aux victimes puisque les zones géographiques visées ont été étendues, tout comme la liste des maladies concernées. Ces évolutions font suite aux données nouvelles recueillies du fait de la déclassification d'un certain nombre de documents jusqu'alors classés secret défense.

Ainsi, l'article 2 de la loi du 5 avril 2010, dans sa version telle que modifiée en 2013<sup>iii</sup>, dispose que :

« La personne souffrant d'une pathologie radio-induite doit avoir résidé ou séjourné :

1° Soit entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 au Centre saharien des expérimentations militaires, ou entre le 7 novembre 1961 et le 31 décembre 1967 au Centre d'expérimentations militaires des oasis ou dans les zones périphériques à ces centres ;

2° Soit entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998 en Polynésie française.

Un décret en Conseil d'État délimite les zones périphériques mentionnées au 1°. »

Le décret du 15 septembre 2014, modifié en 2019<sup>iv</sup>, présente les maladies radio-induites concernées : Leucémies (sauf leucémie lymphoïde chronique), Myélodysplasies, Lymphomes non hodgkiniens, Myélomes, ainsi que de nombreux Cancers.

L'objectif affiché de ce mécanisme était de faciliter l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

**En application de de cette loi, il suffit donc pour le demandeur, du moins en théorie, de rapporter la preuve qu'il a résidé ou séjourné dans les zones et pendant les périodes susmentionnées et qu'il est atteint d'une maladie radio-induite désignée par décret, sous réserve d'un renversement de cette présomption.**



- **Une présomption de causalité aisément (et largement) renversée**

En application de l'article 4 de la loi MORIN, la présomption de causalité était renversée, écartée, dès lors qu'il était établi par le service en charge de l'instruction du dossier qu'au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition, le risque attribuable aux essais nucléaires pouvait être considéré comme « *négligeable* ».

A l'origine, la décision était prise par le Ministère de la Défense, sur avis consultatif du Comité d'Indemnisation des Victimes des Essais Nucléaires (le CIVEN). Au cours de l'année 2015<sup>v</sup>, le CIVEN est devenu l'organe décideur.

Outre que les dossiers étaient à l'origine étudiés sans audition des demandeurs, il est apparu que ces deux autorités ont entendu la notion de risque négligeable dans un sens très largement défavorable aux demandeurs.

- Entre 2010 et 2017, **1039 dossiers sont examinés.**
- 1008 dossiers font l'objet d'une décision de rejet.
- **Seuls 31 dossiers font l'objet d'un accord, soit moins de 3% des dossiers examinés.**
- Par ailleurs, il ressort des chiffres établis par le CIVEN que près de 68% des rejets qu'il a prononcé entre 2015 et 2017 sont fondés sur un renversement de la présomption établie par la loi de 2010.
- **Autrement dit, près de 7 personnes sur 10 ayant vu leur demande rejetée sur cette période remplissaient les conditions de temps, de lieu, et de maladie.**<sup>vi</sup>

## **2. 2017 - Loi EROM : un bond en avant pour les victimes des essais nucléaires**

Partant du constat de l'échec du mécanisme existant, la loi EROM adoptée en 2017 est venue modifier la loi MORIN en **supprimant la notion de risque négligeable.** <sup>vii</sup>

Saisi d'une demande d'avis contentieux, le Conseil d'État a jugé que la présomption acquise ne pouvait dès lors être renversée que si « *l'administration établit que la pathologie de l'intéressé résulte **exclusivement d'une cause étrangère** à l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires, en particulier parce qu'il n'a subi*



*aucune exposition à de tels rayonnements* ». Il précisait que **cette règle devait être appliquée immédiatement**, sans attendre les recommandations qui avaient été sollicitées par le gouvernement.<sup>viii</sup>

### **3. 2017 - 2018 : une remise en cause de la loi EROM**

Le CIVEN s'est fermement opposé à cette évolution législative qui pouvait être regardée, il est vrai, comme instituant une présomption de causalité quasi-irréfragable. Mais finalement, était-ce si terrible ?

**Ne serait-il pas plus juste de « prendre le risque » d'indemniser à tort une personne qui remplirait les conditions de temps, de lieu et de maladie, que de prendre le risque de nier le droit légitime à indemnisation d'une victime des essais nucléaires français ?**

**Le doute ne doit-il pas profiter au malade ou au défunt qui a, en tout état de cause, subi ou participé à la politique française de dissuasion nucléaire ?**

Telle n'était pas la position des membres du CIVEN. Six des neufs membres démissionnaient sur l'année 2017, réduisant la composition du Comité à trois membres, soit une composition inférieure au quorum de cinq membres exigé par les textes. Plus aucun dossier ne pouvait être examiné.

