

J|A|C

Le Journal des Accidents et des Catastrophes

Centre Européen de recherche sur le Risque, le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes
(EA n°3992)



samedi 28 mars 2015

[Accueil](#) Essais nucléaires, risque négligeable et juge administratif

Essais nucléaires, risque négligeable et juge administratif

Hervé ARBOUSSET

Maître de conférences (H.D.R.) en droit public à l'Université de Haute-Alsace

Directeur du CERDACC

Par touches successives, le législateur prend en compte le drame rencontré par les personnes atteintes de maladies radio-induites du fait de leur présence sur des territoires où furent réalisés des essais nucléaires. Cette prise de conscience de la représentation nationale est récente puisqu'elle remonte à la loi du 5 janvier 2010, dont le titre est d'ailleurs révélateur d'un changement d'état d'esprit de nos dirigeants politiques, puisqu'il s'agit d'une loi « *relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français* », initiée par le Gouvernement Fillon (Loi n° 2010-2, J.O.R.F., 6 janvier 2010, p. 327 et s.).

Passé le temps (très court) de la satisfaction, est venu celui (plus long) des doutes quant à l'efficacité du dispositif législatif mis en place. Les associations de victimes et les victimes elles-mêmes ont constaté le très faible taux d'indemnisation, puisque les chiffres de décembre 2012 démontraient que sur un total de 786 dossiers, 400 avaient donné lieu à un examen par le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (C.I.V.E.N.), recommandant au Ministre de la défense, seul habilité, en vertu de la loi, à prendre une décision, une indemnisation pour seulement... 9 dossiers.

Confronté à ce chiffre et aux revendications des victimes, le législateur, à l'occasion de la discussion de la loi de programmation militaire pour la période 2014-2019 (Loi n° 2013-1168 du 18

décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, JORF, 19 décembre 2013, page 20570 et s., précisément articles 53 et 54), a modifié sensiblement le texte adopté en 2010, notamment, mais pas seulement, en érigeant le C.I.V.E.N. en autorité administrative indépendante (cf. L'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : cent fois sur le métier, remettre son ouvrage..., H. Arbousset, Mélanges en l'honneur du Professeur Steinlé-Feuerbarch, Riseo 2015-1, www.riseo.fr), sans, toutefois, revenir sur l'une des solutions adoptées à l'époque. En effet, les personnes atteintes d'une des maladies radio induites mentionnées par décret (décret du 15 septembre 2014, n°2014-1049, J.O.R.F., 17 septembre 2014, p. 15200 et s.), ayant séjournées dans les lieux et périodes énoncés par l'article 2 de la loi, bénéficient toujours d'une présomption de causalité qui peut, toutefois, être renversée par le C.I.V.E.N., s'il démontre que le risque est négligeable au regard de la nature de la maladie et des conditions de l'exposition. Or, il semble qu'une grande partie des demandes présentées au C.I.V.E.N., dont la composition, suite à la loi de 2013, est désormais connue (Décret du 24 février 2015 portant désignation des membres du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires institué par 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, JORF n°0048 du 26 février 2015 page 3676 et s.) ait été rejetée justement parce que ce dernier estimait le risque négligeable.

Face à cette situation, des victimes ont contesté les décisions du Ministre de la défense devant les juridictions administratives. Nous voudrions ici faire le point sur la perception de la notion de risque négligeable par les juges administratifs. En effet, l'écoulement des années depuis la promulgation de la loi de 2010 a abouti à 17 arrêts de cours administratives d'appel dont 13 ont été rendus par la cour administrative d'appel de Bordeaux le 13 janvier 2015, 2 par la cour administrative d'appel de Lyon en 2014, 1 par la cour administrative d'appel de Paris et 1 par la cour administrative d'appel de Versailles toujours en 2014. Les situations ayant donné lieu à saisine des juges administratifs concernent principalement les tirs effectués dans les secteurs dédiés de Polynésie Française, 2 arrêts concernant des militaires affectés en Algérie (pour le premier de janvier 1958 à avril 1961 où il réalisa des missions au-dessus du centre d'essai du Sahara, pour le second d'avril 1959 à octobre 1962 dans le centre d'expérimentation militaire des Oasis d'In Ekker) sans, pour l'instant, que des requêtes aient été formées par des victimes ou les ayants droit de victimes vivant sur les territoires potentiellement impactés par les tirs réalisés.

