

N° 2364

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 janvier 2026

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LA PROPOSITION DE LOI *visant à reconnaître les victimes de l'exposition aux
essais nucléaires français et améliorer leur indemnisation,*

PAR M. DIDIER LE GAC et Mme MEREANA REID ARBELOT

Députés

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
I. LES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS ONT EXPOSÉ LES MILITAIRES, LES PERSONNELS DES CENTRES D'EXPÉRIMENTATION ET LES POPULATIONS CIVILES À DES RETOMBÉES RADIOACTIVES	9
A. RAPPELS HISTORIQUES SUR LES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS ...	9
1. Les essais nucléaires en Algérie (1960-1966)	9
2. Les essais nucléaires en Polynésie (1966-1996).....	11
B. L'EXPOSITION DES MILITAIRES, DES EMPLOYÉS DU CEP ET DES POPULATIONS CIVILES AUX RETOMBÉES RADIOACTIVES DES ESSAIS NUCLÉAIRES	13
1. Les conséquences sur le corps humain des explosions nucléaires.....	13
2. Une protection insuffisante des militaires et des personnels des centres d'expérimentation	15
3. Des populations polynésiennes laissées dans l'ignorance du risque et largement exposées aux retombées radioactives, notamment lors de plusieurs essais nucléaires mal maîtrisés	16
a. Des mesures de protection insuffisantes	17
b. Des risques d'exposition avérés à la radioactivité, notamment à la suite d'essais nucléaires mal maîtrisés	18
c. Une volonté délibérée de cacher la vérité à la population.....	20
II. LA LOI « MORIN » DU 5 JANVIER 2010 SOUFFRE DE NOMBREUSES INSUFFISANCES LIMITANT SA PORTÉE, AU DÉTRIMENT DES VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES ET DE LEURS AYANTS-DROIT	22
A. LE MÉCANISME D'INDEMNISATION MIS EN PLACE PAR LA LOI « MORIN ».....	22
1. Les conditions de fond et leur évolution.....	22
a. Les conditions initiales.....	22
b. Les évolutions relatives aux conditions du renversement de la présomption de causalité.....	23
i. La suppression du « <i>risque négligeable</i> » en 2017.....	23

ii. L'introduction du seuil d'un millisievert	25
2. La procédure	26
a. Le rôle du CIVEN.....	26
b. Le rôle de la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires (CCSCEN)	27
B. UN MÉCANISME AUX NOMBREUSES INSUFFISANCES, METTANT EN CAUSE LE DROIT DES VICTIMES ET DE LEURS AYANTS DROIT À OBTENIR RÉPARATION INTEGRALE DE LEUR PRÉJUDICE.....	28
1. Un seuil d'un millisievert sans légitimité scientifique, ignorant les spécificités de la Polynésie et de sa population	28
2. Les limites des droits des ayants droit et autres parents proches de la victime	30
3. Des revendications et des résistances sur l'évolution de la loi « Morin »	30
C. UN BILAN DES DÉCISIONS DU CIVEN QUI N'EST PAS SATISFAISANT .	32
1. Des indemnisations limitées en nombre et en montant, malgré des réformes a priori favorables aux victimes	32
2. Une injustice profonde ressentie par les victimes, en contradiction avec les objectifs de la loi « Morin »	34
III. UNE PROPOSITION DE LOI DE JUSTICE, DE RÉPARATION ET DE RÉCONCILIATION	35
A. LES CINQ PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI « MORIN ».....	36
1. La transformation, par la suppression du seuil du millisievert, de la présomption de causalité en une présomption irréfragable d'exposition aux rayonnements ionisants.....	36
2. L'aménagement des conditions de fond et de délai	37
3. L'élargissement de l'indemnisation aux victimes « par ricochet » ainsi qu'aux personnes ayant potentiellement été exposées, <i>in utero</i> , à des rayonnements ionisants.....	37
4. Le renforcement de la CCSCEN.....	38
5. Le remboursement des dépenses de santé engagées par les organismes d'assurance maladie	39
B. LES AUTRES DISPOSITIONS	40
C. UN COÛT NON-NÉGLIGEABLE, À LA MESURE DES PRÉJUDICES SUBIS ET DES DÉPENSES DE SANTÉ JUSQU'ALORS SUPPORTÉES PAR TOUS LES POLYNÉSIENS	40
D. LA QUESTION DU DEVENIR DU CIVEN	42

COMMENTAIRES DES ARTICLES	43
<i>Article 1^{er}</i> : Redéfinition des catégories de personnes pouvant bénéficier d'une indemnisation et remboursement des dépenses de santé engagées par les organismes de sécurité sociale	43
<i>Article 2</i> : Aménagement des conditions de temps et de lieu pour l'indemnisation d'une personne souffrant d'une pathologie potentiellement radio-induite	50
<i>Article 3</i> : Dispositions relatives à la Commission de suivi des conséquences des essais nucléaires.....	53
<i>Article 4</i> : Modification de la composition et du fonctionnement du CIVEN et suppression du seuil d'un millisievert.....	56
<i>Article 5</i> : Dispositions relatives à l'indemnité versée aux victimes des essais nucléaires...	61
<i>Article 6</i> : Décret en Conseil d'État	62
<i>Article 7</i> : Gage.....	63
TRAVAUX DE LA COMMISSION	65
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	93
ANNEXE 2 : AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LA PROPOSITION DE LOI	95

AVANT-PROPOS

Dans le contexte de la Guerre Froide, la France a mené 210 essais nucléaires entre le 13 février 1960 et le 27 janvier 1996, d’abord en Algérie (17), puis en Polynésie française (193). Menés successivement dans l’atmosphère puis en milieu souterrain, ces essais lui ont permis de se doter de l’arme atomique et de rejoindre le cercle des puissances nucléaires.

Ce choix a eu des conséquences aujourd’hui clairement établies, tant pour les militaires et les personnels des centres d’expérimentation, au plus près des explosions, que pour les populations civiles exposées aux retombées radioactives. Pendant trente ans, la Polynésie française a accueilli le Centre d’expérimentation du Pacifique (CEP) : c’est l’ensemble de la société polynésienne qui a été durablement marquée par les essais et leurs effets.

Le 17 décembre 2024, la commission d’enquête sur les conséquences des essais nucléaires en Polynésie française a été reconstituée, après avoir été interrompue le 9 juin 2024 à la suite de la dissolution de l’Assemblée nationale ⁽¹⁾. Les travaux qui ont suivi dès le 14 janvier 2025, les auditions, les documents transmis et analysés, ainsi que le déplacement effectué en Polynésie française ont permis à la commission d’établir, dans son rapport publié le 10 juin 2025 ⁽²⁾, un constat précis sur les conséquences des essais nucléaires dans toutes leurs dimensions, en particulier sanitaire. Elle s’est également attachée à évaluer le dispositif d’indemnisation prévu par la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l’indemnisation des victimes des essais nucléaires français, dite loi « Morin ».

Si ce dispositif a constitué, lors de son adoption, une avancée significative en matière de reconnaissance et de réparation des préjudices, sa mise en œuvre a également nourri la frustration des victimes et de leurs ayants droit, tout en entretenant une défiance persistante à l’égard de l’État.

Comme l’a souligné la commission d’enquête, il apparaît désormais nécessaire d’améliorer ce dispositif afin de garantir, trente ans après la fin des essais nucléaires, une réparation juste et effective des préjudices subis par l’ensemble des victimes. Il s’agit d’une exigence de justice et d’une condition de la réconciliation entre la Polynésie française et l’État.

(1) *Commission d’enquête relative à la politique française d’expérimentation nucléaire, à l’ensemble des conséquences de l’installation et des opérations du Centre d’expérimentation du Pacifique en Polynésie française, à la reconnaissance, à la prise en charge et à l’indemnisation des victimes des essais nucléaires français, ainsi qu’à la reconnaissance des dommages environnementaux et à leur réparation.*

(2) *Mme Mereana Reid-Arbelot et M. Didier Le Gac, rapport d’enquête n° 1558 « Refonder l’approche du fait nucléaire en Polynésie française : entre reconnaissance et réparation des conséquences du Centre d’Expérimentation du Pacifique ».*

La présente proposition de loi vise précisément à reconnaître les victimes de l'exposition aux essais nucléaires et à améliorer leur indemnisation. Elle repose sur un double constat : l'avancée des connaissances scientifiques et la progression des travaux historiques.

I. LES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS ONT EXPOSÉ LES MILITAIRES, LES PERSONNELS DES CENTRES D'EXPÉRIMENTATION ET LES POPULATIONS CIVILES À DES RETOMBÉES RADIOACTIVES

Le rapport de la commission d'enquête ayant déjà analysé de manière approfondie la conduite du programme nucléaire français, la présente partie se limite aux **éléments historiques, techniques et politiques nécessaires à la compréhension de ses conséquences sanitaires**, tant pour les personnels exposés que pour les populations civiles.

A. RAPPELS HISTORIQUES SUR LES ESSAIS NUCLÉAIRES FRANÇAIS

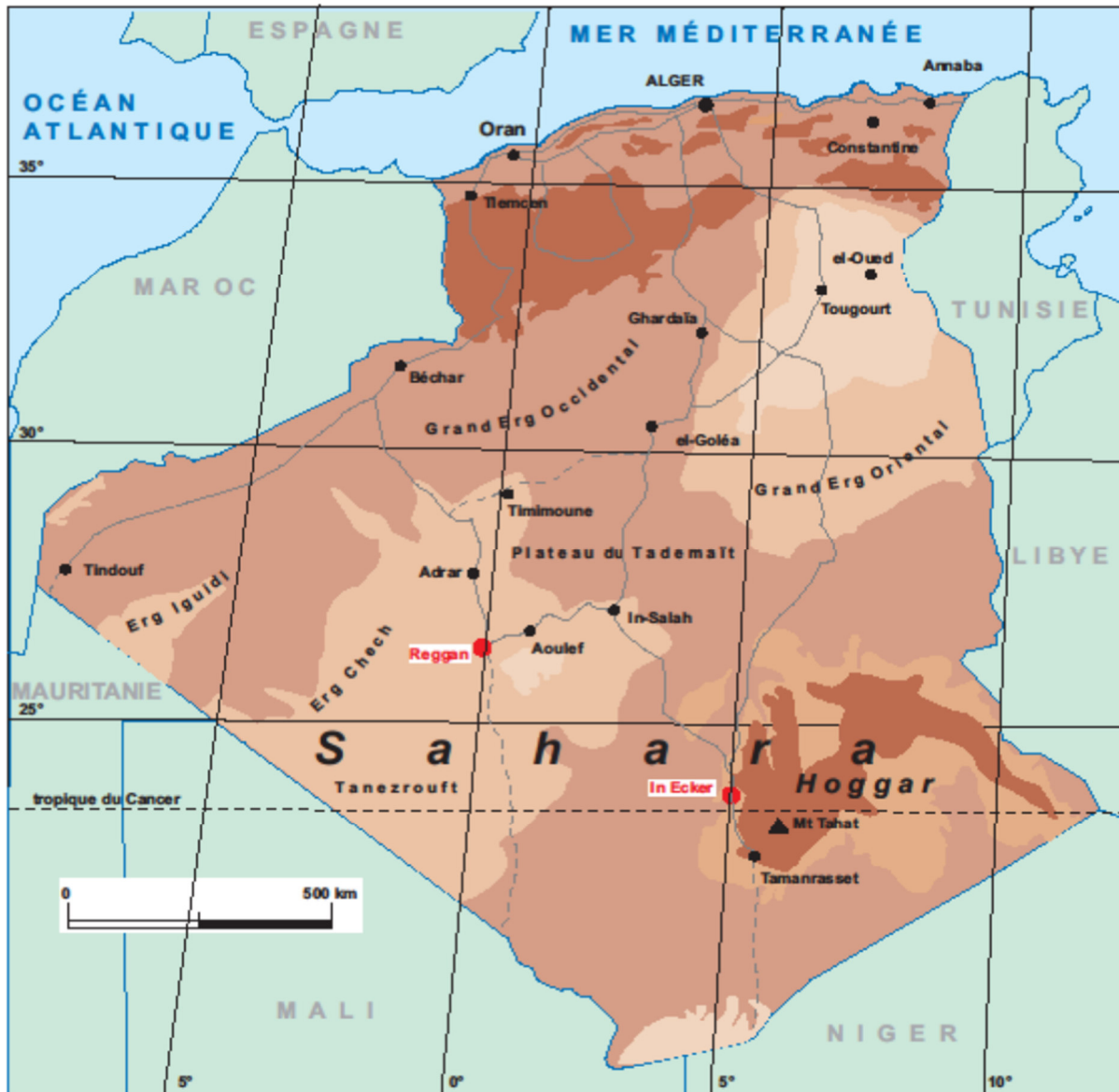
1. Les essais nucléaires en Algérie (1960-1966)

Sous l'impulsion du général de Gaulle, le Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA) est créé le 18 octobre 1946, actant la naissance du programme nucléaire français. **Il est complété d'une dimension militaire, destinée à doter la France de l'arme atomique, par l'installation, au sein du CEA, de la direction des applications militaires (DAM), le 14 octobre 1958.** Elle est chargée de concevoir et fabriquer les armes nucléaires françaises en garantissant leur sûreté, leur performance et leur fiabilité.