**L'effectif n'a été reconstitué qu'en 2018 et les nouveaux membres ont purement et simplement écarté l'application de l'avis émis par le Conseil d'État.<sup>ix</sup>**

Par une délibération du 14 mai 2018<sup>x</sup> une nouvelle méthodologie a été établie par le CIVEN, suivant laquelle la présomption de causalité peut être renversée dès lors qu'il est établi que le demandeur a été exposé à une dose annuelle efficace inférieure à 1 millisievert (mSv). Précisons que le millisievert est l'unité qui permet de mesurer l'exposition à la radioactivité (ou rayonnements ionisants). Ainsi, dès lors qu'il est établi que la personne qui a résidé sur une des zones et pendant les périodes susmentionnées a été exposée à une dose inférieure à ce seuil d'1 mSv, le CIVEN pourra considérer qu'il n'y a pas de relation de cause à effet avérée entre la maladie déclarée et les essais nucléaires réalisés.

Ce critère a été consacré par le législateur quelques jours après le Noël de l'année 2018.<sup>xi</sup>



Il faut relever que l'application de ce critère en lieu et place de celui du risque négligeable, bien que moins favorable que celui de la cause étrangère, a permis d'augmenter de manière considérable le nombre de dossier faisant l'objet d'un accord. Ainsi, en 2018, 56% des décisions du CIVEN étaient des décisions d'accord de prise en charge, soit 145 décisions sur 266 dossiers examinés.

Sur l'année en 2019, le CIVEN a rendu 47% de décisions favorables, soit 126 décisions sur 268 dossiers examinés.<sup>xii</sup>

Cependant, la position du CIVEN interroge. En effet, outre qu'il pourrait être reproché au Comité d'avoir appliqué un critère nouveau, au mépris de la loi adoptée par le Parlement en 2017 et de l'avis du Conseil d'Etat, la méthode d'appréciation du seuil de 1mSv est critiquable (cf. 4.).

#### **4. Les actualités de l'année 2020 : des jurisprudences administratives favorables aux victimes des essais nucléaires**

- **27 janvier 2020 : le rejet par le Conseil d'État d'une application rétroactive de la loi du 28 décembre 2018**

Le Conseil d'État est venu affirmer que, faute de dispositions transitoires en ce sens, le critère du 1 mSv ne pouvait pas être appliqué aux demandes déposées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2018.<sup>xiii</sup>

Monsieur Alain Christnacht, président du CIVEN, réagissait à cette décision en indiquant :

**« On a rejeté des dossiers parce que la dose était inférieure à 1 mSv. On ne peut plus dire cela. Donc on va les réexaminer pour démontrer, si on le peut que la maladie est due à une autre cause. »**<sup>xiv</sup>

Cette jurisprudence et la réaction qui en est résultée auront permis de présenter le positionnement du CIVEN qui n'est pas de *vérifier* si la demande est fondée, **mais bien de chercher à démontrer qu'elle ne l'est pas.**

Le ton est donné.

- **17 juin 2020 : une nouvelle loi défavorable aux victimes des essais nucléaires adoptée en pleine crise sanitaire**



C'est en pleine crise sanitaire que le législateur, pour faire échec à la jurisprudence du Conseil d'État, a intégré au sein de la loi du 17 juin 2020<sup>xv</sup> relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne un article 57 précisant que les dispositions nouvelles intégrées par la loi du 28 décembre 2018 sont applicables aux demandes déposées devant le CIVEN avant son entrée en vigueur.

Ainsi, l'utilisation du critère du 1 mSv est légitimée pour tous les dossiers qui n'ont pas fait l'objet d'une décision passée en force de chose jugée.

- **6 novembre 2020 : le Conseil d'État fait application de la loi MORIN telle que modifiée en 2018, mais remet en cause l'analyse des demandes telle que pratiquée par le CIVEN**

Dans une décision récente, le Conseil d'État a fait application de la loi du 17 juin 2020, et par voie de conséquence, des modifications apportées par la loi du 28 décembre 2018<sup>xvi</sup> à une affaire en cours introduite avant la publication de ladite loi du 28 décembre 2018.

Ce premier point ne doit pas rester pour acquis. En effet, on peut douter de la conformité de la loi adoptée en 2020 au regard de l'exigence constitutionnelle de sécurité juridique, et du droit au procès équitable consacré par l'article 6 de la CEDH qui interdit au législateur, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, d'influer sur le dénouement judiciaire de litiges en cours.<sup>xvii</sup>

Surtout, cette jurisprudence, et d'autres rendues dans son sillon<sup>xviii</sup>, sont venues remettre en cause la méthodologie d'instruction des dossiers telle que pratiquée par le CIVEN.