Fort logiquement, les juges s'appuient sur les considérations factuelles et ainsi sur les données propres à chacune des victimes, afin de déterminer si un risque de contamination peut être exclu et, dès lors, présente un caractère négligeable. De toute évidence, il appartient au C.I.V.E.N. d'adopter la même méthode. Ainsi, il s'agit de déterminer si les victimes étaient éloignées des lieux de tirs géographiquement et temporellement ou, au contraire, si elles ont été au plus près des zones de tirs en étant alors l'objet ou non d'une protection particulière, si elles n'ont pas été en contact avec des matières radioactives sinon avec des sols potentiellement pollués, s'il y a eu ou non des retombées radioactives, sachant que concernant des tirs réalisés sur l'atoll de Hao « *un risque sérieux de contamination de l'ensemble de l'atoll ou de la base ne peut être regardé comme établi par la seule circonstance qu'il était procédé à la décontamination de différents matériels sur la base* » (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°13BX01323). Dès lors, selon les circonstances, les victimes ont été ou n'ont pas été « *exposées à des risques particuliers de contamination interne* » ou externe. La cour administrative d'appel de Bordeaux a ainsi jugé que la circonstance que des tirs de puissance modérée, sans aucun incident, alors que la victime était dans un blockhaus conduit pourtant à la regarder « *comme ayant été exposée à des risques particuliers de contamination interne* » (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°14BX00647). De la même façon, elle a considéré qu'un charpentier travaillant dans les jours qui a suivi un tir doit « *même s'il était à bord d'un bâtiment de la marine nationale pendant les tirs eux-mêmes, s'il n'était pas classé dans la catégorie de personnel directement affecté à des travaux sans rayonnements ionisants et si la dose d'irradiation externe de 0.8 mSv... peut être qualifiée de faible, être regardé comme ayant été*

exposé à un risque d'irradiation interne » (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°14BX00484). Dans d'autres circonstances, l'emploi n'est pas particulièrement exposé au risque lié aux explosions nucléaires (C.A.A. Lyon, 20 février 2014, n°LY01435 : la victime était fourrier et exerçait des tâches administratives à bord d'un bâtiment de débarquement transportant du fret ravitaillant divers atolls : « *il ne résulte pas que ledit navire aurait eu pour mission le transport de matières radioactives...* », C.A.A. Lyon, 20 février 2014, n°13LY00269 : M. D se trouvait lors d'un essai « *dans une zone éloignée des retombées de cet essai* », le porte-avion Clémenceau n'est jamais entré dans le lagon se tenant éloigné de la zone d'expérimentation au moment de l'essai, C.A.A. Bordeaux, 15 janvier 2015, 13BX01162). A ce stade, les juridictions soulignent que les allégations présentées par les victimes ne peuvent pas être systématiquement retenues (C.A.A. Paris, 23 octobre 2014, n°12PA03090), tout comme celles de tiers (C.A.A. Lyon, 20 février 2014, n°13LY01435, *op. cit.* : la mention « *radiation 66-67* » portée sur le livret militaire 10 ans après l'affectation « *n'est pas, par elle-même, de nature à remettre en cause les résultats des mesures d'exposition...* »), parce qu'elles ne sont pas toujours fiables ou que les déclarations de la victime ne sont pas suffisantes, devant être accompagnées d'autres documents.