Maîtriser l'énergie nucléaire et la transformer en une arme opérationnelle représente un tour de force technologique nécessitant des investissements colossaux, du personnel de très haut niveau et des années de recherches sur la charge explosive et sa miniaturisation afin de l'embarquer ensuite sur des vecteurs appropriés. **La réalisation d'essais constitue une étape incontournable pour élaborer des armes nucléaires fonctionnelles et crédibles.**

Les bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki ont révélé au monde l'ampleur des conséquences dévastatrices des explosions nucléaires sur les populations humaines et les milieux naturels. Dans le sillage des essais réalisés par d'autres puissances nucléaires, la France élabore à son tour des protocoles d'expérimentation, fondés sur plusieurs critères de sélection, parmi lesquels figure en priorité la densité de population des sites d'expérimentations pressentis. Les autorités françaises cherchent ainsi à limiter les risques, connus d'elles, en privilégiant des zones éloignées des grands centres de peuplement, tout en garantissant une accessibilité suffisante pour permettre l'acheminement sécurisé de volumes importants de matériel, y compris les équipements les plus sensibles, ainsi que du personnel requis. À ces exigences s'ajoutent des contraintes d'ordre géophysique et climatique, telles que la nature des sols ou encore la puissance et l'orientation des vents, paramètres déterminants pour la sûreté des essais tant aériens que souterrains.

L'ensemble de ces éléments a conduit, malgré la guerre qui s'y déroulait depuis 1954, au choix de l'Algérie pour la réalisation des premiers essais nucléaires français, à travers les deux sites de Reggane (pour les essais atmosphériques) et d'In-Ekker (pour les essais en galerie), lesquels étaient situés dans une zone retirée au cœur du désert du Sahara.



C'est d'abord à Reggane, le 13 février 1960 qu'est réalisé le premier essai nucléaire français, *Gerboise Bleue*, lequel sera suivi de trois autres essais atmosphériques. À partir du 7 novembre 1961, c'est à In Ekker, dans le Hoggar, que les treize essais supplémentaires ont été effectués en galerie souterraine. Au moins quatre de ces tirs ont connu des défauts de confinement dont le tir *Béryl*, qualifié d'**accident nucléaire**.

L'indépendance de l'Algérie ne change rien au déroulement de ces essais. Les accords d'Évian (1962) mentionnent en effet que « *l'Algérie concède à la France l'utilisation de certains aéroports, terrains, sites et installations militaires qui lui sont nécessaires* ». Les détails de cette concession figurent dans

des annexes qui n'ont pas, à l'époque, été rendues publiques. **Elles détaillent le droit obtenu par la France d'utiliser les sites algériens pour des essais nucléaires souterrains pendant une durée de cinq ans après l'indépendance.**

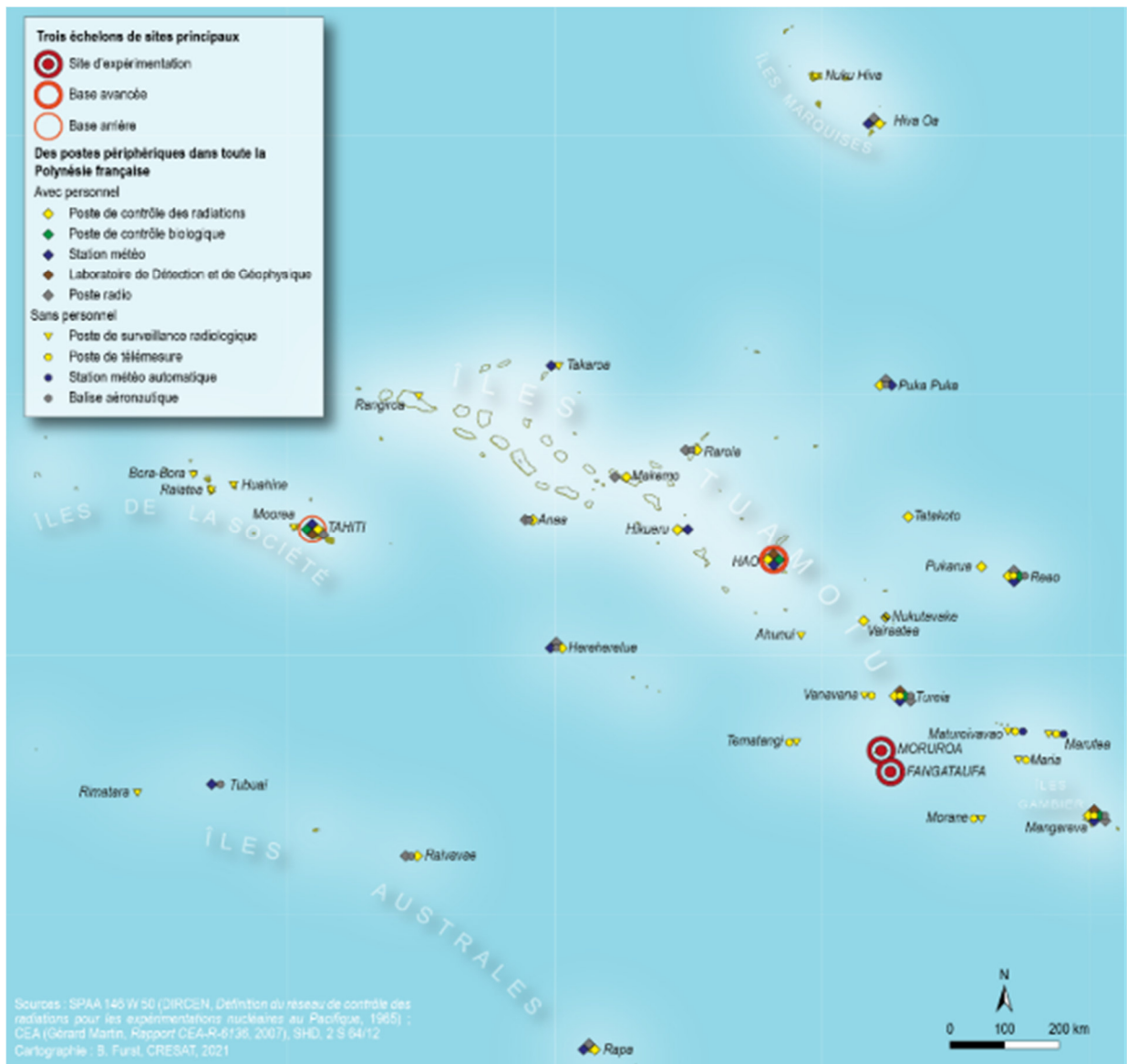
Même si les accords d'Évian ont permis à la France de poursuivre des essais au-delà de 1967, il s'est avéré que **les sites algériens ne répondaient plus aux besoins techniques de l'époque pour expérimenter une bombe thermonucléaire**, aussi appelée **Bombe H**, nouvel objectif assigné par le général de Gaulle à la DAM. En effet, la mise au point de cette dernière, **des centaines de fois plus puissantes que la bombe A**, exigeait la reprise d'essais atmosphériques car la France ne maîtrisait pas, à cette époque, la technologie souterraine nécessaire pour de telles explosions.

2. Les essais nucléaires en Polynésie (1966-1996)

En conséquence, il était nécessaire de trouver un site encore plus lointain, plus isolé. **La décision d'établir le nouveau centre d'expérimentation dans le Pacifique, en Polynésie française fut prise lors du Conseil de défense du 27 juillet 1962.**

À cette époque, la densité de population était de 86 habitants par kilomètre carré en France hexagonale, 57,5 en Europe, 4,7 en Algérie et 0,02 en Polynésie française. **Cette dernière est ainsi choisie en pleine connaissance des risques associés aux tirs nucléaires et thermonucléaires, au regard notamment de sa très faible densité de population.**

Ce choix a marqué le début d'une colossale entreprise en vue d'édifier des infrastructures inédites en Polynésie française. En effet, la construction du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) ne s'est pas limitée aux seuls sites retenus pour les opérations d'expérimentation, Moruroa et Fangataufa. Ces deux atolls furent cédés à l'État à titre gratuit par la Polynésie française pour une rétrocession à la fin des opérations d'expérimentation. Pour ses besoins, le CEP a réalisé des constructions sur de nombreuses îles, au point de parler d'une **« nucléarisation » de la Polynésie française.**



Si Moruroa et Fangataufa ont fait l'objet d'aménagements de très grande ampleur, **Hao a été retenue comme base avancée** en raison de sa situation géographique et de sa morphologie, qui permettait d'y installer la plus grande piste du Pacifique Sud de l'époque et un port en eau profonde. 3 000 personnes séjournaient sur cet atoll pendant les campagnes de tir, nécessitant de fait toute une série d'infrastructures (usine de désalinisation, centrale électrique, hôpital, habitations etc.). **L'île de Tureia, la plus proche de Moruroa, est restée habitée pendant les 30 années d'expérimentation et a accueilli un important dispositif d'instruments de mesure et du personnel.** Cela a nécessité la construction de nombreux logements mais aussi d'un abri, en prévision d'éventuelles retombées radioactives. L'île-capitale de la Polynésie, Tahiti, a été profondément transformée par une exploitation accrue de l'aéroport international, des aménagements portuaires et des installations permettant d'accueillir les milliers d'employés du CEP et leurs familles.

La construction du CEP achevée, les essais nucléaires débutent avec un premier tir atmosphérique, *Aldébaran*, le 2 juillet 1966. **Au total, 46 essais atmosphériques sont réalisés jusqu'en 1974, puis 147 essais souterrains à partir de 1975, soit 193 essais sur une période de trente ans. Le 27 janvier 1996, il y a 30 ans, le tir *Xouthos* vient clore trente années d'expérimentation nucléaire française dans le Pacifique.** La dernière campagne de six essais est décidée en 1995 par le Président de la République Jacques Chirac, elle est destinée à recueillir les **données nécessaires à la mise au point de la simulation des essais nucléaires.**

B. L'EXPOSITION DES MILITAIRES, DES EMPLOYÉS DU CEP ET DES POPULATIONS CIVILES AUX RETOMBÉES RADIOACTIVES DES ESSAIS NUCLÉAIRES

Les essais nucléaires, qu'ils soient atmosphériques ou souterrains, constituent des **explosions d'armes atomiques**. Ils entraînent l'émission de radionucléides susceptibles de contaminer l'environnement et d'exposer les personnes aux rayonnements ionisants, dont les effets peuvent être graves et durables. Si une protection est théoriquement possible, elle suppose des mesures strictes et effectivement appliquées, ce qui n'a pas été le cas de manière constante pour les militaires et les personnels du CEP. Les populations civiles ont, quant à elles, été exposées sans information ni protection adaptées, notamment lors de tirs non maîtrisés ayant entraîné des retombées atmosphériques directes.

