

Décision de la Cour administrative d'appel n° 24PA03948 du 28 mars 2025

Cour d'appel de Paris

4ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme B A a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'une part, d'annuler la décision du 9 novembre 2023 par laquelle le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a rejeté sa demande d'indemnisation présentée comme victime des essais nucléaires français, d'autre part, de condamner l'Etat à réparer ses préjudices.

Par un jugement n° 2300570 du 16 juillet 2024, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 10 septembre 2024, Mme B A, représentée par Me Labrunie, demande à la Cour :

- 1°) d'annuler ce jugement ;
- 2°) d'annuler cette décision ;
- 3°) de condamner l'Etat (CIVEN) à lui verser une somme de 617 419 euros, à parfaire, au titre des préjudices subis ; cette somme sera assortie des intérêts de droit à compter du 24 octobre 2022, et seront capitalisés à chaque échéance annuelle ;
- 4°) à titre subsidiaire, si la Cour venait à ordonner une expertise, de condamner l'Etat (CIVEN) à lui verser, à titre de provision, une somme de 20 000 euros à valoir sur les préjudices subis ;
- 5°) de mettre à la charge du CIVEN la somme de 3 000 au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle répond aux conditions de temps, de lieu et de pathologie posées par la loi du 5 janvier 2010 ;
- elle a résidé dans une zone qui a été contaminée par les retombées radioactives des essais nucléaires, de sorte qu'en égard aux conditions concrètes de son exposition aux radionucléides, une surveillance particulière lui était nécessaire, ce dont elle n'a pas bénéficié ;
- les doses efficaces engagées, données statistiques, ne sauraient être considérées comme une donnée individuelle justifiant de l'examen de ses conditions d'exposition ; l'affirmation selon laquelle le rapport de l'AIEA validerait les données du Commissariat à l'énergie atomique est à nuancer : les données sources n'ont jamais été communiquées au groupe d'experts, lequel n'a pas pu les valider ; l'étude de l'AIEA a été commandée et financée par le ministère des armées ; les modalités de mesures des radiations n'étaient pas fiables, ainsi qu'il en ressort du rapport d'expertise de l'IRSN ordonné par la juridiction administrative concernant quatre affaires d'indemnisation ; les données fournies par la Direction des centres d'expérimentations nucléaires (DIRCEN) et analysées dans le rapport de la Commission d'enquête sur les conséquences des essais nucléaires de 2005, ainsi que ce rapport, et le

rapport de la commission de recherche et d'information indépendante sur la radioactivité (CRIIRAD) publié en 2006 démontrent que les doses reçues par la population polynésienne ont largement dépassé cette limite ; de plus, une enquête de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), un article publié le 8 mars 2021, dans le cadre d'une enquête effectuée par Disclose, ainsi que différents ouvrages et articles de presse estiment que les doses reçues par la population sont entre 2 et 10 fois plus élevées que celles retenues par le CEA et le CIVEN depuis plus de 10 ans ; dans ces conditions, la méthodologie retenue par le CIVEN ne saurait être regardée comme fiable ;

- le seuil de 1 mSv est critiquable en ce qu'aucune des études référencées, y compris les plus récentes, n'apporte la moindre preuve d'un seuil en dessous duquel les rayonnements ionisants seraient sans effet et que, selon Euratom (Directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 Mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants), la dose en dessous de laquelle l'impact sanitaire est considéré comme négligeable est de 0,01 mSv/an ;

- l'utilisation d'un seuil de 1mSv est contraire à la volonté du législateur ;

- le CIVEN n'établit donc pas qu'elle aurait exposée à une dose inférieure à 1 mSv ;

- elle est fondée à solliciter la somme de 617 419 euros au titre des préjudices subis.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 octobre 2024, le CIVEN conclut, à titre principal au rejet de la requête, et à titre subsidiaire, à ce qu'une expertise médicale soit ordonnée en vue de l'évaluation des préjudices subis.