Outre les éléments circonstanciés, la détermination du caractère négligeable ou non s'appuie aussi sur les examens et autres dosimétries (internes, externes) réalisés, selon de nombreuses cours administratives d'appel. Lacour administrative d'appel de Bordeaux a, à ce sujet, jugé que « *la circonstance que certaines dosimétries pourraient être défectueuses, insuffisamment précises ou encore mal utilisées est sans incidence sur la validité de cette méthodologie* » (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°14BX00316). Cette affirmation serait très contestable dans l'hypothèse où la dosimétrie était l'unique instrument à la disposition du C.I.V.E.N, ce qui n'est pas le cas puisqu'elle constitue justement l'un de ces outils (à côté du sexe, de l'âge, des circonstances de l'exposition, de l'âge au moment de l'exposition...) l'utilisation des résultats des examens n'étant d'ailleurs pas obligatoire, selon la même cour. A ce propos, de nombreuses juridictions d'appel indiquent, tout en la validant, que la méthodologie employée par le C.I.V.E.N. s'appuie sur les données propres de la victime et ne repose pas exclusivement ni sur la notion de seuil d'exposition aux rayons ionisants mesurée par dosimétrie (C.A.A. Lyon, 20 février 2014, n°13LY00269, *op. cit.*), ni sur celle de dose reçue, mais implique la prise en compte d'autres facteurs (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°14BX00316, *op. cit.*). Cette analyse n'est guère surprenante à la lecture de la méthodologie du C.I.V.E.N. qui justement affirme que « *la dose reçue est un élément essentiel dans l'appréciation de l'origine radio-induite d'un cancer. Son rôle est très variable selon l'organe et le type de tumeur mais on admet que plus la dose est élevée plus le risque de développer un cancer l'est aussi. Le comité tient pour exactes les mesures de dosimétrie effectuées par les autorités responsables des essais* » (<http://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/ressources-humaines/comite-d-indemnisation-des-victimes-des-essais-nucleaires-civen>). Pour le C.I.V.E.N., d'autres éléments doivent ainsi être pris en compte afin de déterminer si le risque est négligeable ou non (« *année de naissance, sexe, nature de l'affection, âge au moment de l'exposition, âge à la date du diagnostic (délai de latence), autres facteurs (expositions médicales aux rayonnements ionisants, expositions à d'autres risques professionnel, tabagisme, etc...), publications scientifiques* »). Dès lors, selon la cour d'appel de Bordeaux, l'imprécision, la défektivité ou la mauvaise utilisation d'une dosimétrie ne peut pas rendre la méthodologie inexacte. Certains juges d'appel soulignent aussi que la méthodologie du C.I.V.E.N. est fondée sur la notion de probabilité de causalité recommandées par l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.) (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°14BX00316) et même que la méthodologie « *est conforme aux recommandations de l'A.I.E.A.* » (C.A.A. Versailles, 21 octobre 2014, n°13VE01910), ce qui fait écho à la nécessité, posée par la loi de 2010, de tenir compte des « *travaux reconnus par la communauté scientifique internationale* », même si cette formule énoncée à l'article 1er concerne seulement la détermination des maladies radio-induites. Mais, le décret d'application de la loi indique explicitement que le C.I.V.E.N., pour formuler sa recommandation, s'appuie justement sur « *les méthodologies recommandées par l'A.I.E.A.* » (Décret n° 2010-653 du 11 juin 2010, J.O.R.F., 13 juin 2010, p. 10913 et s.), ce à quoi, dès lors, il ne peut pas se soustraire... Au demeurant, selon la cour administrative d'appel de

