

Décision de la Cour administrative d'appel n° 24PA05534 du 26 septembre 2025

Cour d'appel de Paris

4ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de la Polynésie française d'une part, d'annuler la décision du 19 janvier 2024 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 D... C... épouse B..., d'autre part, de condamner l'Etat à réparer ses préjudices.

Par un jugement n° 2400120 du 15 octobre 2024, le tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 31 décembre 2024, M. A... B..., représenté par Me Usang, 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 30 000 000 de francs CFP au titre des préjudices subis ;

4°) à titre subsidiaire de lui verser, à titre de provision, une somme de 20 000 000 de francs CFP à valoir sur les préjudices subis ;

5°) de mettre à la charge du CIVEN la somme de 250 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- la situation de sa mère répond aux conditions de temps, de lieu et de pathologie posées par la loi du 5 janvier 2010 ;

- le CIVEN, en lui opposant que sa mère a reçu une dose interne et externe inférieure à 1mSv, n'apporte pas la preuve de ce que sa maladie résulterait d'une cause exclusivement étrangère aux rayons ionisants des essais nucléaires ;

- les doses d'exposition inférieures à 1 mSv (millisievert) qui lui sont opposées ne reposent sur aucune preuve scientifique, alors que le tableau communiqué le 4 novembre 2016 par le chef du département de suivi des centres d'expérimentations nucléaires, le rapport du ministère de la défense sur la dimension radiologique des essais nucléaires français en Polynésie 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 ; le rapport de l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) de 2014 relève que le taux d'irradiation était de 6 mSv au sommet du mont Taitaa à Tubuai (Australes) en 2013 et que la concentration des isotopes 238, 239 et 240 du plutonium restent stables dans le temps ; de plus, une enquête journalistique et une enquête de l'institut national de de la santé et de la recherche médicale (INSERM) tendent à démontrer

que les populations polynésiennes ont été exposées à des rayons ionisants à des doses bien supérieures à 1mSv ;

- le CIVEN ne saurait se prévaloir des dispositions du code de la santé publique, lequel n'est pas applicable en Polynésie française ;

- les données du rapport de l'Agence internationale pour l'énergie atomique ne sont pas irréfutables dès lors que cette dernière ne donne aucune garantie et n'assume aucune responsabilité en ce qui concerne les données contenues dans son rapport « la dimension radiologique des essais nucléaires français » ; ainsi la méthode retenue par le CIVEN est contestable ;

- le CIVEN prend des décisions incohérentes en traitant différemment des personnes placées dans la même situation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 avril 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. M. A... B... a présenté, le 20 décembre 2022, une demande d'indemnisation en sa qualité d'ayant droit de sa mère, Mme D... C... épouse B..., auprès du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). Par une décision du 19 janvier 2024, 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). M. B... relève appel du jugement du 15 octobre 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 (...) ». 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 M. B... a présenté sa demande en qualité d'ayant droit de sa mère devant le CIVEN, le 20 décembre 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. Par suite, le moyen tiré de ce que le CIVEN devait rapporter la preuve de ce que la pathologie dont sa mère a été atteinte résulte d'une cause exclusivement étrangère aux rayons ionisants des essais nucléaires est inopérant, dès lors que cette preuve ne doit être rapportée que sous l'empire de la loi du 5 janvier 2010 dans sa version issue de la loi du 28 février 2017, qui n'est pas applicable au litige.

4. En deuxième lieu, M. B... reprend en appel son moyen tiré de ce que la méthodologie retenue par le CIVEN est contestable. Il ajoute que les données du rapport de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) ne sont pas irréfutables dès lors qu'elle mentionne, en avant-propos de son rapport intitulé « la dimension radiologique des essais nucléaires français », qu'elle « ne donne aucune garantie et n'assume aucune responsabilité en ce qui concerne la précision, la qualité ou l'authenticité de la traduction/de la publication/de l'impression du présent document et n'accepte aucune responsabilité pour toute perte ou tout dommage, direct ou indirect, consécutif ou autre, de quelque façon qu'il soit causé. ». Le requérant ajoute également qu'une étude de l'INSERM ainsi qu'une étude journalistique tendent à démontrer que les populations polynésiennes ont été exposées à des rayonnements ionisants supérieurs à 1mSv. Toutefois, ni la précaution d'usage formulée par l'AIEA dans son rapport, que l'on retrouve dans de nombreux ouvrages, ni l'enquête journalistique, ni celle de l'INSERM, cette dernière n'étant au demeurant pas produite, 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, M. B... ne peut se prévaloir des décisions rendues par l'administration sur des demandes émises par d'autres demandeurs dès lors qu'il n'établit pas que les personnes auxquelles il compare la situation de sa mère se seraient trouvées dans une situation strictement identique à celle de cette dernière.

6. En quatrième 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'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.

7. Il résulte de l'instruction que Mme D... C... épouse B..., mère du requérant, est née le 4 mai 1934 à Raivavae (archipel des Australes), où elle a toujours résidé, à l'exception de la période comprise entre 1966 et 1972, durant laquelle elle a vécu à Makatea (archipel des Tuamotu). 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 16 avril 2008 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.

8. Le CIVEN, pour renverser cette présomption, fait valoir que le niveau d'exposition de Mme C... 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.

9. 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 0,32 mSv en 1972 pour un adulte né en 1934 et ayant vécu dans îles Tuamotu entre 1966 et 1972, et une dose maximale de 0,22 mSv, entre 1966 et 1974 pour un adulte ayant résidé dans les îles australes, cette dose efficace engagée n'ayant cessé de décroître entre 1975 et 2008, date du décès de la mère du requérant.

10. Il résulte de l'instruction, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, que Mme C... épouse B... est née le 4 mai 1934 à Raivavae (archipel des Australes), où elle a toujours résidé, à l'exception de la période comprise entre 1966 et 1972, durant laquelle elle a vécu à Makatea (îles des Tuamotu). 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 1934, de 0,32 mSv entre 1966 et 1972 pour les îles Tuamotu, et d'une dose reconstituée maximale, pour l'archipel des Australes, de 0,22 mSv entre 1973 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 en ressort du rapport de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire précité au point précédent. Par ailleurs, M. B... ne faisant état d'aucune circonstance particulière qui aurait exposée 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.

11. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'ordonner une expertise, que M. B... n'est pas fondé 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 :

12. 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 M. B... ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

13. 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 M. B... demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. B... est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. A... B... 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.