1. Les conséquences sur le corps humain des explosions nucléaires

Un individu peut être exposé à une source radioactive par irradiation ou par contamination. Il est irradié lorsqu'il est soumis, depuis l'extérieur, aux rayonnements ionisants émis par une source située hors de l'organisme. On parle alors d'irradiation externe : les rayonnements atteignent tout ou partie du corps et peuvent y pénétrer plus ou moins profondément selon leur nature. L'intensité de l'irradiation diminue notamment avec la distance à la source et cesse lorsque l'exposition prend fin.

Les effets des rayonnements ionisants sur l'organisme varient en fonction de la dose reçue et de plusieurs facteurs, notamment : **les caractéristiques de la source** (nature des rayonnements, énergie, activité), **les conditions d'exposition** (durée, débit de dose, distance) ainsi que **la sensibilité des tissus atteints** (organe concerné, âge de l'individu, état de santé).

On distingue classiquement deux catégories d'effets :

– **les effets déterministes (ou effets tissulaires)** : ils surviennent au-delà d'un certain seuil et leur gravité augmente avec la dose. Ils peuvent se manifester rapidement après une exposition importante (nausées, radiodermes, brûlures), mais également de manière différée, parfois plusieurs mois ou années plus tard (fibroses, cataracte) ;

– **les effets stochastiques (ou effets aléatoires)** : ils correspondent principalement au risque de cancers et de leucémies. **Le risque existe dès les faibles doses, avec un délai d'apparition généralement de plusieurs années après l'exposition.**

Lors d'une explosion nucléaire, sont émis des rayonnements ionisants — principalement des **rayonnements gammas (photons de très haute énergie, proches des rayons X) ainsi que des neutrons**. Cette irradiation initiale, **extrêmement pénétrante, intense mais très brève**, ne concerne qu'un périmètre limité autour du point de tir. Pour cette raison, les atolls de Moruroa et de Fangataufa étaient largement **évacués lors des essais** et les personnels indispensables à leur conduite étaient regroupés dans des **abris renforcés**, conçus pour offrir une protection contre l'irradiation, le flash lumineux et l'onde de choc. Les populations civiles les plus proches se situaient, quant à elles, à plus de 100 kilomètres, et se trouvaient donc hors de la zone d'impact direct de l'explosion.

Toutefois, au-delà de l'irradiation initiale, les produits radioactifs dispersés dans l'environnement peuvent persister et émettre, parfois pendant une durée prolongée, des rayonnements d'intensité moindre mais toujours nocifs pour la santé. **Ces retombées sont particulièrement dangereuses lorsqu'elles conduisent à une contamination, notamment si des particules radioactives pénètrent dans l'organisme par inhalation ou ingestion.**

Une explosion nucléaire atmosphérique entraîne le rejet et la dissémination de matières radioactives dans l'environnement, à la fois l'environnement le plus proche mais également le plus lointain, **les particules étant dispersées par les vents mais également par les courants marins**, si bien qu'on peut retrouver les traces des différents essais nucléaires dans le monde entier. Les particules radioactives suivantes sont émises, classées par période croissante (la période est le temps nécessaire pour que la radioactivité diminue de moitié).

Iode 131	^{131}I	8 jours
Baryum 140	^{140}Ba	13 jours
Cérium 141	^{141}Ce	33 jours
Ruthénium 103	^{103}Ru	39 jours
Strontium 89	^{89}Sr	51 jours
Yttrium 91	^{91}Y	59 jours
Zirconium 95	^{95}Zr	64 jours
Cérium 144	^{144}Ce	280 jours
Manganèse 54	^{54}Mn	310 jours
Ruthénium 106	^{106}Ru	370 jours

Fer 55	^{55}Fe	2,7 ans
Antimoine 125	^{125}Sb	2,8 ans
Tritium	^3H	12 ans
Plutonium 241	^{241}Pu	14 ans
Strontium 90	^{90}Sr	29 ans
Césium 137	^{137}Cs	30 ans
Américium 241	^{241}Am	433 ans
Carbone 14	^{14}C	5 700 ans
Plutonium 240	^{240}Pu	6 600 ans
Plutonium 239	^{239}Pu	24 000 ans

Les conséquences humaines des retombées radioactives dépendent étroitement des **conditions du tir** (puissance, altitude), des **paramètres météorologiques** — notamment lorsque des précipitations favorisent le dépôt des particules au sol — ainsi que des **mesures de sécurité** effectivement mises en œuvre. **Elles varient en particulier selon le respect des protocoles de protection**

et de décontamination, tant pour les militaires et les personnels du CEP que pour les populations civiles. Elles présentent, en outre, un caractère autrement plus pernicieux :

- **persistance durable dans les milieux (air, sols, eaux, chaîne alimentaire) ;**
- **transport à longue distance et exposition de populations éloignées ;**
- **risque de contamination interne par inhalation ou ingestion ;**
- **concentration dans certains organes, notamment la thyroïde, augmentant le risque de cancers ;**
- **pour certains éléments, association d'une radiotoxicité et d'une toxicité chimique, notamment pour le plutonium.**

2. Une protection insuffisante des militaires et des personnels des centres d'expérimentation

Par la nature même de leurs missions, les militaires et les personnels des centres d'expérimentation, hexagonaux ou polynésiens, étaient, les plus exposés au risque d'irradiation et de contamination. Cette vulnérabilité concernait non seulement les zones de tir proprement dites, mais également la base de Hao. Des mesures de sécurité particulières ont été mises en œuvre afin de prévenir ce risque *via* deux services dédiés :

- le **service mixte de sécurité radiologique**, qui avait la responsabilité de la radioprotection des personnes et du suivi de la radioactivité dans le milieu physique (air, sol et eau) ;
- le **service mixte de contrôle biologique**, dont la mission était la surveillance radiologique de la biosphère, c'est-à-dire concrètement, de la chaîne alimentaire, *via* des prélèvements réguliers d'échantillons.

Les situations d'exposition à la radioactivité auxquelles étaient confrontés ces personnels **étaient multiples**, la contamination pouvant affecter l'ensemble des milieux de travail, comme l'a mis en évidence de manière approfondie le rapport précité de la commission d'enquête. Le risque ne se limitait d'ailleurs pas aux seuls instants des essais : il existait **en amont**, lors des opérations de préparation des tirs, **pendant les explosions**, et **en aval**, au cours des opérations de suivi et de récupération.

À titre d'exemple, des avions Vautour traversaient le nuage radioactif afin de prélever des échantillons et faisaient ensuite l'objet de procédures de décontamination réalisées manuellement par des « décontamineurs » sur la piste de Hao.

Les essais souterrains n'étaient pas exempts de danger. Outre la manipulation de matières radioactives qu'ils impliquaient, les opérations de post-forage — consistant à rouvrir le puits de tir afin de prélever et analyser des roches — ont entraîné des fuites, exposant les personnels concernés à un risque d'irradiation et, surtout, de contamination.

Toutefois, **la commission d'enquête a constaté que, « si les intentions étaient bonnes, les règles écrites et les normes établies, la situation était tout autre sur le terrain »** ⁽¹⁾. Elle a en particulier souligné deux faits, appuyés par de nombreux témoignages de vétérans :

– d'une part, **les dispositifs de protection des personnels participant à l'organisation des tirs étaient parfois insuffisants, voire inadaptés** ; de plus, ils pouvaient être différents selon que les personnels concernés étaient des militaires ou des civils, des hexagonaux ou des Polynésiens et ce, indépendamment des risques associés aux tâches qui leur étaient dévolues ;

– d'autre part, **les consignes de sécurité étaient parfois mal appliquées au quotidien** : ainsi les personnels du CEP étaient autorisés à se baigner dans le lagon peu de temps après les tirs tandis que les employés polynésiens continuaient à consommer le poisson pêché sur place.

Enfin, **conformément aux normes applicables à l'époque**, les personnels susceptibles d'être exposés aux rayonnements ionisants devaient être **dotés d'un dosimètre individuel**, destiné à mesurer l'exposition externe de chaque travailleur. Or, les travaux de la commission d'enquête, étayés par de nombreux témoignages, ont mis en évidence **qu'à partir de 1969, le nombre de dosimètres distribués a fortement diminué**. Par ailleurs, lorsqu'ils étaient effectivement remis, **ces dosimètres n'étaient pas systématiquement portés**, soit en raison de leur caractère contraignant, soit en raison de dysfonctionnements techniques.

Surtout, **ces dispositifs n'étaient pas adaptés à la mesure des faibles doses**, ayant été **conçus principalement pour détecter des expositions plus élevées**. Cette situation soulève ainsi la question de la fiabilité des données, ce qui fragilise la traçabilité des expositions et n'est pas sans conséquence sur l'instruction des demandes d'indemnisation (*voir infra*).

3. Des populations polynésiennes laissées dans l'ignorance du risque et largement exposées aux retombées radioactives, notamment lors de plusieurs essais nucléaires mal maîtrisés

En matière d'essais nucléaires, l'idée selon laquelle ils auraient été « propres », tant pour les personnes que pour l'environnement, a longtemps été entretenue. Or, la réalité apparaît très éloignée de cette représentation, comme l'ont établi les travaux de la commission d'enquête précitée.

(1) Rapport d'enquête, tome I, page 121.

Si les militaires et les personnels des centres d'expérimentation avaient, en principe, connaissance des risques encourus et bénéficiaient de mesures de protection — certes d'application inégale (*voir supra*) —, les populations locales, polynésiennes ou algériennes ont, quant à elles, été tenues à l'écart de toute information sur ces risques, qui leur ont été largement dissimulés. **Plus encore, des mesures de protection auraient pu, et auraient dû être mises en œuvre, notamment à l'occasion des tirs non maîtrisés, celles-ci n'ont pas été prises alors même que le danger était identifié par les autorités compétentes, exposant ces populations à un risque élevé d'irradiation et de contamination par les rayonnements ionisants.**

a. Des mesures de protection insuffisantes

Alors que les militaires et les personnels du CEP bénéficiaient de mesures de protection, en particulier pendant les tirs, rien de tel n'a été mis en œuvre pour les populations civiles, pourtant exposées à leurs conséquences notamment *via* les particules radioactives portées par les vents jusqu'aux zones habitées et retombant, à la faveur des pluies, sur la terre.

Ainsi, si des abris étaient prévus pour la population, les travaux de la commission d'enquête, ont montré, notamment que « *la population des Gambier disposait d'un seul abri, fait de tôles légères. Pour leur part, les hauts gradés pouvaient se réfugier dans un véritable blockhaus* »⁽¹⁾. **Non seulement les populations n'étaient pas réellement protégées mais une différence de traitement flagrante était faite avec les militaires postés dans cet archipel.** Cette négligence trouve des exemples encore plus près des sites d'expérimentation, sur l'atoll de Tureia, distant de 118 kilomètres des sites de tirs (soit la distance entre Paris et Amiens), qui disposait aussi d'infrastructures de protection. Cité par Sébastien Philippe et Tomas Statius dans leur ouvrage *Toxique*, le commandant Le Goff, gendarme affecté à Tureia, a décrit la précarité des abris : « *après une nuit de pluie, la moitié de la surface est couverte d'une immense flaque d'eau. Entre les blocs de béton qui forment les murs, on aperçoit la lumière du jour* »⁽²⁾.