Bordeaux, le C.I.V.E.N. peut ne pas tenir compte des résultats des examens réalisés ou au contraire s'y référer. Au-delà, selon les mêmes juges, lorsqu'une surveillance de la contamination interne n'a pas été mise en place, l'administration doit rapporter la preuve qu'il n'y avait pas à mettre en œuvre de mesures particulières de surveillance de la contamination interne en raison des conditions de l'exposition aux rayonnements ionisants. Il s'agit, alors, de prendre appui sur les circonstances (aucune présence au moment du tir, aucun accès à des zones où des éléments contaminés pourraient exister, pas de retombée significative, aucun contact avec des personnes susceptibles d'avoir été contaminées, pas de risque d'irradiation...). En revanche, lorsqu'une surveillance de la contamination a été mise en place, « *l'administration doit prouver que les résultats de cette surveillance n'ont pas été négligés* ». La surveillance par dosimétrie sera suffisante seulement si elle a été réalisée à des dates en rapport avec les tirs et en fonction de la fréquence des tirs. Car, si elle a été effectuée au début et à la fin de l'affectation de la victime voire « *à des dates excessivement espacées entre elles et sans rapport avec les conditions de son exposition aux rayonnements ionisants* » (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°14BX00623), elle apparaîtra insuffisante et même, selon l'expression employée, « *lacunaire* », aboutissant à considérer que le risque n'était pas négligeable « *car il n'est [pas] établi que la méthodologie mise en œuvre permettrait de corriger les incertitudes affectant les données retenues sur la base d'une surveillance aussi lacunaire* » (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°14BX01529), l'administration n'apportant pas ainsi la preuve du caractère négligeable. Dans l'hypothèse où des dosimétries externes ont été réalisées mais aucune dosimétrie interne (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°14BX00725 et n°14BX00647) ou seulement une dosimétrie interne plusieurs mois après avoir quitté le terrain d'expérimentation (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°13BX01078) ou un seul examen au titre de la surveillance de l'irradiation interne après un premier tir (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°14BX00484), le juge estimera que le risque n'est pas négligeable du fait, là encore, d'une surveillance insuffisante. Au demeurant, selon la cour administrative d'appel de Versailles, l'existence de deux dosimétries d'ambiance réalisées aux mois de juillet et août 1971, aucune n'ayant été effectuée au mois de juin 1971 « *alors que deux tirs ont eu lieu durant cette période* » ne permet pas d'exclure qu'il y ait eu une contamination interne (C.A.A. Versailles, 21 octobre 2014, n°13VE01910). Pour la cour d'appel de Bordeaux, « *les visites médicales de routine... ne sauraient tenir lieu de telles mesures de surveillance... que dans ces conditions en l'absence de surveillance suffisante des risques de contaminations interne auquel il a été exposé, l'administration n'apporte pas la preuve du caractère négligeable du risque...* ».

La cour administrative d'appel de Bordeaux soulignent à plusieurs reprises que les requérants ont la possibilité d'apporter la preuve d'une inadaptation de la méthodologie du C.I.V.E.N. ou de son caractère peu fiable (C.A.A. Bordeaux, 13 janvier 2015, n°14BX00316, *op. cit.*, 14BX01522). Cette faculté bienvenue est pourtant d'une application très difficile non seulement parce qu'il est indispensable que les victimes s'appuient sur les « *données scientifiques les plus récentes* », mais surtout parce qu'il s'agit, pour le juge, qu'elle propose « *une méthode alternative et reconnue comme préférable par la communauté scientifique internationale* ».

Au-delà des précisions méthodologiques apportées par les juridictions administratives, il reste à faire le bilan d'étape, quant à la reconnaissance ou non de l'existence avérée d'un « *risque négligeable* ». Sur les 17 arrêts en notre possession, 8 reconnaissent qu'il existait un risque négligeable et, dès lors, que ni le C.I.V.E.N. ni, *in fine*, le Ministre de la défense n'avaient adopté une méthode erronée. Ainsi, dans une courte majorité des affaires, les cours administratives d'appel, ont, au contraire, jugé que le C.I.V.E.N., dans ses recommandations, et le Ministre, dans sa décision, n'avaient démontré l'existence d'un risque négligeable.

Dès lors, si la démarche intellectuelle adoptée par les juridictions administratives est essentielle, puisqu'elle permet de comprendre comment le risque peut être considéré comme négligeable ou ne pas l'être et ainsi comment doit désormais travailler le C.I.V.E.N., les arrêts rendus permettent aussi de ramener les victimes à la réalité des choses : le juge s'appuyant sur un ensemble d'éléments ne leur donnera jamais systématiquement gain de cause...

Hervé ARBOUSSET

Maître de conférences (H.D.R.) en droit public à l'Université de Haute-Alsace

Directeur du CERDACC



Université de Haute Alsace

