

Décision de la Cour administrative d'appel n° 24PA05198 du 26 septembre 2025

Cour d'appel de Paris

4ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme E... D... a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'une part, d'annuler la décision du 15 février 2023 par laquelle le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a rejeté sa demande d'indemnisation présentée en sa qualité d'ayant droit de sa mère décédée, Mme C... A... épouse B..., d'autre part, de condamner l'Etat à réparer ses préjudices.

Par un jugement n° 2400046 du 17 septembre 2024, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 17 décembre 2024 et 10 mars 2025, Mme E... D..., représentée par Me Guessan, demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler cette décision ;

3°) d'enjoindre au CIVEN de lui faire une proposition d'indemnisation en sa qualité d'ayant-droit de sa mère décédée ou, à défaut de procéder au réexamen de sa demande ;

4°) de mettre à la charge du CIVEN la somme de 200 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- en l'absence de données permettant d'établir la dose efficace engagée à laquelle sa mère a été exposée, le CIVEN ne démontre pas qu'elle aurait été exposée à une dose annuelle inférieure à 1mSv ; aucun poste de télémessure, de télésurveillance ou de contrôle biologique ne se trouvait à proximité du lieu de résidence de sa mère, sur l'île de Tahaa, le poste de contrôle le plus proche se trouvant à Bora Bora ;

- le CIVEN ne saurait se fonder sur les projections approximatives du CEA, qui ne constituent qu'en une moyenne des relevés effectués dans l'archipel des îles de la Société, lesquelles sont insuffisantes pour justifier du renversement de présomption posée par la loi du 5 janvier 2010 ; ainsi, la décision du CIVEN n'est pas fondée sur des données relatives au cas de personnes se trouvant dans une situation comparable à celle de sa mère ;

- la méthodologie retenue par le CEA est contestable, ainsi qu'il en ressort de la commission d'enquête 2024 relative à la politique d'expérimentation nucléaire, à l'ensemble des conséquences de l'installation et des opérations du Centre d'expérimentation du Pacifique en Polynésie française, à la reconnaissance, à la prise en charge et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, ainsi qu'à la reconnaissance des dommages environnementaux et à leur réparation, laquelle conclut que l'exposition des polynésiens était de l'ordre de 1mSv suite à l'essai Centaure ; le CIVEN ne saurait renverser la présomption de causalité sans établir l'exposition réelle des personnes intéressées ; une grande partie

de la communauté scientifique reconnaît que les résultats du CEA ont été manifestement sous-évalués ;
- les études menées par le CEA et l'IRSN ne sauraient être opposées à sa mère dès lors qu'elles ne prennent pas en considération la réalité de son mode de vie, mais de simples projections ; sa mère consommait essentiellement le produit de son agriculture, et son époux a travaillé plusieurs années sur le site de Mururoa, d'où il ramenait régulièrement des produits alimentaires ; ces circonstances ont nécessairement eu une influence sur sa contamination interne ;

- au surplus, elle a été reconnue, en son nom propre, victime des essais nucléaires, alors qu'elle a partagé le même domicile avec sa mère jusqu'à ses dix-huit ans et qu'elle a donc été exposée aux rayonnements dans les mêmes conditions ;

Par des mémoires en défense, enregistrés les 10 février et 13 mai 2025, 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 Mayer, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Mme E... D... a présenté une demande d'indemnisation en sa qualité d'ayant droit de sa mère, Mme C... A... épouse B..., auprès du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). Par une décision du 15 décembre 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 D... relève appel du jugement du 17 septembre 2024 par lequel le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande d'indemnisation.

Sur le bien-fondé de la demande :

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 (...) ».

3. Il résulte de l'instruction que Mme C... A... épouse B..., mère de la requérante, Mme D..., est née le 11 janvier 1949 à Taha'a (Iles de la Société), où elle a toujours résidé. Son décès suite à un cancer de l'estomac est intervenu en 1999.

4. En premier lieu, Mme D... soutient que la méthodologie retenue par le CIVEN est contestable, et contestée par une partie de la communauté scientifique ainsi qu'il en ressort de la commission d'enquête 2024 relative à la politique d'expérimentation nucléaire, à l'ensemble des conséquences de l'installation et des opérations du Centre d'expérimentation du Pacifique en Polynésie française, à la reconnaissance, à la prise en charge et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, ainsi qu'à la reconnaissance des dommages environnementaux et à leur réparation, laquelle conclut que

l'exposition des polynésiens était de l'ordre de 1mSv suite à l'essai Centaure. Elle ajoute que le CIVEN ne saurait se fonder sur les projections approximatives du CEA, qui ne constituent qu'en une moyenne des relevés effectués dans l'archipel des îles de la Société, lesquelles sont insuffisantes pour justifier du renversement de présomption posée par la loi du 5 janvier 2010, de sorte que la décision du CIVEN n'est pas fondée sur des données relatives au cas de personnes se trouvant dans une situation comparable à celle de sa mère. Enfin, elle soutient qu'en l'absence de données permettant d'établir la dose efficace engagée à laquelle sa mère a été exposée, le CIVEN ne démontre pas qu'elle aurait été exposée à une dose annuelle inférieure à 1mSv alors même qu'aucun poste de télémessure, de télésurveillance ou de contrôle biologique ne se trouvait à proximité du lieu de résidence de sa mère, sur l'île de Tahaa, le poste de contrôle le plus proche se trouvant à Bora Bora.

