

Décision du Tribunal administratif n° 1800369 du 04 juin 2019

Tribunal administratif de Polynésie française

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 17 octobre 2018 et des mémoires enregistrés les 20 novembre 2018 et les 22 janvier, 27 février et 13 avril 2019, présentés par Me Tefan, Mme Vaiata R. épouse C. demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 12 septembre 2018 par laquelle le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a rejeté sa demande d'indemnisation ;

2°) d'enjoindre au CIVEN de procéder à l'évaluation de ses préjudices et de lui proposer une indemnité dans le délai de 3 mois à compter de la notification du jugement à intervenir, ou à titre subsidiaire de reconnaître son droit à indemnisation et d'ordonner une expertise en vue de l'évaluation de ses préjudices ;

3°) de mettre à la charge du CIVEN une somme de 200 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la modification du V de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 par l'article 232 de la loi de finances pour 2019 ne peut être appliquée rétroactivement à une demande présentée avant son entrée en vigueur ; à la date de la décision de rejet, le CIVEN n'avait pas la possibilité de renverser la présomption de causalité ; en tout état de cause, le renvoi au 3° de l'article L. 1333-2 du code de la santé publique métropolitain n'a vocation à s'appliquer ni en Polynésie française, ni aux victimes des essais nucléaires ;
- les doses d'exposition inférieures à 1 mSv 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 (p. 292) et le rapport de la commission de recherche et d'information indépendante sur la radioactivité (CRIIRAD) publié en 2006 (p. 105) 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 ;
- le CIVEN, qui prend des décisions incohérentes en traitant différemment des personnes placées dans la même situation, ne démontre pas qu'elle aurait été exposée à une dose inférieure à 1 mSv, dont le dépassement a d'ailleurs été admis dans certaines décisions ;
- le CIVEN ne peut légalement ni limiter à l'année 1974 la période d'exposition ouvrant droit à indemnisation, ni lui opposer le fait qu'elle n'a pas séjourné sur les sites des essais ;
- elle a toujours vécu en Polynésie française et a présenté un cancer du sein, maladie radio-induite figurant sur la liste annexée au décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 ; elle satisfait aux trois conditions de lieu, de temps et de pathologie ouvrant droit à une indemnisation.

Par des mémoires en défense enregistrés les 16 novembre 2018, 23 novembre 2018, 24 janvier, 19

mars et 29 avril 2019, le CIVEN conclut au rejet de la requête.

Dans le dernier état de ses écritures, il soutient que :

- le dernier alinéa du V de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 issu de l'article 232 de la loi de finances pour 2019 se substitue à sa rédaction issue de la loi du 28 février 2017 ; dès lors que le présent litige relève du plein contentieux, le droit à réparation doit être déterminé au regard des conditions de sa reconnaissance à la date à laquelle le juge statue ;
- la nouvelle rédaction du V de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010, qui n'a ni pour objet, ni pour effet de rendre le code de la santé publique applicable en Polynésie française, se borne à définir par référence à ce code les conditions de renversement de la présomption de causalité applicables à tous les demandeurs ; il est loisible au législateur de définir une règle d'indemnisation par référence au texte de son choix ; - l'agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), indépendante du gouvernement français, a validé le rapport sur la dimension radiologique des essais nucléaires français en Polynésie établi en 2006 par le commissariat à l'énergie atomique (CEA), sur lequel se fonde le CIVEN pour apprécier les doses reçues sur les différentes îles de Polynésie française jusqu'en 1974, dernière année étudiée ; à partir de 1975, le CIVEN se fonde sur les données établies par l'IRSN, dépendant de l'autorité de sûreté nucléaire, autorité administrative indépendante, selon une méthodologie analogue qui tient compte de l'exposition externe (passage du panache et dépôt des radionucléides) et interne (inhalation des aérosols atmosphériques, ingestion de radionucléides incorporés dans l'eau, les produits agricoles et les produits de la mer) ; le tableau communiqué le 4 novembre 2016 par le chef du département de suivi des centres d'expérimentations nucléaires résulte de l'application de cette méthodologie ; la mention de doses de plusieurs centaines de mSv, avancée seulement comme une possibilité par la CRIIRAD, n'a fait l'objet d'aucune validation par l'AIEA ; les tableaux matriciels utilisés par le CIVEN sont mathématiquement déduits des éléments de ces études ;
- Mme R., née en 1976, après la fin des essais atmosphériques, réside sur l'île de Tahiti depuis sa naissance ; la dose efficace engagée à Tahiti est inférieure à 1 mSv en 1975 et n'a pas pu être supérieure à cette valeur à partir de 1976.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- 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 ;
- le décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 ;
- le code de la santé publique ;
- 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 Meyer, rapporteure,

- les conclusions de M. Retterer, rapporteur public.

Une note en délibéré présentée pour Mme R. a été enregistrée le 31 mai 2019.

Considérant ce qui suit :

Sur l'office du juge et les dispositions applicables au présent litige :

1. Les litiges relatifs à la mise en œuvre du régime d'indemnisation institué par la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français relèvent du plein contentieux, de sorte qu'il appartient au juge de faire application des textes en vigueur à la date à laquelle il statue.

