”Le Conseil d’État se prononce pour la première fois sur l’application de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l’indemnisation des victimes des essais nucléaires français”

Jennifer Marchand

▶ **To cite this version:**

Jennifer Marchand. ”Le Conseil d’État se prononce pour la première fois sur l’application de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l’indemnisation des victimes des essais nucléaires français”. La Semaine juridique. Édition générale, 2016. hal-04435660

HAL Id: hal-04435660
https://uca.hal.science/hal-04435660

Submitted on 2 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le Conseil d'État se prononce pour la première fois sur l'application de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français

JCP G n° 7, 15 février 2016, act. 205

Note sous arrêt par Jennifer MARCHAND
Maître de Conférences à l'Université d'Auvergne
Centre Michel de l'Hospital EA 4232

Sommaire : Le Conseil d'État se prononce pour la première fois sur l'application de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires. Il précise les critères que le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) peut utiliser pour apprécier le caractère négligeable du risque attribuable aux essais nucléaires et ainsi renverser la présomption légale de causalité. Le CIVEN peut se fonder sur la dose reçue de rayonnements ionisants. Le Conseil d'État juge que lorsque de telles données ne sont pas disponibles et qu'elles auraient été nécessaires, il est impossible d'établir le caractère négligeable du risque.

CE, 7 déc. 2015, n° 378325 : JurisData n°2015-027481

NOTE :

La France a procédé, entre 1960 et 1996, à 210 essais nucléaires atmosphériques ou souterrains au Sahara et en Polynésie française. Les victimes des conséquences de ces essais relevaient alors d'un régime différent selon leur statut, civil ou militaire. Les personnes atteintes de maladies radio-induites pouvaient obtenir réparation sur le fondement des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, du code de la sécurité sociale ou dans le cadre de contentieux administratifs (exemple de faute lourde de l'État: CAA Bordeaux, 16 juin 2003, n°00BX01446). L'indemnisation supposait que le caractère professionnel de la maladie soit reconnu ou que la preuve du lien de causalité entre la maladie et les essais nucléaires soit apportée. Cette condition constituait un obstacle majeur pour la plupart des demandeurs et il leur était difficile d'obtenir réparation.
Pour répondre aux attentes des victimes, l'arsenal législatif devait évoluer. La loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 consacre le principe de la réparation intégrale du préjudice et le bénéfice d'une présomption de causalité. L'accès à ce régime est désormais ouvert aux personnes justifiant avoir résidé ou séjourné dans les zones des essais, durant les périodes fixées par la loi, et atteintes d'une pathologie figurant sur une liste arrêtée par un décret en Conseil d'État adopté le 11 juin 2010 (abrogé par le décret n°2014-1049 du 15 septembre 2014).

Lors des débats parlementaires, les projections avaient estimé le nombre de dossiers déposés à 20 000, et le nombre d'indemnisables entre 2 000 et 5 000. En termes de financement, pour faire face aux demandes, chaque année, en loi de finances initiale, 10 millions d'euros sont inscrits au titre de l'action « Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français ». L'afflux attendu de dossiers n'a toutefois pas eu lieu et les indemnisations se révèlent assez rares. Depuis l'installation du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), 1024 dossiers ont été déposés. 880 décisions ont été rendues et seulement 19 indemnisations ont été octroyées (http://www.gouvernement.fr/civen ; *L'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : une loi qui n'a pas encore atteint ses objectifs*, Sénat, rapport d'information, n°856, 18 sept. 2013).

Le CIVEN était jusqu'en 2013, un organisme consultatif faisant des recommandations au Ministre de la Défense. Il a été transformé par l'article 53 de la loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 en une autorité administrative indépendante compétente pour décider d'attribuer ou non des indemnisations au titre de la loi du 5 janvier 2010. Les refus opposés par le Ministre de la Défense aux demandes d'indemnisation constituent des décisions administratives qui peuvent être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir. Une quinzaine d'arrêts a été rendue par les cours administratives d'appel (H. Arboussey, « Regards critiques sur les avancées juridiques récentes de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français », *RDSS* 2015, p. 659). Dans ce contentieux, deux éléments sont contestés de manière récurrente: d'une part, le renversement de la présomption légale de causalité et d'autre part, la fiabilité de la méthodologie retenue par le CIVEN.
Le Conseil d'État n'avait jamais eu l'occasion de se prononcer sur l'application de la loi du 5 janvier 2010. L'arrêt du 7 décembre 2015 était donc particulièrement attendu. La solution rendue apporte d'utiles précisions et confirme dans une très large mesure la jurisprudence forgée par les cours administratives d'appel.