5. Toutefois, ni les propos tenus par les personnes auditionnées à l'occasion de la commission d'enquête parlementaire, ni les critiques alléguées de la communauté scientifique relatives à la fiabilité des mesures, ne sont en eux-mêmes de nature à remettre en cause la méthode retenue par le CIVEN et l'appréciation qu'en ont fait les premiers juges. Par ailleurs, il résulte de l'instruction, et notamment du rapport de l'AIEA de 2010 qu'un poste de surveillance radiologique (PSR) était installé durant les essais atmosphériques et jusqu'en 1975, à Raiatea, distante de 4,5 kms de Taha'a, îles qui partagent le même lagon, de sorte qu'il existait des données disponibles correspondant à la situation de Mme A... épouse B... Postérieurement à 1974, date des derniers essais nucléaires atmosphériques, la circonstance que l'île de de Taha'a n'ait plus bénéficié d'un poste de surveillance spécifique est sans incidence dès lors que d'autres postes de surveillance radiologique étaient en place, notamment à Bora Bora et Tahiti, et que ces derniers étaient suffisants pour obtenir des données fiables concernant les îles de la Société.

6. En deuxième lieu, Mme D... ne peut se prévaloir des décisions rendues par l'administration sur des demandes émises par d'autres demandeurs dès lors qu'elle n'établit pas que les personnes auxquelles elle se compare se seraient trouvées dans une situation strictement identique à la sienne. Par ailleurs, la circonstance qu'elle ait été reconnue victime des essais nucléaires est sans influence sur la situation de sa mère, dès lors que les circonstances de leur exposition étaient différentes, à raison essentiellement de leurs âges respectifs d'exposition aux radionucléides et de la nature différente des pathologies qu'elles ont contractées.

7. En troisième lieu, 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'intéressée a été inférieure à la limite de 1 millisievert (1 mSv). A cet égard, le requérant ne peut utilement soutenir que les dispositions du 3° de l'article L.1333-2 et de l'article R.1333-11 du code de la santé publique, en vertu desquelles est fixée cette limite, ne sont pas applicables en Polynésie française, dès lors que la demande

d'indemnisation n'est pas examinée en application de ces dispositions mais de celles de la loi du 5 janvier 2010. 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 par l'intéressé a été inférieure à la limite de 1 mSv.

8. Il résulte de l'instruction ainsi qu'il a été dit que Mme C... A... épouse B..., mère de l'intéressée, est née le 11 janvier 1949 à Taha'a (Iles de la Société), où elle a toujours résidé. Elle remplit les conditions de lieu et de période posées à l'article 2 de la loi du 5 janvier 2010. Par ailleurs, la pathologie dont elle est décédée le 28 juin 2000 figure 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 sa maladie.

9. Le CIVEN, pour renverser cette présomption, fait valoir que le niveau d'exposition de Mme C... A... épouse B... 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 un adulte né en 1949 et ayant toujours vécu dans îles de la Société, cette dose efficace engagée n'ayant cessé de décroître entre 1975 et 2000, date du décès de de la mère de la requérante.

11. Il résulte de l'instruction, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, que Mme C... A... épouse B..., mère de la requérante, est née le 11 janvier 1949 à Taha'a (îles de la Société), où elle a toujours résidé. Les tables de reconstitution des doses efficaces engagées entre 1966 et 1974, produites par le CIVEN, font état d'une dose reconstituée maximale, pour une personne née en 1949, de 0,57 mSv pour les îles de la Société en 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 en ressort du rapport de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire précité. Par ailleurs, si Mme D... soutient d'une part, que sa mère a essentiellement consommé des produits issus de sa propre production agricole, il ne résulte pas de l'instruction que ce régime alimentaire, à le supposer établi, serait en contradiction avec la composition des plateaux-repas retenue par le CEA et l'IRSN pour évaluer la dose efficace engagée. D'autre part, ainsi que l'ont retenu les premiers juges, il n'est pas établi que l'époux de sa mère aurait travaillé pendant plusieurs années sur le site de Mururoa d'où il aurait ramené des produits alimentaires, pas davantage que l'origine de ces produits, ni le lien avec la pathologie de sa mère. Ainsi, Mme D... ne faisant état d'aucune circonstance particulière qui aurait exposé sa mère 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 mère du requérant 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 D... 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 D... 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 D... demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DECIDE :

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

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à Mme E... D... et au Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

Copie en sera adressée au ministre des armées.

Délibéré après l'audience du 12 septembre 2025, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 septembre 2025.

La présidente

M. DOUMERGUE La présidente-assesseure

S. BRUSTON

La greffière,

E. FERNANDO

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.