Ces multiples négligences se doublèrent par ailleurs de consignes de sécurité peu opérationnelles, voire inexistantes, ce qui illustre la difficulté de prévenir efficacement les risques d'irradiation et de contamination provoqués par les essais nucléaires. La commission d'enquête s'est appuyée sur des témoignages saisissants, dont celui d'un artificier sous-marin, Daniel Palacz : « **À Mangareva, quand il y a eu le nuage qui est passé, on a laissé la population se démerder.** Voilà comment ça se passait : on récupérait le personnel militaire et pour la population, on ne disait rien, même pas : “attention, ne buvez pas de la flotte de la citerne, ne mangez pas vos légumes” ou quelque chose comme ça. À Mangareva, personne n'a rien dit, tout le monde les a laissés comme ça [...] Des fois, on marchait en savates

(1) Rapport d'enquête, tome I, page 126.

(2) Sébastien Philippe et Tomas Statius, *Toxique*, p. 153.

et il y avait un simple fil qui disait que c'était contaminé de l'autre côté... Et des fois, on ne savait même pas de quel côté c'était une zone contaminée ou pas contaminée » ⁽¹⁾.

Même lorsque les consignes de sécurité étaient effectivement transmises, elles se révélaient hors de portée des Polynésiens. Sur les sites d'expérimentation ou les îles proches, l'interdiction de la baignade, de manger certains aliments et de boire de l'eau de pluie ou de l'eau de coco heurtait le mode de vie quotidien des Polynésiens dont les ressources limitées ne leur permettaient pas de respecter la plupart de ces mesures préventives, comme l'a souligné Jacqueline Golaz, institutrice aux îles Gambier entre 1966 et 1967 : « *Un soir, très tard dans la nuit, quelqu'un est venu à ma porte et m'a dit : "Il s'est passé quelque chose. Ne buvez pas l'eau, ne mangez pas de tomates ni de salade ni de légumes."* Alors j'ai répondu, je me rappelle encore : **"Mais qu'est-ce que vous voulez qu'on mange ?" On n'a que ça dans les îles. On est obligé de boire l'eau dans la citerne, c'est l'eau qu'on a** » ⁽²⁾.

b. Des risques d'exposition avérés à la radioactivité, notamment à la suite d'essais nucléaires mal maîtrisés

Les particules radioactives portées par les vents sont ainsi les principaux vecteurs d'exposition possible à la radioactivité, à la fois parce qu'elles ont pu être inhalées directement mais également parce qu'elles se sont retrouvées dans les aliments et, surtout, dans l'eau de pluie recueillie par les citernes que boivent les Polynésiens. Les produits de la mer, notamment le bénitier, connu pour accumuler les radionucléides, ont également pu être vecteurs de contamination tant ils font partie du mode de vie des Polynésiens.

Pour éviter, autant que possible, que de telles retombées radioactives n'atteignent les zones habitées avant d'être suffisamment diluées dans l'atmosphère, le CEP faisait des prévisions météorologiques, impliquant la direction et la force des vents avant chaque tir. Ainsi, lorsqu'elles étaient optimales, le « champignon radioactif » était censé s'élever suffisamment pour échapper aux alizés (vents venant de l'est) et les masses d'air contaminées (panaches troposphériques, c'est-à-dire en basse couche de l'atmosphère), prises dans un flux d'ouest puissant, partaient vers l'est pour ne rencontrer aucune terre habitée avant la côte occidentale de l'Amérique du Sud, situées à plus de 6 000 km des sites d'essais.

Toutefois, plusieurs tirs ont été marqués par des défaillances, tenant à la fois à des erreurs de prévision météorologique et, surtout, au fait que le panache radioactif ne s'est pas formé à l'altitude prévue. Cette combinaison a favorisé le transport des matières radioactives vers des zones habitées. Parmi ces tirs, cinq — *Aldébaran, Arcturus, Phoebe, Encelade et Centaure* — sont

(1) Bruno Barrillot, Marie-Hélène Villierme, Arnaud Hudelot, *Témoins de la bombe*, pp. 23-24.

(2) *Ibid.* p. 4-5.

considérés comme ayant entraîné les retombées les plus importantes, en moyenne plus de dix fois supérieures à celles observées lors des autres essais.

**CARACTÉRISTIQUES DES CINQ TIRS
AYANT DONNÉ LIEU À DES RETOMBÉES RADIOACTIVES SIGNIFICATIVES
À LA SUITE DE PRÉVISIONS MÉTÉOROLOGIQUES ERRONÉES**

Principales zones concernées par les retombées	Essai et date	Conditions météorologiques pendant l'essai	Dose maximale affectant un enfant d'un à deux ans (en millisievert)	Dose maximale affectant un adulte (en millisievert)
Archipel des Gambier	<i>Aldébaran</i> (2 juillet 1966)	L'essai initialement prévu le 1 ^{er} juillet est décalé d'une journée pour des raisons techniques tenant à la réalisation des mesures. Le 1 ^{er} juillet, les conditions météorologiques sont favorables avec une bonne visibilité et des vents du sud-ouest qui faiblissent en soirée et remontent lentement vers le nord. Cette tendance ne se stabilise pas dans la journée du 2 juillet. Après la réalisation de l'essai, la situation évolue défavorablement avec des vents d'ouest-nord-ouest.	9,4	6,6
	<i>Phoebe</i> (8 août 1971)	L'essai prévu initialement le 5 août est retardé de trois jours pour des raisons météorologiques. Au moment du tir, le ciel est couvert, les vents modérés, la visibilité supérieure à 15 km. Les vents au sol sont du sud-est avec une vitesse au sol de 5 m/s ; à partir de 1 500 m, ils sont d'ouest, leur vitesse est de 20 à 25 m/s entre 2 000 et 5 000 m. La tête du nuage stabilisée 10 heures après le tir atteint 4 800 m, sa base 1 800 m ; toutefois, la présence d'une masse nuageuse à l'altitude de la tête gêne son observation et la bonne connaissance de ses caractéristiques dimensionnelles. Une retombée humide est constatée aux îles Gambier.	7,9	2,6
Tureia	<i>Arcturus</i> (2 juillet 1967)	Quelques heures après l'essai sur barge, une frange du pied du nuage a dévié de sa trajectoire principale se dirigeant vers le nord-est pour se diriger vers le nord puis vers l'ouest (retour anticyclonique conduisant à une dispersion vers le nord-ouest de Moruroa).	4,0	3,2
	<i>Encélade</i> (12 juin 1971)	La retombée s'explique par une situation météorologique complexe et évoluant rapidement dans les heures qui ont suivi le tir. Cette situation a conduit à des intrusions quasi-laminaires d'air stratosphérique jusque dans les basses couches de la troposphère. La retombée est intervenue durant la nuit sous forme de pluies abondantes.	3,5	1,9
	<i>Centaure</i> (17 juillet 1974)	Prévu initialement le 2 juillet, il est reporté du fait des conditions météorologiques. Le nuage stabilisé a atteint une altitude relativement faible (4 000 mètres). Le nuage principal a formé plusieurs nuages secondaires qui ont suivi des trajectoires distinctes globalement dirigées vers l'ouest (retour anticyclonique conduisant à une dispersion vers le nord-ouest de Moruroa).	5,3	3,6

Source : CEA-DAM (contribution écrite et rapport publié par le CEA en 2022 « Les essais nucléaires en Polynésie française : pourquoi, comment, et avec quelles conséquences ? », pp. 85 et 86).

En raison de sa trajectoire vers les zones les plus densément peuplées à Tahiti et des autres îles de la Société, **le nuage du tir *Centaure* soulève les plus grandes inquiétudes quant au niveau des retombées radioactives et de leurs conséquences sanitaires sur la population.**

Selon le CEA, les calculs de dose maximale reçue par les enfants et les adultes sur l'île de Tahiti varient du simple au septuple selon les lieux et l'appréhension des habitudes alimentaires des populations. S'agissant des adultes, la dose maximale reçue (3,6 millisievert) s'avère ainsi près de quatre fois supérieure à la limite réglementaire applicable au public aujourd'hui, soit 1 millisievert. Le CEA, par la voix de son directeur des applications militaires, a reconnu lors de la commission d'enquête que, « *du point de vue de l'impact sur la population, ce tir était raté* » ⁽¹⁾. **Le nuage radioactif du tir *Centaure* a mis plus de 48 heures pour atteindre l'île de Tahiti : aucune information, ni aucune mesure de protection n'ont été données aux populations.**

Quant au premier essai du CEP, *Aldébaran*, tiré le 2 juillet 1966, un rapport secret de la mission du navire *La Coquille* aux Gambier entre les 2 et 10 juillet 1966 précise que le bateau est arrivé sur place dès le 5 juillet et a immédiatement procédé à des analyses : « *les comptages ont alors commencé sur les produits de consommation locale : légumes, fruits, eau de boisson* ». *Les résultats montrent que, si la chair de poisson n'a jamais été trouvée notablement contaminée* », **la salade, en revanche, l'est fortement (même une fois lavée) et que « l'eau de boisson présente une radioactivité égale à 6 fois la radioactivité naturelle »** ⁽²⁾.

Par conséquent, **il est incontestable que ces cinq essais mais aussi les autres, ont exposé la totalité de la population présente à l'époque en Polynésie française à un risque de contamination radioactive.**

c. Une volonté délibérée de cacher la vérité à la population

S'ils sont désormais admis par les autorités civiles et militaires françaises, **ces échecs manifestes n'ont pas donné lieu, à l'époque des tirs, à une quelconque réaction des autorités visant à limiter leurs effets néfastes.** Pourtant, malgré l'insuffisance déjà évoquée d'équipements et de matériels de protection, des mesures d'évacuation, d'information ou de soins des populations étaient bel et bien envisagées et planifiées, comme la fourniture d'iodure de potassium ou Lugol, acheminées en Polynésie dès 1966 dans l'hypothèse où les retombées radioactives justifieraient leur usage. Mais elles n'ont jamais été mises en œuvre « *pour éviter toute revendication ou panique* ». ⁽³⁾

Premier des 193 tirs polynésiens, très puissant (deux fois la puissance de la bombe larguée sur Hiroshima), le tir raté *Aldébaran* **est révélateur de l'attitude des autorités vis-à-vis de la population polynésienne.** Informé de ses

(1) Rapport d'enquête, tome II, audition du 12 mars 2025, compte rendu n° 19.

(2) Rapport d'enquête, tome I, p. 128.

(3) Rapport d'enquête, tome I, p. 466.

conséquences potentielles, le général Jean Thiry, directeur du CEP, a en effet estimé qu'il n'était pas nécessaire d'associer la population polynésienne aux précautions prises et ne prend donc pas la peine de l'évacuer, contrairement aux préconisations qui avaient pu être décidées par la Commission consultative de sécurité. Le docteur Million, médecin militaire embarqué sur le navire *La Coquille* précité, explique quant à lui qu'« ***il sera peut-être nécessaire de minimiser les chiffres réels de façon à ne pas perdre la confiance de la population qui se rendrait compte que quelque chose lui a été caché dès le premier tir*** »⁽¹⁾. Le témoignage fourni à la Commission d'enquête par un ancien matelot de ce même navire confirme cet état d'esprit et ses conséquences sur le terrain : « *on nous avait demandé de ne rien dire à la population quand nous sommes partis chercher des échantillons pour les analyser plus tard. Et surtout de n'accepter aucune denrée alimentaire locale. En arrivant aux Gambier nous étions rassemblés sur le pont de notre navire, le commandant et le docteur Million nous avait prévenus de ne rien communiquer de ce que nous savions aux gens locaux, et si nous le faisions, nous serions passibles de plusieurs décades de prison. [...] Ce que nous avons collectionné et acheté à Rikitea, des laitues, des bottes radis, des taro, des bananes de toutes sortes, n'ont pas été autorisés à être mangés par l'équipage parce que trop contaminés.* »⁽²⁾.

