

Décision du Tribunal administratif n° 2100135 du 23 novembre 2021

Tribunal administratif de Polynésie française

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 23 avril 2021 et un mémoire enregistré le 21 juin 2021, Mme X., représentée par Me Usang, demande au tribunal :

- 1°) à titre principal, d'annuler la décision n°7523 du 2 février 2021 par laquelle le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a rejeté sa demande d'indemnisation ;
- 2°) de condamner le CIVEN à lui verser une somme de 30 000 000 F CFP à titre de dommages-intérêts ;
- 3°) à titre subsidiaire, de condamner le CIVEN à lui verser une provision de 20 000 000 F CFP ;
- 4°) de mettre à la charge du CIVEN une somme de 250 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'elle remplit les conditions de temps, de lieu et de maladie au sens de la loi Morin du 5 janvier 2010 ; elle a toujours résidé à Papeete à Tahiti ; son recours est recevable ; le Civen n'a pas renversé la présomption de causalité et n'établit pas que les doses engagées sont constamment inférieures à 1 msv durant la période de séjour sur le territoire ; le Civen ne peut se prévaloir des dispositions du 3° de l'article L. 1333-2 du code de la santé publique, ces dispositions n'étant pas applicables en Polynésie française ; le nuage radioactif du 41ème essai nucléaire Centaure a contaminé la totalité des habitants de Tahiti.

Par un mémoire, enregistré le 27 juillet 2021, Mme X., représentée par Me Usang, demande au tribunal administratif, en application de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et à l'appui de sa requête tendant à l'annulation de la décision n°7523 du 2 février 2021 par laquelle le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a rejeté sa demande d'indemnisation, de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du V de l'article 4 de la loi n°2010-2 du 5 janvier 2010. Elle soutient que ces dispositions, applicables au litige, méconnaissent le principe constitutionnel de la réparation intégrale de son préjudice en qualité de victime des essais nucléaires même si son exposition est inférieure à 1 msv et va à l'encontre de la présomption de causalité ; le V de l'article 4 de la loi n°2010-2 du 5 janvier 2010 est inconstitutionnel en ce qu'il impose et met directement à la charge des personnes souffrant d'une maladie radio-induite, de rapporter la preuve de ce que la dose annuelle de rayonnement est supérieure à 1msv.

Par des mémoires en défense enregistrés les 20 mai 2021 et 9 septembre 2021, le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) conclut à titre principal au rejet de la requête, et à titre subsidiaire d'ordonner une expertise sur l'évaluation des dommages. Le CIVEN fait valoir que la requête est non fondée.

Par un mémoire en défense enregistré le 9 septembre 2021, le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) conclut à la non- transmission au Conseil d'Etat de la question prioritaire de constitutionnalité posée.

Il fait valoir notamment que la question est dépourvue de caractère sérieux.

Par une ordonnance du 11 août 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 13 septembre 2021.

Vu la décision attaquée et 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 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 M. Retterer, - les conclusions de Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique, - les observations de Me Usang, représentant la requérante.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X. a présenté le 10 janvier 2020 une demande d'indemnisation au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). Par décision du 2 février 2021, le CIVEN a rejeté sa demande d'indemnisation.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

2. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. / Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. ». Aux termes de l'article 23- 1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « Devant les juridictions relevant du Conseil d'Etat (...), le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé... ». Aux termes de l'article 23-2 de la même ordonnance : « La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat (...). Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : / 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ; / 2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ; / 3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux. / En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu'elle est saisie de moyens contestant la conformité d'une disposition législative, d'une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d'Etat (...) / La décision de transmettre la question est adressée au Conseil d'Etat (...) dans les huit jours de son prononcé avec les mémoires ou les conclusions des parties. Elle n'est susceptible d'aucun recours. Le refus de transmettre la question ne peut être contesté qu'à l'occasion d'un recours contre la décision réglant tout ou partie du litige. ». Aux termes du V de l'article 4 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : « 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. (...) ».

3. Mme X. a saisi le tribunal, par mémoire distinct et motivé, d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité des dispositions du V de l'article 4 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires au regard du principe constitutionnel de la réparation intégrale de son préjudice en qualité de victime des essais nucléaires.

4. Mme X. soutient que le V de l'article 4 de la loi n°2010-2 du 5 janvier 2010 est inconstitutionnel en ce qu'il porte atteinte à ce principe dès lors que la victime des essais nucléaires ne peut obtenir réparation de son préjudice si son exposition est inférieure à 1 mSv, ce qui va aussi à l'encontre de la présomption de causalité. Elle indique aussi que cet article impose aux personnes souffrant d'une maladie radio-induite de rapporter la preuve de ce que la dose annuelle de rayonnement est supérieure à 1msv, ce qui également méconnaît le principe constitutionnel de la réparation intégrale de son préjudice.