Il soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-955 QPC du 10 décembre 2021 ;

- le code de la santé publique ;

- la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 ;

- la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 ;

- la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 ;

- la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 ;

- le décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Doumergue, présidente,

- les conclusions de Mme Lipsos, rapporteure publique,

- et les observations de Me Labrunie, représentant Mme A.

Considérant ce qui suit :

1. Mme B A a présenté, le 24 octobre 2022, une demande d'indemnisation devant le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). Par une décision du 9 novembre 2023, le

CIVEN a rejeté sa demande, au motif que l'intéressée avait été exposée à des doses efficaces engagées inférieures au seuil de 1 mSv (millisievert). Mme A relève appel du jugement du 16 juillet 2024 par lequel le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande d'indemnisation.

Sur le bien-fondé du jugement :

2. Aux termes de l'article 1er de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : " I. Toute personne souffrant d'une maladie radio-induite résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français et inscrite sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat conformément aux travaux reconnus par la communauté scientifique internationale peut obtenir réparation intégrale de son préjudice dans les conditions prévues par la présente loi./II. Si la personne est décédée, la demande de réparation peut être présentée par ses ayants droit. () ". Aux termes de l'article 2 de cette même loi : " 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. / () ". Aux termes du I de l'article 4 de la même loi : " I. - Les demandes individuelles d'indemnisation sont soumises au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires () " En vertu du V du même article 4, dans sa rédaction résultant de l'article 113 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dont les dispositions sont applicables aux instances en cours à la date de son entrée en vigueur, soit le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française : " V. - Ce comité examine si les conditions de l'indemnisation sont réunies. Lorsqu'elles le sont, l'intéressé bénéficie d'une présomption de causalité () ". Le V de l'article 4, dans sa rédaction issue de l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, dispose : " Ce comité examine si les conditions sont réunies. Lorsqu'elles le sont, l'intéressé bénéficie d'une présomption de causalité, à moins qu'il ne soit établi que la dose annuelle de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français reçue par l'intéressé a été inférieure à la limite de dose efficace pour l'exposition de la population à des rayonnements ionisants fixée dans les conditions prévues au 3° de l'article L. 1333-2 du code de la santé publique ". Aux termes de l'article L. 1333-2 du code de la santé publique : " Les activités nucléaires satisfont aux principes suivants : / () / 3° Le principe de limitation, selon lequel l'exposition d'une personne aux rayonnements ionisants résultant d'une de ces activités ne peut porter la somme des doses reçues au-delà des limites fixées par voie réglementaire, sauf lorsque cette personne est l'objet d'une exposition à des fins médicales ou dans le cadre d'une recherche mentionnée au 1° de l'article L. 1121-1. " Aux termes de l'article R. 1333-11 du même code : " I.- Pour l'application du principe de limitation défini au 3° de l'article L. 1333-2, la limite de dose efficace pour l'exposition de la population à des rayonnements ionisants résultant de l'ensemble des activités nucléaires est fixée à 1 mSv par an () ". La circonstance que le code de la santé publique ne s'applique pas en Polynésie française est sans incidence sur la possibilité pour le législateur d'y renvoyer pour définir, dans le cadre du régime d'indemnisation national

organisé par la loi précitée du 5 janvier 2010 applicable notamment, en Polynésie française, la dose limite d'exposition aux rayonnements ionisants en-deçà de laquelle le CIVEN peut renverser la présomption de causalité dont bénéficie le demandeur satisfaisant aux conditions de lieu, de temps et de pathologie fixées par la loi.

3. En premier lieu, il résulte de l'instruction, que Mme B A a présenté sa demande auprès du CIVEN, par un formulaire signé le 24 octobre 2022, soit après l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2018. Dès lors, elle doit être examinée au regard des dispositions de la loi du 5 janvier 2010 dans sa version issue de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018.