S'agissant du tir *Centaure*, dont les conséquences sanitaires ont été considérables, les auteurs du livre *Toxique*, Sébastien Philippe et Tomas Statius expliquent qu'« *après l'explosion, [les prévisions] font l'objet d'un nouvel examen. Les militaires découvrent alors que le nuage semble foncer sur Tahiti. Le compte rendu de la campagne 1974 reconnaît que la "trajectoire des principales masses d'air à échéance de quelques jours" fait apparaître les "risques possibles" pour l'île principale de Polynésie. L'armée française, qui connaît les risques encourus par la population, décide de ne rien faire. Quarante-huit heures durant, aucune mesure n'est prise pour mettre la population de Tahiti à l'abri* »⁽³⁾.

Les représentants du CEA-DAM expliquent qu'entre le risque radiologique incertain et le risque social avéré, ils ont choisi de se taire⁽⁴⁾.

À travers de nombreuses auditions de vétérans, journalistes, chercheurs et médecins, la commission d'enquête a permis d'éclairer les raisons de ce choix mortifère du silence et de l'inaction. **Celui-ci, nourri par la culture du secret indissociable du programme nucléaire français, était nécessaire à la crédibilité du récit selon lequel le CEP menait des campagnes de « tirs propres » et parfaitement maîtrisés, elle-même essentielle à la relation de confiance entre les autorités et la population polynésienne.** Avouer un échec, alerter la population sur des risques de contamination et mettre en œuvre des mesures de sécurité de grande ampleur auraient ainsi mis en grave danger le programme d'essais nucléaires. Encore aujourd'hui, le directeur de la DAM-CEA, M. Jérôme

(1) Rapport d'enquête, p. 461.

(2) Ibid. p. 129.

(3) Sébastien Philippe et Tomas Statius, *Toxique*, op. cit., p. 166.

(4) Rapport d'enquête, tome I, p. 466.

Demoment, fait référence aux craintes « *de mouvements de foule [et d'un] très grand stress de la population* » de nature à remettre en cause son acceptation de ces tirs ⁽¹⁾.

II. LA LOI « MORIN » DU 5 JANVIER 2010 SOUFFRE DE NOMBREUSES INSUFFISANCES LIMITANT SA PORTÉE, AU DÉTRIMENT DES VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES ET DE LEURS AYANTS-DROIT

Avant 2010, l'indemnisation des pathologies attribuées à l'exposition aux essais nucléaires relevait soit des régimes de maladies professionnelles, pour une partie des personnels civils et militaires, soit d'un recours en responsabilité devant le juge administratif pour les autres victimes. **Ces voies se sont révélées insuffisantes** : la première, en raison de tableaux inadaptés et d'une réparation forfaitaire ; la seconde, en raison de l'exigence d'un lien de causalité direct difficile à établir pour des pathologies cancéreuses.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010, dite loi « Morin », instituant un régime spécifique d'indemnisation.

A. LE MÉCANISME D'INDEMNISATION MIS EN PLACE PAR LA LOI « MORIN »

1. Les conditions de fond et leur évolution

a. Les conditions initiales

Aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, « *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'État* ⁽²⁾ *conformément aux travaux reconnus par la communauté scientifique internationale peut obtenir réparation intégrale de son préjudice* ». Si la victime est décédée, « *la demande de réparation peut être présentée par ses ayants droit* ».

Pour ce faire, l'article 2 de cette même loi exige que la victime ait résidé ou séjourné :

– soit entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 au Centre saharien des expérimentations militaires, ou entre le 7 novembre 1961 et le 31 décembre 1967 au Centre d'expérimentations militaires des oasis ou dans les zones périphériques à ces centres ;

– soit entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998 en Polynésie.

(1) Rapport d'enquête, tome II, audition du 12 mars 2025, compte rendu n° 19.

(2) Les 18 cancers mentionnés dans la liste annexée au décret du 11 juin 2010 ont été complétés par cinq nouveaux types de cancer par les décrets du 30 avril 2012 et du 17 mai 2019.

Si ces conditions de temps, de lieu et de pathologies sont réunies, **l'article 4 de cette même loi dispose que la victime « bénéficie d'une présomption de causalité » que sa maladie est radio-induite, causée par les essais nucléaires français. Toutefois, cette présomption pouvait être renversée, dans cette rédaction initiale, s'il était établi « 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 ».**

L'appréciation de l'ensemble de ces conditions et, en particulier, celle de ce « *risque négligeable* », susceptible de renverser la présomption de causalité, relève de la compétence du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), qui sera présentée *infra*.

b. Les évolutions relatives aux conditions du renversement de la présomption de causalité

i. La suppression du « risque négligeable » en 2017

La loi ne précisant pas ce qu'était un « *risque négligeable* », **c'était donc au CIVEN de l'apprécier et, par conséquent, de calculer une probabilité de causalité liant l'apparition de la pathologie figurant dans le décret précité à une exposition aux rayonnements ionisants causés par un essai nucléaire.** Ce calcul s'appuyait sur le modèle américain « *Niosh-Irep* » dont le fonctionnement peut être ainsi résumé : « *il faut renseigner le sexe et la date de naissance du requérant, la nature de sa pathologie et l'année du diagnostic, ainsi que les détails de l'exposition et des doses reçues pour les années correspondantes. Le logiciel produit ensuite une série de pourcentages associée à un intervalle de confiance* » ⁽¹⁾.

Toutefois, **ce logiciel présentait une faiblesse majeure en ce qu'il exige, pour fonctionner correctement, de disposer de données dosimétriques externes et internes individuelles fiables.** Or, les travaux de la commission d'enquête ont démontré à quel point la surveillance radiologique et le suivi médical des employés du CEP, sans parler de ceux de la population polynésienne, avaient été lacunaires voire inexistants.

Déjà évoquée, **la mise à disposition de dosimètres individuels pour les employés du CEP a chuté après 1969, tandis que la population polynésienne n'en bénéficiait pas.** En outre, la fiabilité même du dosimètre à remplir la mission qui lui était assignée n'est pas certaine. Comme l'a expliqué M. Christian Percevault, ancien marin détaché au service mixte de sécurité radiologique, pendant la commission d'enquête : « *la dosimétrie n'a que peu de valeur. Les dosimètres utilisés n'étaient pas conçus pour mesurer les faibles doses, mais seulement les fortes doses. C'est comme si vous souhaitiez aujourd'hui mesurer un micro-ampère avec un ampèremètre calibré pour les ampères : l'aiguille ne va pas bouger, évidemment !* ». En d'autres termes, « *faire confiance à la dosimétrie est une*

(1) Sébastien Philippe et Tomas Statius, *Toxique*, op. cit., p. 187.

aberration totale ! » ⁽¹⁾. Le problème, c'est que ces données sont les seules existantes et qu'elles ne peuvent faire l'objet de nouvelles mesures. Elles constituent donc le seul élément disponible sur lequel on peut se baser pour évaluer les conséquences radiologiques individuelles des essais nucléaires.

L'exploitation des données dosimétriques individuelles ne permet donc pas à elle seule d'établir avec précision le niveau des doses efficaces auxquelles le personnel du CEP, et, *a fortiori*, la population polynésienne, a été confronté. **Il est donc nécessaire de recourir à des reconstitutions** selon des hypothèses tirées de l'évaluation, d'une part, des retombées radioactives à l'issue des tirs et, d'autre part, des facteurs de contaminations internes selon les pratiques et les modes de vie observés en Polynésie. Or, comme l'a rappelé pendant la commission d'enquête le directeur général de l'IRSN, **l'évaluation de la dose étant faite *a posteriori*, les calculs sont par nature « complexes, à partir de données qui sont ce qu'elles sont, et donc avec des incertitudes importantes »** ⁽²⁾. Par conséquent, selon la méthodologie appliquée par les différentes parties prenantes – CEA, Agence internationale de l'énergie atomique (IAEA), Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) ou les auteurs du livre *Toxique*, on aboutit à des résultats tantôt similaires, tantôt très différents.

S'agissant plus précisément des contaminations internes, qui concernent essentiellement les Polynésiens, elles impliquent, d'une part, de procéder à des mesures régulières afin d'évaluer la radioactivité présente dans l'environnement et dans les denrées alimentaires, et, d'autre part, de connaître avec précision le mode de vie quotidien de ces derniers. Ici aussi, **les travaux de la commission d'enquête ont montré à quel point ce dernier était méconnu par les personnes chargées de l'évaluation de ces contaminations mais également la sous-évaluation massive des doses ingérées ou inhalées par la population, faute de méthodologie robuste**. L'eau apparaît ainsi comme l'un des principaux vecteurs de contamination, les Polynésiens buvant l'eau de pluie contaminée recueillie dans les citernes dont les habitations sont fréquemment pourvues. Or, comme l'a expliqué M. Florent de Vathaire, directeur de recherches et chef de l'unité « Épidémiologie des radiations » de l'Institut Gustave Roussy et de l'INSERM, il est nécessaire de « *ré-estimer d'un facteur de deux à cinq les doses contenues dans les eaux de pluie prélevées dans une citerne destinée à la consommation des habitants par rapport aux estimations initiales du CEA* » ⁽³⁾.

Ces développements, qui synthétisent les très nombreux témoignages recueillis par la commission d'enquête, sont nécessaires pour comprendre à quel point **il était difficile, pour les victimes souffrant d'une des pathologies précitées, de prouver leur exposition aux rayonnements ionisants, faute de données, et combien, lorsque celles-ci existaient, les doses réellement reçues étaient systématiquement sous-évaluées**. En d'autres termes, il était aisé, pour le

(1) Rapport d'enquête, tome I, audition du 5 juin 2024, compte rendu n° 13.

(2) Rapport d'enquête, tome I, audition du 21 mai 2024, compte rendu n° 7.

(3) Rapport d'enquête, tome II, audition du 12 février 2025, compte rendu n° 11.

CIVEN, de renverser la présomption de causalité en estimant négligeable le risque que ces pathologies soient radio-induites.

Ainsi, de 2010 à février 2017, le CIVEN a rendu 1 216 décisions dont seulement 31 ont conclu au versement d'une indemnisation. Par conséquent 97 % des demandes ont été rejetées et parmi ces rejets, 64 % sur le fondement du « *risque négligeable* ». Ce dernier est ainsi apparu comme une « arme fatale » entre les mains du CIVEN pour écarter la grande majorité des demandes d'indemnisation, en contradiction avec l'esprit de la loi « Morin ».

L'injustice profonde ressentie par les victimes a entraîné une prise de conscience du législateur qui a supprimé les dispositions relatives au « *risque négligeable* » dans la loi relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM) du 27 février 2017, ouvrant la voie à un réexamen de l'ensemble des demandes d'indemnisation précédemment rejetées sur ce fondement. Suite à cette loi, comme l'a souligné le Conseil d'État dans un avis rendu le 28 juin 2017, la présomption légale de causalité ne peut désormais être renversée que dans l'hypothèse où le CIVEN démontrerait que le cancer « *résulte exclusivement d'une cause étrangère à l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires, en particulier parce qu'il n'a subi aucune exposition à de tels rayonnements* ».

ii. L'introduction du seuil d'un millisievert

Accueillie favorablement par les victimes, cette évolution législative a suscité l'hostilité du CIVEN, dont 5 des 8 membres alors en fonction ont démissionné, empêchant pendant plusieurs mois l'examen des demandes d'indemnisation.