D'une part, les juridictions administratives rappellent que le critère du 1 mSv n'est pas une condition nouvelle devant être remplie pour ouvrir droit à indemnisation, mais **seulement un moyen permettant au CIVEN de renverser une présomption qui serait acquise**. Dès lors, le CIVEN doit rapporter la preuve que le demandeur a été exposé à une dose inférieure à 1 mSv. **A défaut, la présomption n'est pas renversée et le une décision de prise en charge doit être rendue.**

D'autre part, ces juridictions sont venues préciser dans quelle mesure le CIVEN peut valablement estimer avoir rapporté la preuve de ce que le demandeur a été exposé à une dose inférieure à 1 mSv. Ainsi, si le CIVEN peut, pour tenter de renverser une présomption acquise, utiliser les résultats des mesures de surveillance de la contamination individuelles et collectives qui auraient été réalisées sur place, **il lui appartient de vérifier qu'elles l'ont été de manière suffisante au regard des conditions concrètes d'exposition de l'intéressé.**



Ces précisions sont bienvenues dès lors qu'il est apparu que le CIVEN appréciait de manière très légère la charge de la preuve qui pèse sur lui, retenant notamment l'existence d'une exposition inférieure à 1 mSv

- en s'appuyant grandement sur des résultats de surveillances individuelles, alors qu'il est établi que **ces mesures étaient très largement insuffisantes au regard des conditions concrètes d'exposition des personnes présentes sur les zones exposées,**
- ou encore en estimant que la réalisation d'essais souterrains aurait permis un confinement en profondeur de la radioactivité (l'Etat ayant réalisé des essais souterrains et atmosphériques jusqu'en 1974, puis des essais souterrains seulement), de sorte que le demandeur seulement présent en Polynésie mais qui n'aurait pas été affecté sur le site des essais souterrains ne pourrait pas avoir été exposé à une dose supérieure à 1 mSv. **Or, contrairement aux allégations du CIVEN, il a été reconnu que des fuites ont été relevées ensuite de dizaines d'essais souterrains.**<sup>xix</sup>

Les précisions apportées par ces juridictions confirment que la méthodologie adoptée par le CIVEN est perfectible.

**Entre 2010 et 2019, 169 dossiers ont fait l'objet d'une décision d'acceptation de prise en charge sur décision de justice suite à un refus initial du CIVEN.** <sup>xx</sup> Sans nul doute que les dernières jurisprudences conduiront à une augmentation de ce nombre.

**Marine BOTREAU**

**Elève Avocat au sein du cabinet ANAV-ARLAUD AVOCAT**

<sup>i</sup> - Loi MORIN n°2010-2 du 5 janvier 2010

<sup>ii</sup> - CE, 17.10.2016, Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française, n° 400375

<sup>iii</sup> - Loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013

<sup>iv</sup> - Décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 et Décret n°2019-520 du 27 mai 2019

<sup>v</sup> - Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013

<sup>vi</sup> - Rapport d'activité 2019 établi par le CIVEN

<sup>vii</sup> - Loi EROM n°2017-256 du 28 février 2017

<sup>viii</sup> - CE, 28.06.2017, avis contentieux, n°409777

<sup>ix</sup> - *Not.* p.12 Rapport activité 2019 établi par le CIVEN

<sup>x</sup> - Délibération n° 2018-5 du 14 mai 2018, publiée au JORF du 30 mai 2018

<sup>xi</sup> - Loi n°2018-1317 du 2\_ décembre 2018

<sup>xii</sup> - Rapport d'activité 2019 établi par le CIVEN

<sup>xiii</sup> - CE, 27.01.2020, n° 43257

<sup>xiv</sup> - <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvelles-regles-indemnisation-victimes-essais-nucleaires-polynesie-797907.html>

<sup>xv</sup> Loi n°2020-734 du 17 juin 2020

<sup>xvi</sup> - CE, 06.11.2020, n°439003

<sup>xvii</sup> - Cass. 1ère civ., 27.06.2018, n°17-21.850

<sup>xviii</sup> CAA NANCY, 01.12.2020 n°19NC02267, n°19NCO2216, n°19NCO0282, n°20NC00065 et n°20NC00066

<sup>xix</sup> - *La dimension radiologique des essais nucléaires français en Polynésie*, Ministère de la Défense, 2006, p.73 et 74

<sup>xx</sup> - Rapport d'activité 2019 établi par le CIVEN