4. En deuxième lieu, Mme A reprend en appel son moyen tiré de ce que la méthodologie retenue par le CIVEN est contestable. Elle ajoute que les données du rapport de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) ne sont pas irréfutables dès lors que les données sources n'ont jamais été communiquées au groupe d'experts, lequel n'a pas pu les valider et que les doses efficaces engagées, données statistiques, ne sauraient être considérées comme une donnée individuelle justifiant ainsi de l'examen des conditions d'exposition. Elle soutient en outre que les mesures de doses ne sont pas fiables, dès lors que les modalités (dosimètre individuels et d'ambiance et anthroporadiométrie) ne mesurent que partiellement l'exposition aux radionucléides. La requérante ajoute également que les données fournies par la Direction des centres d'expérimentations nucléaires (DIRCEN) et analysées dans le rapport de la Commission d'enquête sur les conséquences des essais nucléaires de 2005, ainsi que ce rapport, le rapport de la commission de recherche et d'information indépendante sur la radioactivité (CRIIRAD) publié en 2006, une enquête de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) ainsi que divers ouvrages et études journalistiques tendent à démontrer que les populations polynésiennes ont été exposées à des rayonnements ionisants supérieurs à 1 mSv. Toutefois, ni ces rapports ni les enquêtes journalistiques, ni enfin les critiques relatives à la fiabilité des mesures ne sont en l'espèce de nature à remettre en cause la méthode retenue par le CIVEN, et l'appréciation qu'en ont fait les premiers juges.

5. En troisième lieu, si Mme A soutient que les nouvelles dispositions du V de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010, relatif au régime de présomption de causalité pour l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, dans leur rédaction issue de la loi du 28 décembre 2018, sont contraires à l'intention du législateur dans la loi du 5 janvier 2010 et celle du législateur dans la loi du 28 février 2017, un tel moyen est inopérant, dès lors que les dispositions contestées sont elles-mêmes de nature législative.

6. En quatrième lieu, si la requérante conteste le seuil de 1 mSv, celui-ci, ainsi que le fait valoir le CIVEN en défense, résulte d'un consensus international s'appuyant notamment sur l'avis du Comité scientifique des Nations-Unies sur les sources et effets des radiations ionisantes (UNSCEAR) et sur les recommandations de la Commission internationale de protection radiologique (CIPR). De plus, ce seuil qui résulte de la transposition de la directive 96/29/Euratom aux articles L. 1333-2 et R. 1333-11 du code de la santé publique, fixe la limite admissible à l'exposition du public aux radionucléides, et est

applicable dans le présent litige en vertu des articles précités.

7. En cinquième lieu, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, il résulte des dispositions applicables de la loi du 5 janvier 2010 que le législateur a entendu, dès lors qu'un demandeur satisfait aux conditions de temps, de lieu et de pathologie prévues par l'article 2 de la loi du

5 janvier 2010 modifiée, le faire bénéficier de la présomption de causalité entre l'exposition aux rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français et la survenance de sa maladie. Cette présomption ne peut être renversée que si l'administration établit que la dose annuelle de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français reçue par l'intéressé a été inférieure à la limite de 1 millisievert (1 mSv). Si, pour le calcul de la dose reçue, l'administration peut utiliser les résultats des mesures de surveillance de la contamination tant interne qu'externe des personnes exposées, qu'il s'agisse de mesures individuelles ou collectives en ce qui concerne la contamination externe, il lui appartient de vérifier, avant d'utiliser ces résultats, que les mesures de surveillance de la contamination interne et externe ont, chacune, été suffisantes au regard des conditions concrètes d'exposition de l'intéressé. En l'absence de mesures de surveillance de la contamination interne ou externe et en l'absence de données relatives au cas des personnes se trouvant dans une situation comparable à celle du demandeur du point de vue du lieu et de la date de séjour, il appartient à l'administration de vérifier si, au regard des conditions concrètes d'exposition de l'intéressé précisées ci-dessus, de telles mesures auraient été nécessaires. Si tel est le cas, l'administration ne peut être regardée comme rapportant la preuve de ce que la dose annuelle de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français reçue l'intéressé a été inférieure à la limite de 1 mSv.