M. Larmier avait été affecté au site d'expérimentation nucléaire de Mururoa, en qualité de chef du service artillerie du porte-avions Clémenceau, du 5 mai au 26 novembre 1968, période durant laquelle il a été procédé à cinq tirs nucléaires atmosphériques. Il a développé par la suite un cancer du côlon, diagnostiqué en 1991, dont il est décédé le 13 mai 1995.
Sa veuve a présenté, en sa qualité d'ayant droit, une demande d'indemnisation des préjudices subis par son mari au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) en se prévalant des dispositions de la loi du 5 janvier 2010. Le ministre de la Défense a, par une décision du 20 décembre 2011, conformément à la recommandation émise par le CIVEN, rejeté la demande présentée par Mme Larmier. Cette dernière a alors saisi le tribunal administratif de Dijon d'une demande tendant à l'annulation de la décision du ministre de la Défense. Elle est déboutée par le tribunal administratif de Dijon puis par la Cour administrative d'appel de Lyon qui confirme la solution des premiers juges. Mme Larmier décide en dernier lieu de se pourvoir en cassation et demande au Conseil d'État d'annuler l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon et, en réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel. Le Conseil d'État dans son arrêt du 7 décembre 2015 rejette le pourvoi.

Le Conseil d'État précise les critères pour apprécier le caractère négligeable du risque attribuable aux essais nucléaires et ainsi renverser la présomption légale de causalité (1). Il impose à l'autorité de vérifier le caractère suffisant et nécessaire des mesures de surveillance de la contamination pour déterminer la probabilité de causalité (2).

1. Présomption de causalité réfragable: la précision des critères pour apprécier le caractère négligeable du risque attribuable aux essais nucléaires

La question de la causalité est au cœur du contentieux de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires. « *La relation entre l'exposition à un rayonnement ionisant et l'apparition d'une maladie radio-induite est complexe. [L'impossibilité de] déterminer l'agent causal à l'origine de la maladie [conduit à ne pouvoir établir] que des liens de probabilité* » (J.-M. Pontier, « L'indemnisation des victimes d'essais nucléaires français », *AJDA* 2010 p.676). Un des moyens de maîtrise de la causalité est le recours aux présomptions (A. Rouyère, « Variations jurisprudentielles à propos du lien de causalité entre vaccination contre l'hépatite B et sclérose en plaques », *RFDA* 2008, p. 1011). La loi peut ainsi créer des présomptions pour les dommages sériels ou lorsque la preuve de la causalité est difficile à rapporter ou injuste à faire supporter par la victime (*cf*. l'article 102 de la loi n°2002-303 du 4 mars 2002 selon lequel le doute profite au demandeur).

Aussi le législateur consacre-t-il une présomption de causalité entre l'exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français d'une personne qui a séjourné, au cours d'une période et dans une zone déterminées, et la maladie radio-induite dont elle souffre ou a souffert, lorsqu'elle figure sur la liste établie par le décret du 11 juin 2010. La présomption de causalité déplace l'objet de la preuve. La partie qui bénéficie de la présomption n'a pas à prouver le fait inconnu - le lien entre la maladie et l'exposition aux rayonnements ionisants - mais simplement des éléments connus et objectifs tels que des éléments de temps, de lieu et de maladie (A.-B. Caire, *Relecture du droit des présomptions à la lumière du droit européen des droits de l'homme*, Pedone, 2012). **La présomption de causalité facilite la preuve. Elle permet de saisir l'incertitude inhérente à la réalisation du risque de développer une maladie dû à l'exposition aux rayonnements**. Il suffit de prouver la réunion des trois conditions pour que l'imputabilité de la maladie aux essais nucléaires soit vraisemblable et considérée comme établie. L'absence de l'une de ces trois conditions suffit pour rejeter la demande d'indemnisation (CAA Paris, 10 mars 2011, n°09PA03187 ; CAA Bordeaux, 13 janv. 2015, n°14BX00674).

La réunion des trois conditions n'emporte pas automaticité de l'indemnisation. Le législateur a fait le choix d'une présomption de causalité réfragable. Elle peut être renversée si le risque attribuable aux essais nucléaires est négligeable. Dans une matière dominée par l'incertitude scientifique, le législateur n'a pas défini le risque négligeable. Le rôle du juge est donc essentiel. « *Puisque le législateur a prévu une présomption de causalité en faveur des victimes d'essais nucléaires, le rôle du juge n'est pas tant de vérifier l'existence d'un lien de causalité direct et certain entre l'exposition aux rayonnements et la maladie, mais plutôt d'examiner si la présomption peut être renversée compte tenu des éléments versés au dossier* » (D. Katz, conclusions sur CAA Bordeaux, 13 janv. 2015, n°14BX01469, *AJDA* 2015, p. 645). Il appartient au juge administratif de déterminer si le risque attribuable aux essais est négligeable ou non. Le renversement de la présomption de causalité ne peut se fonder sur une analyse purement statistique. D'autres critères doivent pouvoir être mobilisés pour apprécier le caractère négligeable du risque lequel est éminemment subjectif.
C'est là, un des apports de la solution rendue par le Conseil d'État. Il facilite l'office du juge en énumérant de manière non exhaustive les éléments qui peuvent être pris en compte pour apprécier le risque tels que la durée de latence de la maladie, le sexe et l'âge du demandeur, ses fonctions et sa localisation au moment des essais nucléaires. Le renversement de la présomption n'est possible qu'au terme d'un raisonnement de type probabiliste. **Le caractère négligeable du risque attribuable aux essais nucléaires est établi lorsque l'incertitude est corroborée par un faisceau d'indices tenant à la nature de la maladie et aux conditions d'exposition aux rayonnements ionisants du demandeur**.