Surtout, le 14 mai 2018, le CIVEN a adopté une délibération par laquelle il a introduit, de manière inédite, en allant au-delà de ses prérogatives et de la loi « Morin » elle-même, l'exigence selon laquelle les demandeurs devaient avoir reçu une dose annuelle efficace s'élevant à au moins un millisievert afin d'être éligibles à l'indemnisation. Ce nouveau seuil a été justifié ainsi par le CIVEN dans son rapport d'activité pour 2018 : « *cette méthodologie a été notamment fondée sur la notion de dose annuelle efficace engagée, provenant des activités nucléaires, reçue par rayonnement externe et par contamination interne, admissible pour tout public. Cette dose a été fixée, conformément aux recommandations des organismes internationaux spécialisés, et à une directive de l'EURATOM 2013/59/Euratom du 5 décembre 2013, à un millisievert (1 mSv), par l'article R. 1333-11 du code de la santé publique* ». En d'autres termes, parce que le code de la santé publique admet l'exposition d'une personne aux rayonnements ionisants à hauteur d'un millisievert par an, le CIVEN en a déduit que l'indemnisation ne pouvait être accordée à une personne dont il pourrait prouver que la dose reçue est inférieure à ce seuil.

Créé sans aucune base légale, ce seuil d'un millisievert était fragile. **Il a donc été inscrit dans la loi « Morin » par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, tandis que la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 a prévu la rétroactivité du seuil du millisievert pour l'ensemble des demandes reçues par le CIVEN avant le 31 décembre 2018, contrecarrant l'arrêt du Conseil d'État du 27 janvier 2020**, lequel avait estimé que ce seuil ne pouvant être opposé aux demandes avant l'entrée en vigueur de la loi de finances précitée. La décision du Conseil constitutionnel du 10 décembre 2021 a toutefois censuré cette rétroactivité, considérant que ce seuil privait les requérants *« de conditions d'indemnisation plus favorables »*.

Ce seuil figure aujourd'hui à l'article 4 de la loi « Morin », qui dispose que la victime *« 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 »*. Comme le *« risque négligeable »*, ainsi recréé sous une forme néanmoins atténuée, **ce seuil a pour effet de limiter le nombre des demandes d'indemnisation acceptées par le CIVEN, de nombreuses victimes faisant face, comme auparavant, à l'impossibilité matérielle de prouver que leur pathologie est radio-induite, faute d'une exposition supérieure à 1 millisievert par an.**

2. La procédure

a. Le rôle du CIVEN

L'appréciation de l'ensemble de ces conditions de fond, notamment celle relative au seuil d'exposition permettant de renverser la présomption de causalité, relève de la compétence du CIVEN. C'est d'ailleurs précisément pour cette raison qu'il a été créé : **garantir un certain niveau d'expertise juridique et scientifique afin d'instruire précisément et de manière impartiale les dossiers déposés par les victimes avant de rendre sa décision** d'accepter ou de rejeter la demande d'indemnisation.

Il convient de préciser que le CIVEN n'a pas toujours été ainsi décisionnaire. **Initialement, il était rattaché au ministère des Armées et n'avait que le pouvoir de recommander au ministre ses décisions en matière d'indemnisation**, faisant ainsi peser un lourd soupçon sur son indépendance. Devenue une autorité administrative indépendante à la faveur de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, sa composition a également évolué, la majorité de ses membres étant désormais des médecins.

Il est en effet constitué d'un président, dont la fonction est assurée par un membre du Conseil d'État ou par un magistrat de la Cour de cassation, sur proposition, respectivement, du vice-président du Conseil d'État ou du premier

président de la Cour de cassation, **et de huit personnalités qualifiées, dont au moins cinq médecins**, parmi lesquels au moins :

- deux médecins nommés sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de leur compétence dans le domaine de la radio-pathologie ;

- un médecin nommé sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de sa compétence dans le domaine de la réparation des dommages corporels ;

- un médecin nommé sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de sa compétence dans le domaine de l'épidémiologie ;

- un médecin nommé, après avis conforme du Haut Conseil de la santé publique, sur proposition des associations représentatives de victimes des essais nucléaires.

Les modalités de fonctionnement du CIVEN, les éléments que doit comporter le dossier présenté par le demandeur ainsi que les modalités d'instruction des demandes, notamment les modalités permettant le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense, sont fixés par **le décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014**. Le CIVEN a également établi un règlement intérieur ainsi qu'une méthodologie détaillant les modalités d'instruction des demandes et de prise de décision, lesquelles peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. Il a également établi en 2018 un barème d'indemnisation s'inspirant notamment de la nomenclature Dintilhac ⁽¹⁾.

b. Le rôle de la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires (CCSCEN)

Si le CIVEN est l'organisme institué par la loi « Morin » le plus connu, il n'est pas le seul. **Son article 7 a également créé une Commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires, consultée par le gouvernement sur le suivi de l'application de la loi ainsi que sur les modifications éventuelles de la liste des maladies radio-induites.** Aux termes de cet article, précisé par le décret du 11 juin 2010 précité, cette commission est réunie au moins deux fois par an par le gouvernement, ou à la majorité de ses dix-neuf membres.

Parce qu'elle est composée de représentants des différents ministères impliqués (Armées, Affaires étrangères, Santé, Outre-mer...) d'associations représentatives des victimes, de représentants du gouvernement et de l'assemblée de Polynésie française, de parlementaires et de personnalités scientifiques, **la CCSCEN apparaît ainsi comme l'instance de dialogue privilégiée sur les questions relatives aux conséquences des essais nucléaires et, en particulier, sur l'indemnisation de leurs victimes.**

(1) Nomenclature des préjudices corporels établie par le magistrat Jean-Pierre Dintilhac puis entérinée par la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la Sécurité sociale pour 2007.

Elle n'avait pas été réunie depuis 2021 jusqu'en avril 2025 à la suite de l'impulsion de la Commission d'enquête.

B. UN MÉCANISME AUX NOMBREUSES INSUFFISANCES, METTANT EN CAUSE LE DROIT DES VICTIMES ET DE LEURS AYANTS DROIT À OBTENIR RÉPARATION INTEGRALE DE LEUR PRÉJUDICE

Quinze ans après son adoption, et à l'issue de nombreuses évaluations — dont la plus récente menée par la commission d'enquête précitée —, il apparaît que, malgré l'avancée incontestable qu'elle a représentée en son temps, **la loi dite « Morin » n'a pas permis d'atteindre pleinement l'objectif de réparation intégrale des préjudices subis par les victimes des essais nucléaires français.**

Cette insuffisance s'explique principalement par l'instauration, par le CIVEN, d'un **seuil d'exclusion fixé à un millisievert, établi sans base légale, dépourvu de fondement scientifique** et, en pratique, difficilement opposable compte tenu de l'absence de données d'exposition suffisamment fiables. Elle tient également à la **limitation des droits reconnus aux « victimes par ricochet »**.

Enfin, la mise en œuvre pleine et entière de la loi s'est heurtée à des résistances, y compris au sein des institutions chargées de son application, **au risque d'alimenter la défiance qui, depuis les essais nucléaires, pèse sur les relations entre l'État et les populations polynésiennes.**

1. Un seuil d'un millisievert sans légitimité scientifique, ignorant les spécificités de la Polynésie et de sa population

Il ne fait pas de doute que de nombreux cancers sont, en Polynésie française, radio-induits et ce, même si les doses reçues étaient très faibles. Les études menées par l'INSERM sur l'apparition de cancers de la thyroïde à la suite des retombées radioactives dues aux essais nucléaires en Polynésie française sont ainsi parvenues à démontrer cette relation causale, ainsi que l'a confirmé le professeur Florent de Vathaire à la commission d'enquête : *« notre première étude a conclu à un rôle faible, mais significatif des retombées nucléaires dans le risque d'apparition de cancer de la thyroïde. Nous avons communiqué ces résultats en 2006 et publié l'article correspondant en 2010. Plus tard, à notre demande, l'Académie des sciences a obtenu le déclassement des rapports originaux des services internes de radioprotection, à la suite duquel nous avons mené une nouvelle étude, en procédant à une seconde dosimétrie de la première étude en améliorant considérablement la méthode, cette fois à partir des données brutes. Les résultats ont été publiés dans le JAMA Network Open, confirmant ainsi notre premier constat, à savoir un nombre faible, mais significatif de cancers de la thyroïde attribuables aux essais nucléaires »* ⁽¹⁾.

(1) Rapport d'enquête, tome I, Audition du 29 mai 2024, compte rendu n° 10.

En effet, pour l'INSERM comme pour l'ASNR et de nombreuses autres institutions, **la relation entre l'exposition aux rayonnements ionisants et l'apparition d'une pathologie cancéreuse prend la forme d'une « droite linéaire sans seuil »**. En d'autres termes, plus l'exposition est forte, plus les risques de développer un cancer augmentent, sans qu'il ne soit possible de quantifier précisément cette probabilité. Si le seuil de 100 mSv par an est aujourd'hui retenu pour déterminer les doses susceptibles de donner lieu à des effets cancérogènes avérés, **il n'existerait pas de seuil d'innocuité en dessous duquel le risque cancérogène serait nul**, justifiant ainsi l'abaissement régulier des limites réglementaires d'exposition et des ordres de grandeur applicables à divers examens radiologiques.

Cette incapacité à identifier le fondement radio-induit de la maladie contraste d'ailleurs avec la possibilité de déterminer avec certitude la cause de pathologies provoquées par l'exposition à l'amiante. Comme l'a souligné le docteur Patrice Baert lors de la commission d'enquête, *« le cas de l'amiante n'est pas comparable, dans la mesure où le mésothéliome pleural, les plaques d'asbestose sont le signe d'une exposition à l'amiante : leur présence établit un lien direct avec l'exposition. Or [...] il est impossible à ce jour de distinguer un cancer radio-induit d'un cancer qui ne l'est pas »* ⁽¹⁾.

Le présent rapport, reprenant les constats de la commission d'enquête, a déjà évoqué le fait que le suivi radiologique et des employés du CEP, et de la population polynésienne était défaillant. Il a également pointé le manque de fiabilité des données relatives aux retombées radioactives sur les archipels polynésiens, si bien qu'il est nécessaire de reconstruire artificiellement l'exposition des victimes *via* des méthodologies aussi diverses que contestables afin de vérifier si le seuil du millisievert était respecté. Or, **en faisant le lien entre un niveau d'exposition et l'apparition d'une pathologie et en conditionnant l'indemnisation à celui-ci, ce seuil d'un millisievert, qui est au cœur de la procédure devant le CIVEN, contredit la science au détriment des victimes.**

En outre, **la radioactivité naturelle des archipels polynésiens présente un niveau nettement plus faible que la moyenne constatée en France métropolitaine.** Ce contexte justifie de prendre en compte les spécificités environnementales et populationnelles susceptibles d'influer sur l'exposition et la vulnérabilité, ce que ne permet pas un seuil uniforme. Selon les affirmations de médecins militaires citées par le professeur Renaud Meltz, historien, co-directeur de l'ouvrage *Des bombes en Polynésie, les essais nucléaires français dans le Pacifique*, lors de son audition par la commission d'enquête, il en résulte en effet une éventualité selon laquelle *« les populations polynésiennes avaient des prédispositions génétiques à développer des cancers suite à l'exposition aux radionucléides ou à des rayonnements ionisants »* ⁽²⁾.

(1) Rapport d'enquête, tome II, audition du 20 février 2025, compte rendu n° 16.