5. D'une part, la requérante ne caractérise aucune méconnaissance d'une règle de valeur constitutionnelle dès lors que le principe de la réparation intégrale des préjudices invoqué est un principe qui n'a pas de valeur constitutionnelle, mais seulement législative. Dès lors la requérante n'identifie aucun droit ou liberté auquel le V de l'article 4 de la loi n°2010-2 du 5 janvier 2010 aurait pu porter atteinte.

6. D'autre part, les dispositions législatives critiquées, contrairement à ce qui est soutenu, ne mettent pas à la charge des personnes souffrant d'une maladie radio-induite de rapporter la preuve de ce que la dose annuelle de rayonnement est supérieure à 1msv. Au contraire, la personne qui se prévaut des dispositions critiquées bénéficie de la présomption de causalité entre l'exposition aux rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français et la survenance de sa maladie, laquelle présomption ne pouvant être renversée que si l'administration établit que la dose annuelle de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français reçue par cette personne a été inférieure à la limite de 1 millisievert (mSv). L'effet de seuil de 1 mSv, dont la preuve doit être rapportée par l'administration, constitue une condition ouvrant droit à indemnisation au profit de la victime des essais nucléaires et non une limite au principe de la réparation intégrale des préjudices subis par la victime de ces essais dès lors que la victime des essais nucléaires, qui remplit les conditions ouvrant droit à indemnité, a droit à la réparation intégrale de ses préjudices.

7. Au demeurant, s'il découle des dispositions de l'article 4 de la Déclaration de 1789, qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer, ce principe de responsabilité, toutefois, ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée. Il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs. Or,

comme il a été dit au point 6, en tout état de cause, la requérante n'établit pas que le V de l'article 4 de la loi n°2010-2 du 5 janvier 2010 porte une atteinte aux droits des victimes des essais nucléaires. Il s'ensuit que l'invocation par la requérante de la méconnaissance de ce principe de responsabilité ne soulève pas une question présentant un caractère sérieux.

8. Il résulte de ce qui précède qu'il n'y pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité invoquée.

Sur l'office du juge et les dispositions applicables au présent litige : 9. 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. 10. Il résulte du V de l'article 4 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010, relatif au régime de présomption de causalité pour l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018, applicable, en vertu de l'article 57 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020, à la date à laquelle le juge administratif règle au fond la présente affaire, que le législateur a entendu que, 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, il bénéficie 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 (mSv). Si, pour le calcul de cette dose, 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. 11. 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 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 : 12. 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.

13. 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 μ Sv (microsieverts) par an, soit moins de 0,5 % de la dose associée à l'irradiation naturelle en Polynésie française (environ 1 000 μ Sv 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.

14. Le Civen produit enfin la méthodologie suivie, dans une délibération n°2020-1 du 22 juin 2020, relative notamment à la constitution de la présomption de causalité et au renversement de cette présomption au regard des normes légales et réglementaires applicables.

Sur le droit à indemnisation : 15. 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, pour la période de 1966 et 1974, pour les îles de la société, à des seuils très limités, en raison d'une activité atmosphérique très faible, correspondant à une dose maximale d'exposition de 0,77 mSv en 1974. Cette dose maximale d'exposition a été supérieure à 1 mSv suite aux retombées du nuage de l'essai Centaure entre juillet et décembre 1974 dans la zone allant de Hitia à Taravao (presqu'île). Cette dose maximale d'exposition n'a cessé ensuite de décroître depuis 1975 dans les îles de la société. A partir de 1982, cette dose maximale reconstituée par l'IRSN dans son rapport de 2014 sur la surveillance de la radioactivité en Polynésie française, évalue la dose efficace annuelle d'exposition externe (inhalation et ingestion) à un niveau inférieur à 0,045 mSv.

16. Il résulte de l'instruction que Mme X., née le 9 juillet 1972 à Papeete, atteinte d'un cancer de l'utérus qui figure sur la liste des maladies radio-induites annexée au décret du 15 septembre 2014, a toujours résidé à Papeete, à Tahiti, où elle a nécessairement été exposée à une dose efficace engagée inférieure à 1mSv par an. 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.

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

DECIDE :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme Lafie, Hinano X. et au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

Copie en sera délivrée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 9 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président, M. Retterer, premier conseiller, M. Graboy-Grobescos, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 novembre 2021.

Le greffier,

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, Un greffier,