2. Aux termes de l'article 1er de la loi du 5 janvier 2010 : « 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. / (...). » Aux termes de l'article 2 de la même loi : « La personne souffrant d'une pathologie radio-induite doit avoir résidé ou séjourné : / (...) 2° Soit entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998 en Polynésie française. / (...) ». Aux termes de l'article 4 de cette loi, dans sa rédaction modifiée par l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 : « I.-Les demandes d'indemnisation sont soumises au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, qui se prononce par une décision motivée dans un délai de huit mois suivant le dépôt du dossier complet. / (...) / V.- 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. » La modification issue de la loi du 28 décembre 2018 porte sur la possibilité de renverser la présomption de causalité, qui avait été supprimée par l'article 113 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

3. Il est vrai que la rédaction du V de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 issue de l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 a pour effet de doter a posteriori d'un fondement juridique la décision du 12 septembre 2018 par laquelle le CIVEN, alors que la loi ne lui ouvrait plus la possibilité de renverser la présomption de causalité, a opposé à Mme R., pour rejeter sa demande, une exposition à des doses efficaces inférieures au seuil de 1 mSv (millisievert) fixé par les dispositions du code de la santé publique. Toutefois, il appartient au juge du plein contentieux d'apprécier le droit à indemnisation du demandeur à la date à laquelle il statue, et non la légalité de la décision du CIVEN à la date à laquelle elle a été prise.

4. Aux termes de l'article L. 133-2 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 du 5 janvier 2010, 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.

Sur la méthodologie retenue par le CIVEN :

5. Le CIVEN produit, d'une part, 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 CEA a procédé en 2006 à la reconstitution des doses reçues par la population lors des essais nucléaires atmosphériques effectués de 1966 à 1974. Le « rapport de l'AIEA » 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 de boisson, 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. Ni le tableau d'évaluation des doses délivrées à la population des archipels de la Polynésie française de 1966 à 1974 produit par la requérante, issu de l'étude du CEA de 2006, ni l'extrait de cette étude présenté sous le timbre du ministère de la défense, qui fait état de doses importantes consécutives aux retombées de l'essai Centaure du 17 juillet 1974, ne sont de nature à mettre en cause la méthode de reconstitution validée par les experts internationaux.

6. Le CIVEN produit, d'autre part, le bilan de la surveillance de la radioactivité en Polynésie française établi en 2014 par l'IRSN, qui assure depuis 1962 une surveillance radiologique consistant à prélever et analyser des échantillons dans l'air, l'eau, le sol et les denrées alimentaires. Ce bilan fait apparaître qu'après avoir régulièrement diminué depuis 1974, les niveaux de radioactivité constatés en 2014 sont stables, dans la continuité des années antérieures récentes, et que la radioactivité résiduelle imputable aux essais nucléaires est inférieure à 5 µSv (microsieverts) par an, soit moins de 0,5 % de la dose associée à l'irradiation naturelle en Polynésie française (environ 1 000 µSv par an). Après avoir relevé

que la concentration des isotopes 238, 239 et 240 du plutonium dans les sols reste relativement stable dans le temps, cette étude précise qu'ils sont peu décelables dans les denrées alimentaires. Par ailleurs, s'il est indiqué en introduction que la valeur radiologique la plus élevée, soit 6 μ Sv (et non mSv comme l'indique Mme R.), a été mesurée au sommet du mont Taitaa sur l'île de Tubuai en 2013, c'est pour souligner l'existence d'une radioactivité naturelle présente dans les roches volcaniques, distincte de la radioactivité artificielle imputable aux essais nucléaires.

7. L'extrait d'un rapport de la CRIIRAD de janvier 2006 produit par Mme R. revendique la communication de rapports alors classés « secret défense » sur les doses reçues par les populations de la Polynésie française durant les essais atmosphériques, et souligne que l'interprétation des données qu'ils contiennent nécessitera la mise en place d'un groupe de travail incluant des experts du CEA et des chercheurs indépendants. Ainsi, l'hypothèse alarmiste avancée par la CRIIRAD selon laquelle certains groupes de population de Polynésie française auraient pu subir, pendant la période des essais, des doses annuelles de plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de mSv, ne repose pas sur des données avérées, mais reflète l'inquiétude, au demeurant légitime, qui prévalait antérieurement à la publication en 2010 du rapport de la mission indépendante organisée par l'AIEA.

Sur le droit à indemnisation de Mme R. :

8. Il résulte des études mentionnées aux points 5 et 6 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 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, aboutissent à une dose efficace engagée de 0,97 mSv pour une personne née en 1974 dans les îles de la Société et y ayant toujours résidé. Il résulte de l'instruction que Mme R., née le 24 décembre 1976, atteinte d'un cancer du sein qui figure sur la liste des maladies radio-induites annexée au décret du 15 septembre 2014, a toujours résidé sur l'île de Tahiti où elle a nécessairement été exposée à une dose annuelle efficace engagée inférieure à celle d'une personne née en 1974. Par suite, son exposition à une dose annuelle imputable aux essais nucléaires constamment inférieure à 1 mSv renverse la présomption de causalité instituée par les dispositions de l'article 1er de la loi du 5 janvier 2010.

9. Il résulte de ce qui précède que Mme R. n'est pas fondée à se prévaloir d'un droit à indemnisation. Par suite, sa requête doit être rejetée, y compris les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : La requête de Mme Vaiata R. épouse C. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme Vaiata R. épouse C. et au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

Délibéré après l'audience du 21 mai 2019, à laquelle siégeaient :

M. Tallec, président, Mme Meyer, première conseillère, Mme Zuccarello, première conseillère.

Lu en audience publique le 4 juin 2019.

La greffière,

D. Germain

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.

Pour expédition conforme, Un greffier,