(2) Rapport d'enquête, tome I, audition du 14 mai 2024, compte rendu n° 3.

2. Les limites des droits des ayants droit et autres parents proches de la victime

Ainsi qu'il a été dit *supra*, lorsque la victime est décédée, ses ayants droit ont la possibilité de présenter une demande d'indemnisation dans les délais suivants :

– si elle est décédée avant la promulgation de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, la demande doit être présentée avant le 31 décembre 2027 ;

– si elle est décédée après la promulgation de cette même loi, la demande doit être présentée au plus tard le 31 décembre de la sixième année qui suit le décès.

Ces délais apparaissent relativement courts, en particulier la prescription sexennale, faisant l'objet de critiques par plusieurs représentants des associations de victimes pendant la commission d'enquête. En effet, ces demandes d'indemnisation par les ayants droit concernent 40 % des dossiers examinés par le CIVEN et ces délais sont bien plus courts que celui prévu par exemple pour les victimes de l'amiante – qui est de dix ans à compter de la date du premier certificat médical établissant le lien entre le décès et l'exposition à l'amiante.

Par ailleurs, **si la loi « Morin » prévoit la possibilité pour les ayants droit d'une victime décédée de déposer une demande d'indemnisation afin d'obtenir réparation des préjudices qu'elle a subis, l'indemnisation des préjudices auxquels eux-mêmes ont été confrontés ne l'est pas**. Pourtant, l'apparition d'une pathologie radio-induite entraîne des préjudices moraux ou patrimoniaux, non seulement pour la personne qui souffre de la maladie, mais aussi pour ses proches (notamment son conjoint et ses enfants) qui subissent alors, « par ricochet », un préjudice qui leur est propre.

Cette absence de reconnaissance des victimes « par ricochet » peut se révéler injuste pour certains proches parents de la victime, en raison du caractère restrictif de la notion « d'ayant droit », telle qu'elle est appréhendée par le code civil. En effet, **les concubins et partenaires liés par un pacte civil de solidarité à la victime ne sont pas assimilés à des ayants droit** – sauf si cette dernière a signé un testament en leur faveur – ce qui les prive donc de toute possibilité de soumettre une demande d'indemnisation au CIVEN pour le compte de leur partenaire ou concubin décédé. De même, **les personnes liées à la victime par le lien *fa'a'amu* sont assimilées à des tiers**, alors même que cette forme de parenté nourricière – spécifique à la Polynésie française – crée des solidarités affectives comparables à celles du lien de filiation.

3. Des revendications et des résistances sur l'évolution de la loi « Morin »

Lors de l'examen de la loi « Morin », la reconnaissance de la responsabilité de l'État a fait l'objet d'un large consensus parmi les parlementaires et avec les différentes parties prenantes (associations de victimes, représentants politiques

polynésiens...). Comme l'a affirmé M. Marcel-Paul Cléach, rapporteur de la loi du Sénat, « *c'est l'honneur de la République de reconnaître la responsabilité de l'État dans les souffrances que supportent aujourd'hui ceux qui l'ont servi hier* ».

Si la loi a fait l'objet d'un large consensus lors de son adoption, il n'en a pas été de même pour son application. Le fait a déjà été souligné que **le CIVEN, s'appuyant sur une interprétation excessivement large du « risque négligeable », a rejeté 97 % des demandes d'indemnisation entre 2010 et 2017**, privant ainsi la loi de toute portée, au grand dam des victimes et de leurs ayants droit qui dénonçaient, à juste titre, la violation de la volonté du législateur.

Supprimé en 2017, le « *risque négligeable* » a été ressuscité par le CIVEN en 2018, en dehors de toute base légale, sous la forme du seuil d'un millisievert qui, lui aussi, fonde une part considérable des décisions de rejet. Très fragile juridiquement, il a obtenu que ce seuil soit intégré dans la loi « Morin » et même qu'il s'applique rétroactivement, véritable retour en arrière pour les droits des victimes, jugé d'ailleurs comme tel par le Conseil constitutionnel qui a censuré cette rétroactivité (voir *supra*).

Les raisons de cette résistance du CIVEN, relayée par le gouvernement de l'époque, qui a accepté d'intégrer le seuil du millisievert dans la loi de finances pour 2019, ont été mises en lumière par les auditions de la commission d'enquête. Elles sont évidemment budgétaires. Sous couvert d'un seuil « scientifique », **le CIVEN s'est fait l'instrument d'un équilibre, non prévu par la loi « Morin » et contestable en lui-même, entre la maîtrise des dépenses publiques et l'indemnisation des victimes.**

Le consensus est donc rompu et les désaccords entre les différentes parties prenantes sont aujourd'hui devenus béants, sur le seuil du millisievert mais également sur la liste des pathologies radio-induites, sur la nomenclature des préjudices ou encore les barèmes d'indemnisation.

Pourtant, une institution existe dont la raison d'être est, justement, de permettre à ces différentes parties prenantes de dialoguer : la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires (CCSCEN). Or, **à rebours de l'exigence légale prévoyant l'organisation d'au moins deux réunions par an, la CCSCEN ne s'est plus réunie entre février 2021 et avril 2025**, privant de fait les victimes et leurs représentants d'un cadre régulier d'échange et de suivi, entravant ainsi toutes réflexions, notamment celles relatives à l'élargissement de la liste des pathologies radio-induites, en particulier à des maladies non-cancéreuses. Cette situation de blocage, fréquemment dénoncée lors des auditions de la commission d'enquête, si elle a suscité l'incompréhension des représentants associatifs, est surtout symptomatique de ce dialogue rompu comme d'une certaine réticence du gouvernement à le rouvrir.

C. UN BILAN DES DÉCISIONS DU CIVEN QUI N'EST PAS SATISFAISANT

1. Des indemnisations limitées en nombre et en montant, malgré des réformes a priori favorables aux victimes

Dérisoires entre 2010 et 2017, les décisions du CIVEN favorables aux victimes ont ensuite fortement progressé et se sont maintenues à un niveau jusqu'à 2023, représentant entre 46 et 56 % des demandes, comme le montre le tableau suivant :

DÉCISIONS D'INDEMNISATION ET DE REJET PRISES PAR LE CIVEN ENTRE 2015 ET 2024

Année	Décisions prises	Rejets			Accords (% : nb d'accords / nb de décisions prises)
		pour irrecevabilité de la demande (maladie, lieu, date, non ayant droit)	selon méthodologie de 2015 (pour PC ¹ < 1%)	Selon nouvelle méthodologie validée le 14 mai 2018 (actualisée le 22 juin 2020)	
à/c du 15 mars 2015	43	6	34	/	3 (7 %)
2016	111	25	76	/	10 (9 %)
2017	23	18	4	/	1 (4 %)
2018	266	6	/	115	145 (56 %)
2019	268	21	/	121	126 (47 %)
2020	223	18	8*	88	109 (49 %)
2021	199	26	/	82	91 (46 %)
2022	320	39	/	113	168** (48 %)
2023	287	46	/	104	137 (48%)
2024	575	163	/	243	169 (30%)
Total	2315	368	122	866	959 (41 %)

¹ Présomption de causalité

*Décisions prises en application des décisions du Conseil d'État en date du 27 janvier 2020 pour les dossiers enregistrés avant le 31 décembre 2018.

**Comprend les dossiers contentieux réexaminés en séance du Comité suite à la décision portant sur la question prioritaire de constitutionnalité rendue par le Conseil constitutionnel le 10 décembre 2021.

Source : contribution écrite remise par le CIVEN.

On observe toutefois un fléchissement dans le nombre des décisions favorables en 2024, celui-ci tombant à 30 % des demandes. Selon les informations transmises par le CIVEN, **en 2025, il est reparti à la hausse avec 39 % de décisions favorables aux victimes (45% en excluant les dossiers « hors décret », loin toutefois des 56 % atteints en 2018, dans la foulée de la suppression du « risque négligeable ».**

**DÉCISIONS D'INDEMNISATION ET DE REJET PRISES PAR LE CIVEN ENTRE 2020 ET 2024
SELON LE SEXE, L'ORIGINE GÉOGRAPHIQUE ET LE STATUT DE LA VICTIME**

Répartition des décisions d'accord prises par le Collège du CIVEN de 2020 à 2024, soit un total de 674 décisions :			Statut victime directe		
			Population	Militaires	Civils
Sexe de la victime	H	421	42	255	124
	F	253	248	1	4
Demandeur	Victime directe	394	207	139	48
	Ayant droit	280	83	117	80
Situation géographique	Métropole	258	3	234	21
	Polynésie française	415	287	22	106
	Algérie	1	0	0	1

Source : contribution écrite remise par le CIVEN.

En revanche, **le montant moyen de l'indemnisation a diminué depuis 2021**, très loin du sommet atteint en 2018, là encore dans la foulée de la suppression du « *risque négligeable* », comme le montre le tableau suivant :

**MONTANT TOTAL ET MOYEN EN EUROS DES INDEMNISATIONS VERSÉES PAR LE CIVEN
ENTRE 2018 ET 2024**

Montant des dépenses	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Montant des sommes versées aux victimes	8 756 818	10 460 270	10 455 338	16 342 252	14 769 691	12 209 353	11 209 221	84 202 943
Frais de justice	46 250	31 440	64 585	87 914	117 342	111 500	34 157	493 188
Total	8 803 068	10 491 710	10 519 923	16 430 166	14 887 033	12 320 853	11 243 378	84 696 331
Montant moyen versé par indemnisation	91 669	64 292	73 055	75 715	69 242	62 226	64 990	71 598 (moyenne)

Source : contribution écrite remise par le CIVEN et rapports d'activité du CIVEN pour l'année 2019.

Cette situation apparaît d'autant plus critiquable que le montant budgétisé en loi de finances est toujours très supérieur à ce qui est effectivement accordé par le CIVEN. Ainsi, en 2024, alors que le CIVEN a versé 11,2 millions d'euros, il lui était alloué 14,9 millions d'euros par la LFI 2024.

En 2025, d'après les informations transmises par le CIVEN, les chiffres sont un peu meilleurs. Un total de 11 871 719 € a été proposé aux victimes et à leurs ayants droit, soit un montant moyen d'indemnisation de 67 838 €.

Au-delà des chiffres, **la commission d'enquête a mis en lumière les doutes qui pouvaient exister quant aux véritables facteurs déterminant le montant des indemnités proposées par le CIVEN** : s'agit-il de l'application objective d'un référentiel garantissant l'évaluation fine et personnalisée des préjudices subis par les victimes, ou est-ce, en réalité, l'expression d'une prudence (sinon d'une contrainte) budgétaire non assumée ?

2. Une injustice profonde ressentie par les victimes, en contradiction avec les objectifs de la loi « Morin »

La loi « Morin », adoptée par un large consensus entre les parties prenantes, lequel a fait honneur à la République, a suscité un immense espoir pour les victimes des essais nucléaires, dont les souffrances étaient ainsi reconnues et les préjudices indemnisés.

La mise en œuvre de cette loi a très vite mis un terme à ces espoirs, les demandeurs se heurtant à l'intransigeance du CIVEN et à la multiplication des obstacles procéduraux pour obtenir la réparation intégrale de leurs préjudices. La création, en dehors de toute base légale, du seuil du millisievert a permis au CIVEN, sur la base de calculs de dose au mieux artificiels, ou, au pire, largement erronés, de prouver « scientifiquement », contre l'histoire personnelle des demandeurs, parfois même contre toutes les évidences et la science elle-même, l'absence de causalité entre le développement de la pathologie cancéreuse et l'exposition aux rayonnements ionisants. Le sentiment d'injustice éprouvé par les demandeurs face à cette situation a été largement exprimé lors des auditions de la commission d'enquête.

