



L'INDEMNISATION DES VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS : UNE LOI QUI N'A PAS ENCORE ATTEINT SES OBJECTIFS

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Rapport présenté par
Mme Corinne BOUCHOUX et M. Jean-Claude LENOIR, sénateurs
Rapport n° 856 (2012-2013)

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des Lois, présidée par M. David Assouline (Soc, Paris), s'est réunie le mercredi 18 septembre 2013 et a examiné le rapport de Mme Corinne Bouchoux (Ecolo, Maine-et-Loire) et M. Jean-Claude Lenoir (UMP, Orne) sur l'**application des dispositions de la loi n°2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.**

La France a effectué 210 essais nucléaires, aériens ou souterrains, entre 1959 et 1996, d'abord au Sahara algérien, ensuite en Polynésie française. Près de 150 000 travailleurs étaient en poste lors de la période des essais, auxquels il faut rajouter les populations vivant à proximité des sites.

Quatorze ans après le dernier essai, l'État reconnaît officiellement, par cette loi, le statut des victimes des essais nucléaires. Le dispositif se veut juste, équilibré et rigoureux. Il s'applique aux victimes militaires et civiles, travaillant sur les sites ou vivant à proximité.

La loi ainsi adoptée vise à :

- Réparer et reconnaître les souffrances de ceux qui, par leur travail ou leur présence à proximité des sites, ont développé une maladie radio-induite ;

- Simplifier la procédure de demande d'indemnisation en instaurant un interlocuteur unique quelle que soit la qualité du requérant ;

- Indemniser en mettant en œuvre une réparation intégrale du préjudice et en ne faisant plus peser la charge de la preuve sur le demandeur.

La loi instaure ainsi une présomption de causalité dès lors que la victime justifie remplir les conditions de temps, de lieu et de maladie.

Elle crée également une structure chargée de l'instruction des dossiers, le CIVEN, et une commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires.

Pourtant, si tous s'accordent à dire que l'esprit de la loi est bon, les avis sont partagés quant à sa mise en œuvre. Chiffres à l'appui, le constat semble clair : la loi ne fonctionne pas.

Votre commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a mandaté deux rapporteurs afin de répondre à cette question : pourquoi une loi attendue, nécessaire, et dont l'esprit n'est pas remis en cause, peine aujourd'hui à produire ses effets, à fédérer autour d'elle et, surtout, à indemniser les victimes ?

I. Des décrets d'application publiés très rapidement

Plusieurs mesures étaient nécessaires à une mise en application de la loi, elles ont été publiées rapidement, dans les 6 mois suivant la promulgation, permettant ainsi de tenir

l'objectif gouvernemental fixé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois.

Un premier décret, publié le 11 juin 2010, définit les conditions de temps, lieu et maladie devant être remplies pour pouvoir présenter un dossier ; les questions relatives à la mise en place du CIVEN (organisation et fonctionnement) ; et la création de la commission consultative de suivi.

Un deuxième décret, le 23 juillet 2010, permet au CIVEN de collecter et traiter des données personnelles relatives à la santé et à la vie du demandeur en conformité avec les textes en vigueur concernant le traitement des données à caractère personnel.

Enfin, un dernier décret, le 30 avril 2012, modifie celui du 11 juin 2010 en élargissant le périmètre géographique et la liste des maladies.

Ceci a permis de :

a) Mettre en place le CIVEN dans les jours qui ont suivi la publication des décrets la concernant

Les membres du CIVEN ont été nommés pour 3 ans en août 2010, le renouvellement a eu lieu fin août 2013. Ils sont aidés dans l'exercice de leur mission par un secrétariat chargé notamment de l'enregistrement et de l'instruction des dossiers. Cette mise en place rapide a permis à la première réunion d'examen des dossiers de se tenir fin septembre 2010.

b) Prévoir une enveloppe budgétaire conséquente pour pouvoir mener à bien cette mission

Une action nouvelle a été créée au sein du programme 169, « reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». Chaque année, en loi de finances initiale, 10 millions d'euros sont inscrits au titre de cette action 6 « Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français » afin de permettre au CIVEN d'indemniser les victimes.

II. Une loi qui ne produit malheureusement pas ses effets

Trois ans après la mise en place des outils permettant l'application de la loi, le bilan chiffré n'est pas à la hauteur des attentes.

a) Très peu de dossiers déposés, et encore moins d'indemnisés

Au 24 juin 2013, seuls 840 dossiers avaient été déposés et 11 indemnisations avaient été accordées. Les projections, qui faisaient état de dizaines de milliers de demandes, et de 2000 à 5000 dossiers indemnisables, sont loin d'être atteintes.

Ce faible nombre interroge d'autant plus que diverses mesures ont été mises en œuvre lors de la promulgation de la loi pour lui assurer une certaine publicité : pleine participation des associations de victimes à tous les stades de la procédure, publicité volontaire du ministère par la publication de dépliants sur la loi, mise en place d'un centre de suivi médical en Polynésie et forte reprise médiatique.

Si les dossiers ont été déposés en nombre plus important les premiers mois, ce n'est plus le cas aujourd'hui : seules 4 demandes mensuelles ont été enregistrées en avril et mai 2013 !

b) De fait, une importante sous-consommation budgétaire

Conséquence du faible nombre d'indemnisations accordées, les crédits sont sous-consommés : entre le 20 septembre 2010 (première réunion du CIVEN) et le 6 septembre 2012, seuls 290 000 € ont été alloués au titre de l'indemnisation, alors que 10 millions sont inscrits chaque année en LFI.

c) Une structure qui connaît des difficultés de fonctionnement

Le CIVEN est confronté à un manque de moyens. Sa structure est légère et son secrétariat a été réduit de moitié, conséquence du peu de dossiers déposés.