2. La probabilité de causalité: l'exigence de vérification du caractère suffisant et nécessaire des mesures de surveillance de la contamination

Le CIVEN développe une méthodologie fondée sur la notion de probabilité de causalité conformément aux recommandations de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). La méthode doit permettre d'établir une relation entre l'exposition des personnes aux rayonnements ionisants et la probabilité qu'un cancer dû à cette exposition soit constaté chez l'une de ces personnes. Le système de reconnaissance est basé sur le calcul de la probabilité causale et utilise le modèle de risque relatif préconisé par les travaux scientifiques internationaux. « *Cette méthodologie présente les meilleures garanties d'équité en proposant un calcul majorant du risque et en prenant notamment en considération la nature de la maladie ainsi que les principaux facteurs humains et éléments personnels comme l'âge, le sexe, la réalité de l'exposition et le délai écoulé entre cette exposition au risque et le début de la maladie* » (*cf.* présentation de la procédure suivie par le

CIVEN). Pour calculer la probabilité de causalité selon un pourcentage, le CIVEN s'appuie sur la dose reçue de rayonnements et sur la recherche d'autres éléments permettant d'apprécier si le risque attribuable aux essais nucléaires peut ou non être regardé comme négligeable. Il est admis qu'une probabilité de causalité très faible (inférieure à 1 %) conduit, en principe, au rejet de la demande d'indemnisation.
La seule voie ouverte aux requérants pour contester une telle méthodologie est de pouvoir se prévaloir d'une « méthodologie scientifique alternative ». Or, jusqu'à présent, les requérants ne sont jamais parvenus à prouver devant les cours administratives d'appel que la méthodologie du CIVEN serait inadaptée à l'évaluation des effets des essais nucléaires ou ne serait pas fiable (CAA Bordeaux, n°13BX01162, 13 janv. 2015). A l'avenir, cela sera d'autant plus difficile que la méthodologie « multi-critères » du CIVEN a été validée par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État confirme que les dispositions de la loi du 5 janvier 2010 ne prohibent pas la prise en compte de la dose de rayonnements dans l'appréciation de l'origine radio-induite d'une maladie. **Le Conseil d'État limite néanmoins les possibilités pour l'administration de se prévaloir d'un renversement de la présomption de causalité lorsqu'elle décide de se référer au calcul de la dose reçue de rayonnements pour évaluer le risque attribuable aux essais nucléaires**.
D'une part, pour établir la dose reçue de rayonnements, l'autorité doit vérifier que les mesures individuelles et collectives de surveillance de la contamination interne (par ingestion ou inhalation d'éléments irradiés) et externe (par exposition aux rayonnements) des personnes exposées ont été suffisantes eu égard aux missions effectuées et à la localisation lors des essais. Si ces mesures se révèlent lacunaires, il est impossible pour l'administration d'arguer du caractère négligeable du risque attribuable aux essais nucléaires. Le Conseil d'État confirme ainsi les solutions rendues par les cours administratives d'appel. Les dates et les fréquences des mesures de contrôle doivent être en rapport avec celles des tirs ou de l'exercice des activités de la personne exposée. Si cette personne est amenée à vivre à terre (CAA Bordeaux, n°14BX00623, 13 janv. 2015), à manipuler des objets potentiellement irradiés ou à travailler en extérieur dans les jours suivants les tirs (CAA Bordeaux, n°14BX00484, 13 janv. 2015), les mesures de surveillance doivent être en corrélation avec ses conditions d'exposition. En cas d'absence de tout examen de contrôle (CAA Versailles, n°13VE01910, 21 oct. 2014) ou d'insuffisance des mesures de surveillance des risques de contamination, les requérants sont en droit de bénéficier de la présomption de causalité (CAA Bordeaux, n°14BX01529, 13 janv. 2015).
D'autre part, il appartient à l'autorité de démontrer que les conditions d'exposition aux effets des essais nucléaires de la personne dont elle rejette la demande d'indemnisation étaient de nature à justifier l'absence de contrôles. Le Conseil d'État juge que l'absence des mesures de surveillance de la contamination alors qu'elles auraient été nécessaires ne permet pas à l'administration de prouver le caractère négligeable du risque. En l'espèce, eu égard aux missions et aux conditions de séjour de M. Larmier, l'administration « *doit être regardée comme établissant que des mesures particulières de surveillance d'une éventuelle contamination interne de l'époux défunt de la requérante n'avaient pas à être mises en œuvre en raison des conditions de son exposition aux rayonnements ionisants* ».
Le Conseil d'État confirme la solution rendue par la Cour administrative d'appel de Lyon (CAA Lyon 20 févr. 2014, n°13LY00269). L'exigence d'un lien de causalité direct et certain entre l'exposition aux rayonnements et la maladie se trouve réactivée. A défaut pour la requérante d'établir un tel lien, la demande d'indemnisation est rejetée.