8. Il résulte de l'instruction que Mme B A est née le 26 février 1956 à Marseille. Elle a vécu à Papeete, sur l'île de Tahiti (îles de la Société) entre 1959 et 1975, à Faa'a (Tahiti Ouest) entre 1975 et 1977, à Reao (archipel des Tuamotu) entre 1977 et 1979, à Afaahiti (presqu'île de Tahiti) entre 1980 et 1983, à Moerai (archipel des Australes) entre

1983 et 1986 et à Taravao (isthme de Tahiti) depuis 1986. Elle remplit les conditions de lieu et de période posées à l'article 2 de la loi du 5 janvier 2010. Par ailleurs, les pathologies dont elle souffre figurent sur la liste annexée au décret du 15 septembre 2014. Elle bénéficie donc d'une présomption de causalité entre l'exposition aux rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français et la survenue de ses maladies.

9. Le CIVEN, pour renverser cette présomption, fait valoir que le niveau d'exposition de Mme A durant son séjour en Polynésie était inférieur à la limite de dose engagée réglementairement fixée en se référant au calcul de la dose efficace engagée, validé par l'agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Le CIVEN produit à ce titre le rapport de la mission organisée par l'AIEA de septembre 2009 à juillet 2010 pour l'examen, par des experts internationaux, de l'étude intitulée " la dimension radiologique des essais nucléaires français en Polynésie " par laquelle le commissariat à l'énergie atomique (CEA) a procédé en 2006 à la reconstitution des doses reçues par la population lors des essais nucléaires atmosphériques effectués de 1966 à 1974. Ce rapport analyse avec une grande précision, pour les différents sites, la méthodologie utilisée par le CEA pour calculer des doses d'exposition

reconstituées à partir des données issues de la surveillance radiologique systématique de l'environnement réalisée depuis 1962, et de la surveillance particulière réalisée après chacun des essais Aldébaran, Rigel, Arcturus, Encelade, Phoebe et Centaure, dont les conséquences radiologiques potentielles ont été les plus élevées. Les doses ainsi reconstituées tiennent compte de la contamination externe (à court terme lors du passage du panache radioactif, à long terme par les dépôts des retombées atmosphériques) et de la contamination interne (par ingestion de radionucléides présents dans les eaux destinées à la consommation, le lait, les produits agricoles et les produits de la pêche, compte tenu des conditions de vie locales et des habitudes alimentaires de la population). Les experts internationaux qualifient d'adapté le programme de prélèvements suivi au cours des essais, dont sont issues les données utilisées pour le calcul des doses reconstituées. Ils valident ces dernières en relevant qu'elles reposent sur des valeurs ou des hypothèses pénalisantes, c'est-à-dire qui tendent à surévaluer les effets de l'exposition réelle.

10. Il ressort des différentes études du CEA, de l'AIEA et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) que seuls les tirs atmosphériques réalisés de 1966 à 1974 ont été à l'origine de retombées radioactives, immédiates ou différées, susceptibles d'effets à long terme sur les populations de la Polynésie française, et que la contamination de l'air, de l'eau et des différents produits alimentaires locaux (lait, poissons et mollusques, fruits et légumes) n'a cessé de diminuer depuis 1974, à l'exception de la viande de bœuf produite à Tahiti, pour laquelle les valeurs du césium 137 demeurent très variables d'un prélèvement à l'autre, sans toutefois que sa consommation soit susceptible d'avoir une incidence notable sur la dose annuelle reconstituée d'exposition. Les calculs ont été réalisés selon la méthodologie validée par l'AIEA, qui estime les doses délivrées à la population en fonction de l'âge, du lieu de résidence et de la durée de séjour, avec des hypothèses volontairement majorées pour l'estimation de l'activité des radionucléides et le régime alimentaire, pour aboutir à une dose efficace engagée maximale de 0,57 mSv en 1974, pour une personne née en 1956 et résidant dans les îles de la Société, laquelle n'a cessé de décroître depuis 1975, pour atteindre un maximum inférieur à 50µSv, soit 0,005 mSv, pour la période comprise entre 1980 et 1983, et une dose constamment inférieure à 25µSv, soit 0,025 mSv, depuis 1986 sur l'île de Tahiti. S'agissant des archipels des Tuamotu et des îles australes, il ressort du rapport du CEA que les doses efficaces engagées sont respectivement de 0,23 mSv et 0,22 mSv pour la période comprise entre 1966 et 1974. Postérieurement à 1974, l'exposition de la population aux rayons ionisants a nécessairement été inférieure à ces mesures.

