

Décision du Tribunal administratif n° 2100365 du 25 janvier 2022

Tribunal administratif de Polynésie française

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 28 juillet 2021 et un mémoire enregistré le 7 octobre 2021, Mme X., représentée par Me Usang, demande au tribunal :

- 1°) à titre principal, d'annuler la décision n°8031/CIVEN/NFB du 18 juin 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 que : sa requête est recevable ; 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 Punaauia à Tahiti ; 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 n'a pas renversé la charge de la preuve en opposant le calcul des doses reçues par l'intéressée ; le Civen ne peut se prévaloir des dispositions du 3° de l'article L. 1333-2 et 1333-11 du code de la santé publique, dès lors que ces dispositions ne sont pas applicables en Polynésie française ; le nuage radioactif du 41ème essai nucléaire Centaure a contaminé la totalité des habitants de Tahiti.

Par des mémoires en défense enregistrés le 3 septembre 2021 et du 19 octobre 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, enregistré le 7 octobre 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°8031 du 18 juin 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 un mémoire en défense enregistré le 19 octobre 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 que le V de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 est inapplicable au litige en raison de son abrogation par l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018, et la question est dépourvue de caractère sérieux.

Par une ordonnance du 8 décembre 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 25 octobre 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, premier conseiller,
- et les conclusions de Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X. a présenté le 19 décembre 2019 une demande d'indemnisation au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). Par décision du 18 juin 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 ».

3. Aux termes de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, modifiée par la loi organique du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution : « Devant les juridictions relevant du Conseil d'État (...), 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. Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel. Il ne peut être relevé d'office ». 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'État ou à la Cour de cassation. 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 ». Il résulte

de ces dispositions que le juge administratif, saisi d'un moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, présenté dans un écrit distinct et motivé, procède à la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État si est remplie la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question ne soit pas dépourvue de caractère sérieux.

4. En vertu des articles 1, 2 et 3 de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, toute personne souffrant d'une maladie radio-induite inscrite sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat et résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français en Polynésie française peut obtenir réparation intégrale de son préjudice dès lors qu'elle justifie y avoir résidé ou séjourné entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998. En vertu du I de l'article 4 de la même loi, les demandes d'indemnisation sont présentées au Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires. Le V du même article, en ses dispositions critiquées par Mme Dauphin, combiné avec les dispositions des articles L.1333-2 et R.1333-11 du code de la santé publique, prévoit que ce comité examine si les conditions sont réunies, auquel cas 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 1 mSv par an.

5. Aux termes de l'article 4 de la Déclaration de 1789 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ». Il résulte de ces dispositions 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. La faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle. Toutefois, cette dernière 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 ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la même Déclaration.

6. En premier lieu, les dispositions du V de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 arguées d'inconstitutionnalité se bornent à mettre en œuvre le régime d'indemnisation des victimes directes des essais nucléaires français institué à l'article 1er de la même loi, lequel, au demeurant, est fondé non pas sur la faute, mais sur la solidarité nationale. Il s'ensuit que Mme X. ne peut utilement invoquer, à l'encontre de ces dispositions, l'exigence constitutionnelle garantissant la faculté d'agir en responsabilité à l'encontre de la personne par la faute de laquelle un dommage a été causé.

7. En second lieu, et en tout état de cause, l'exigence constitutionnelle énoncée au point 5 admet des aménagements fondés, comme en l'espèce, sur un motif d'intérêt général. Par suite, Mme X. ne peut utilement soutenir que ces mêmes dispositions, en conditionnant la mise en œuvre de la présomption de causalité à un seuil minimal d'exposition aux rayons ionisants, porteraient atteinte à un « principe

constitutionnel de la réparation intégrale et de lien de causalité entre les faits et le préjudice subi ».

8. Il résulte de tout ce qui précède que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée est dépourvue de caractère sérieux. Par suite, et sans qu'il soit besoin de statuer sur l'applicabilité au litige des dispositions en cause, il n'y a pas lieu de la transmettre au Conseil d'Etat.

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 12 et 13 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'inhalation de 0,38 mSv, et à une dose maximale d'ingestion de 0,15 mSv, avec un maximum retenu pour l'année 1974 de 0,57 mSv. 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 17 décembre 1988 à Papeete, atteinte d'une leucémie qui figure sur la liste des maladies radio-induites annexée au décret du 15 septembre 2014, a toujours résidé à Punauuia, 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 Hereani 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 11 janvier 2022, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 janvier 2022.

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,