En outre, il possède une double base géographique, puisqu'une partie a été délocalisée à La Rochelle. La communication est difficile entre les deux pôles, la base de données rochelaise, par exemple, n'étant pas consultable depuis Paris ...

Enfin, le CIVEN peine à recruter des experts médicaux spécialistes de l'indemnisation du dommage corporel, pourtant nécessaires pour réaliser les expertises préalables aux indemnisations.

d) La présomption de causalité, nid à contentieux

L'article 4-II de la loi précise que « l'intéressé bénéficie d'une présomption de causalité à moins qu'au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition le risque attribuable aux essais nucléaires puisse être considéré comme négligeable », et c'est à l'État de prouver ce caractère négligeable.

C'est un point de tension important entre d'un côté les défenseurs des requérants, qui estiment que la méthode employée ne suffit pas à apprécier les conditions d'exposition du demandeur, et d'un autre côté le CIVEN, qui considère

que le calcul ainsi établi, et qui prend en compte d'autres éléments, permet d'obtenir une probabilité de causalité avantageuse pour le demandeur.

Cette différence d'interprétation est un véritable nid à contentieux ! Plusieurs décisions du ministre ont été annulées par le juge administratif sur cette base, ce dernier estimant que les conditions d'exposition, notamment, n'avaient pas assez été étudiées et prises en compte lors de l'examen du dossier.

e) Un retour devant le juge administratif

Un des objectifs de la loi était de simplifier la demande d'indemnisation, en instituant un interlocuteur unique et en permettant ainsi de décharger le juge administratif, qui connaissait auparavant de la plupart des demandes.

Or, les décisions de rejet, qui sont l'essentiel des décisions rendues, sont portées devant le juge administratif pour annulation. Lorsque celui-ci rend une telle décision, le dossier est renvoyé une nouvelle fois devant le CIVEN ... La simplification attendue n'est pour le moment pas d'actualité.

III. Les préconisations de votre commission

1) Conserver la loi initiale comme socle

L'esprit de la loi étant bon, il ne faut pas repartir dans un processus législatif long et incertain. Les modifications à apporter doivent donc être réglementaires.

2) Regagner la confiance par plus de transparence

- Faire évoluer les critères en fonction des informations révélées notamment par la levée du secret-défense de certains documents ;
- Permettre un accès facilité aux informations personnelles classifiées n'ayant pas trait à la sécurité de la nation ;

3) Adapter les moyens du CIVEN à ses missions et ambitions

- Consolider les effectifs en gardant une possibilité d'ajustement à la hausse.
- Permettre un égal accès aux informations des pôles, et les regrouper sur un même site géographique ;
- Revoir son organisation en intégrant au sein du collège des experts médicaux désignés par les associations de victimes, pour plus de contradictoire, tout en préservant le secret médical. De même, prévoir l'intégration au sein du CIVEN de médecins spécialistes d'autres secteurs médicaux (épidémiologistes, toxicologues ...) ;

- Revenir à un examen des dossiers conforme à l'esprit de la loi, au cas par cas. Sans remettre en cause la méthode, il est dommageable que ces situations souvent difficiles pour les victimes se voient analysées à la seule lumière d'un logiciel statistique.

4) Encourager le dépôt des dossiers

- Pour les populations locales, mettre en œuvre de nouvelles campagnes d'information, et faire des médecins les premiers vecteurs d'information ;
- Pour les anciens travailleurs des essais, informer les pensionnés lors de l'envoi d'un relevé ou décompte ;
- travailler avec les associations d'anciens militaires pour qu'elles relayent l'information auprès de leurs membres ;
- sensibiliser les médecins civils, en particulier les oncologues, afin qu'ils ajoutent dans l'entretien préalable avec leur patient des questions pour savoir s'ils ont été en poste en Algérie ou en Polynésie ;
- mettre à disposition des plaquettes d'information, dans les salles d'attente ...

5) Placer le CIVEN sous l'autorité du Premier Ministre

Compte-tenu du caractère interministériel du dossier (ministères de la défense et de la santé), une gestion interministérielle sous l'autorité du Premier Ministre s'impose, comme cela est le cas pour la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS).

6) Sanctuariser l'architecture financière

Celle-ci a été créée pour être en mesure de répondre à un vivier de dossiers indemnisables de l'ordre de 2000 à 5000, elle doit être sanctuarisée tant que la réponse n'est ni complète, ni satisfaisante.

7) Reconnaître le travail des vétérans des essais

Les travailleurs des essais ont un sentiment de fierté d'avoir pu participer à faire entrer la France dans le cercle des nations dotées de l'arme nucléaire.

Une reconnaissance officielle de cette participation, qui pourrait prendre la forme d'une distinction honorifique, se doit d'être mise en place. Le Ministre de la Défense doit porter au plus haut niveau cette demande.

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois
<http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>



Président
David ASSOULINE
Sénateur (Soc, Paris)



Rapporteur
Corinne BOUCHOUX
Sénatrice (Ecolo, Maine-et-Loire)



Rapporteur
Jean-Claude LENOIR
Sénateur (UMP, Orne)