11. Il résulte de l'instruction, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, que Mme A est née le 26 février 1956. Elle a vécu à Papeete, sur l'île de Tahiti (îles de la Société) entre 1959 et 1975, à Faa'a (Tahiti Ouest) entre 1975 et 1977, à Reao (archipel des Tuamotu) entre 1977 et 1979, à Afaahiti (presqu'île de Tahiti) entre 1980 et 1983, à Moeraï (archipel des Australes) entre 1983 et 1986 et à Taravao (isthme de Tahiti) depuis 1986. Les tables de reconstitution des doses efficaces engagées entre 1966 et 1974, produites par le CIVEN, font état d'une dose absorbée maximale, pour une personne dans sa situation, de 0,57 mSv pour les îles de la Société entre 1966 et 1974, date des derniers essais nucléaires atmosphériques qui sont les seuls à avoir pu engendrer des

retombées radioactives, laquelle dose absorbée n'a cessé de décroître depuis lors. Postérieurement à 1974, l'exposition de la population aux rayons ionisants a nécessairement été inférieure à cette mesure, ainsi qu'il ressort du rapport de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire précité pour atteindre un maximum inférieur à 50µSv, soit 0,05 mSv pour la période comprise entre 1980 et 1983, et une dose constamment inférieure à 25 µSv soit 0,025 mSv, depuis 1986 sur l'île de Tahiti. De même, postérieurement à 1974, l'exposition de la population aux rayons ionisants a nécessairement été inférieure à la mesure enregistrée entre 1966 et 1974 pour les îles australes et à Reao (archipel des Tuamotu), laquelle était respectivement de 0,23 et 0,22 mSv. En outre, si la requérante soutient qu'elle a séjourné à Mururoa en janvier 1978, où elle aurait été hospitalisée durant quinze jours pour des douleurs lombaires et pelviennes, le document qu'elle produit, partiellement illisible et qui n'indique pas la durée d'hospitalisation, mentionne que la patiente se nomme Mme B C, nom qui ne correspond pas l'état civil de l'intéressée, de sorte que son séjour sur cet atoll ne saurait être tenu pour établi. Par ailleurs, Mme A ne faisant état d'aucune circonstance particulière qui l'aurait exposée à des rayonnements ionisants, il ne résulte pas de l'instruction que des mesures de surveillance de la contamination interne ou externe de l'intéressée ou le recueil de données relatives à des personnes se trouvant dans une situation comparable à la sienne du point de vue du lieu et de la date de séjour, auraient été nécessaires. Par suite, ainsi que l'ont relevé les premiers juges, le CIVEN doit être regardé comme établissant que la requérante a reçu une dose annuelle de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français inférieure à la limite de 1 mSv par an.

12. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'ordonner une expertise, que Mme A n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal de la Polynésie française a rejeté ses demandes.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

13. Le présent arrêt, qui rejette les conclusions à fin d'indemnisation, n'appelle aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions à fin d'injonction présentées par Mme A ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat (CIVEN), qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que Mme A demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1er : La requête de Mme A est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à Mme B A et au Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN).

Copie en sera adressée au ministre des armées.

Délibéré après l'audience du 7 mars 2025, à laquelle siégeaient :

- Mme Doumergue, présidente,
- M. Mantz, premier conseiller,

- Mme Saint-Macary, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 mars 2025.

La présidente-rapporteure,

M. DOUMERGUE

L'assesseur le plus ancien,

P. MANTZ

La greffière,

A. GASPARYAN

La République mande et ordonne au ministre des armées 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.

No 24PA03948