L'intransigeance du CIVEN est d'autant plus dommageable que les demandeurs ne sont guère susceptibles d'obtenir gain de cause en appel devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Selon les données communiquées à la commission d'enquête, 26 % des décisions de rejet prononcées entre 2022 et 2024 par le CIVEN ont été contestées devant le tribunal administratif. La quasi-totalité des recours a concerné les décisions prises sur le fondement du seuil d'un millisievert. Seules 19 % des décisions ont été favorables aux demandeurs initialement déboutés par le CIVEN. Quant aux arrêts rendus par les cours administratives d'appel entre 2022 et 2024, ils se sont tous avérés favorables au CIVEN.

Aussi déplorable soit-elle, **cette situation est le fruit d'un cadre juridique déficient et d'une interprétation particulièrement restrictive, à rebours de l'objectif poursuivi par la loi « Morin ».**

L'impossibilité, pour de nombreuses victimes des essais nucléaires en Polynésie, d'obtenir réparation pour leurs souffrances nourrit également la méfiance vis-à-vis de l'État, toujours présente dans le Pays. Les auditions de la commission d'enquête ont montré à quel point la confiance en l'État et ses institutions avaient été atteintes en raison de leur choix d'exposer consciemment la population aux retombées radioactives des essais nucléaires et de leur acharnement, pendant des décennies, à cacher les conséquences, notamment sanitaires, de ceux-ci. **Les Polynésiens ont ainsi le sentiment d'avoir été trompés.** Comme l'a expliqué M. Bruno Saura, anthropologue, professeur des universités en civilisation polynésienne, lors de son audition par la commission d'enquête, *« l'idée que la mère patrie ait été une mauvaise mère, voire une empoisonneuse en qui on n'a plus*

confiance, est omniprésente. La relation à la France a totalement changé en raison de ce poison, lentement distillé, a minima de manière imprudente » ⁽¹⁾.

III. UNE PROPOSITION DE LOI DE JUSTICE, DE RÉPARATION ET DE RÉCONCILIATION

La loi « Morin » et ses évolutions successives ont constitué une première étape dans la reconnaissance de la responsabilité de l'État à l'égard des victimes des essais nucléaires et dans la réparation de leurs préjudices. Il convient toutefois d'aller plus loin, afin de garantir une réparation effective et de contribuer à la réconciliation entre la Polynésie française et l'État, par le rétablissement d'une confiance durablement atteinte. **Tel est l'objet de la présente proposition de loi, qui comporte cinq modifications principales, présentées ci-après avant d'être détaillées dans les commentaires d'articles.**

Afin de sécuriser juridiquement le dispositif proposé et d'éclairer le Parlement sur sa conformité aux principes constitutionnels, les auteurs de la proposition de loi ont sollicité l'avis du Conseil d'État.

Ce dernier a rendu un avis validant largement l'économie générale du dispositif proposé. Il a relevé que les essais nucléaires constituent un **fait générateur très particulier**, résultant d'une activité que **seul l'État était compétent à conduire**, et qu'à ce titre le législateur dispose d'une **large marge d'appréciation** pour définir un régime d'indemnisation d'un risque sanitaire. Le Conseil d'État a ainsi considéré que l'instauration d'une **présomption irréfragable d'exposition** au bénéfice des personnes atteintes d'une pathologie potentiellement radio-induite, sous réserve de conditions strictes de temps et de lieu, ainsi que la **suppression du seuil d'un millisievert**, étaient juridiquement envisageables et de nature à renforcer l'effectivité du droit à réparation. Il a également estimé que la prise en charge par l'État de l'ensemble des préjudices directs et indirects subis par les victimes et leurs proches ne créait pas de **rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques**, eu égard à la singularité des essais nucléaires et à la responsabilité exceptionnelle qu'ils emportent. **Enfin, dans cette même logique, le Conseil d'État a admis le principe d'un remboursement, par l'État, des dépenses de santé engagées par les organismes d'assurance maladie au titre des soins liés aux pathologies potentiellement radio-induites, dès lors que ces dépenses trouvent leur origine dans le risque créé par l'État et que le mécanisme retenu s'inscrit dans un cadre juridiquement sécurisé.**

(1) Rapport d'enquête, tome I, audition du 4 juin 2024, compte rendu n° 12.

A. LES CINQ PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI « MORIN »

1. La transformation, par la suppression du seuil du millisievert, de la présomption de causalité en une présomption irréfragable d'exposition aux rayonnements ionisants

Actuellement, le dispositif d'indemnisation institué par la loi « Morin » repose sur une **présomption de causalité entre les pathologies développées par les demandeurs et les essais nucléaires**. Ces **pathologies sont ainsi réputées imputables à ces essais** lorsque le CIVEN n'est pas en mesure d'établir que l'exposition du demandeur aux rayonnements ionisants a été inférieure à un millisievert par an.

Or, comme l'a démontré la commission d'enquête, dont les constats ont été rappelés *supra*, **les incertitudes majeures qui entourent les résultats des calculs dosimétriques** (s'agissant aussi bien de la sous-évaluation des facteurs de contamination interne, de l'absence de mesures réalisées à l'époque ou de l'indisponibilité de certaines données individuelles) **ne peuvent permettre au CIVEN d'établir avec précision le niveau de la dose efficace reçue par les demandeurs** ⁽¹⁾. Par ailleurs, quand bien même la dose efficace reçue par chaque individu pourrait être déterminée, il demeurerait impossible d'affirmer avec certitude qu'un cancer est ou non imputable aux essais nucléaires, la science ne permettant pas, à ce jour, d'identifier avec certitude l'origine causale d'un cancer.

Le franchissement ou non du seuil du millisievert s'avère pourtant décisif dans le sort qui est fait aux demandes d'indemnisation. Sur 575 dossiers examinés en 2024, 243 ont été rejetés sur ce fondement (42 %). Hors dossiers déclarés « hors champ du décret », cette proportion atteint 59 %.

Ainsi, **le doute sur la dosimétrie ne profite pas au demandeur, bien au contraire, et ce seuil du millisievert devient un obstacle majeur à l'indemnisation des victimes alors même qu'il ne constitue pas un critère pertinent au regard de l'état des connaissances**. Ainsi qu'il a été dit *supra*, la relation entre l'exposition aux rayonnements ionisants et l'apparition d'une pathologie cancéreuse prend en effet la forme d'une « droite linéaire sans seuil », c'est-à-dire qu'il **n'existe pas de seuil d'innocuité en dessous duquel le risque cancérigène est nul**.

Dès lors, la suppression du seuil s'impose dès lors que ce critère ne permet pas, en pratique, de trancher correctement la question de la causalité.

En supprimant, à l'article 4 de la loi « Morin », toute référence au seuil d'un millisievert, **l'article 4 de la présente proposition de loi substitue à la présomption de causalité actuelle une présomption d'exposition fondée sur la réalité historique des retombées radioactives et sur l'état des connaissances**

(1) Rapport de l'ASNR.

scientifiques. Cette approche permet de **sécuriser le droit à réparation des personnes ayant développé l'une des pathologies reconnues, sans prétendre établir, au cas par cas, une causalité individuelle que la science ne permet pas d'affirmer avec certitude.** Dès lors, l'indemnisation est accordée si les conditions de temps, de lieu et de pathologie fixées par la loi et le décret d'application sont réunies.

2. L'aménagement des conditions de fond et de délai

Ces trois conditions de fond font par ailleurs l'objet d'une modification par **l'article 2** de la présente proposition de loi. Pour obtenir une indemnisation, les demandeurs devront désormais avoir résidé, séjourné ou travaillé :

– soit entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 au Centre saharien des expérimentations militaires, ou entre le 7 novembre 1961 et le 31 décembre 1967 au Centre d'expérimentations militaires des oasis ou dans les zones périphériques à ces centres ;

– soit entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1974, en Polynésie française ;

– soit entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 1998, sur les atolls de Moruroa et Fangataufa et en tout lieu sur lequel il est démontré que des matériels liés au Centre d'expérimentation du Pacifique, étaient susceptibles d'exposer à des rayonnements ionisants, à cette période.

Il établit donc une distinction, propre aux essais nucléaires polynésiens, entre la période des tirs atmosphériques (1966-1974) et celles des tirs souterrains (1975-1998, date du démantèlement du CEP), en intégrant la possibilité d'une contamination hors des sites d'expérimentation considérés zones exposées, dans le cas de transfert de matériels liés au CEP potentiellement contaminés.

Par ailleurs, **l'article 1^{er}** de la proposition de loi allonge substantiellement les délais pendant lesquels un ayant droit peut présenter une demande d'indemnisation. Si la personne est décédée avant la promulgation de cette dernière, la demande pourra être présentée par l'ayant droit dans un délai de dix ans à compter de la promulgation de la même loi. Si la personne décède après la promulgation de ladite loi, la demande pourra être présentée par l'ayant droit au plus tard le 31 décembre de la dixième année qui suit le décès.

3. L'élargissement de l'indemnisation aux victimes « par ricochet » ainsi qu'aux personnes ayant potentiellement été exposées, *in utero*, à des rayonnements ionisants

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi propose de compléter l'article 1^{er} de la loi « Morin » en élargissant la possibilité d'obtenir la réparation intégrale de leur préjudice aux ayants droit de la victime. Par conséquent, alors que ceux-ci sont actuellement « oubliés », **ils pourraient obtenir réparation, dans les**

conditions prévues par la loi « Morin » modifiée, de leurs propres préjudices, patrimoniaux ou moraux, comme c'est d'ores et déjà le cas pour d'autres régimes d'indemnisation tel celui des victimes de l'amiante.

Le même article 1^{er} propose également d'assimiler à ces ayants droit « *toute personne attestant, par tout moyen, d'un lien de confiage fa'a'amu* ». Ce dernier est une pratique traditionnelle en Polynésie : l'enfant n'est pas nécessairement élevé par sa famille biologique et est confié, par ses parents, à une personne de confiance chargée d'en assurer l'éducation. **Le fa'a'amu s'apparente donc à une sorte de parenté nourricière qui crée des solidarités affectives et familiales comparables à celles d'un lien de filiation, ce qui justifie l'assimilation que propose cet article.**

Enfin, l'article 2 de la proposition de loi assimile aux victimes des essais nucléaires les personnes « *souffrant d'une pathologie potentiellement radio-induite nées d'une personne ayant résidé, séjourné ou travaillé pendant sa grossesse* » :

– entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 au Centre saharien des expérimentations militaires, ou entre le 7 novembre 1961 et le 31 décembre 1967 au Centre d'expérimentations militaires des oasis ou dans les zones périphériques à ces centres ;

– entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1974, en Polynésie française.

En d'autres termes, **la proposition de loi considère que l'exposition de la mère aux rayonnements ionisants a eu des effets sur l'enfant à naître.** La période d'exposition est toutefois réduite, s'agissant de la Polynésie française, à la seule période des essais atmosphériques.

4. Le renforcement de la CCSCEN

L'article 3 de la présente proposition de loi renforce le rôle de la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires (CCSCEN). **Désormais co-présidée par un membre du gouvernement français et le président du gouvernement de Polynésie (ou leurs représentants), elle pourrait se réunir à l'initiative d'un tiers de ses membres.** Actuellement, il faut la majorité de ses membres pour la réunir, ce qui explique, en partie, le fait regrettable qu'elle ne l'ait pas été pendant plusieurs années.

Ses compétences se limitent, aujourd'hui, aux termes de l'article 7 de la loi « Morin », au « *suivi de l'application de la présente loi ainsi qu'aux modifications éventuelles de la liste des maladies radio-induites. À ce titre, elle peut adresser des recommandations au Gouvernement et au Parlement* », **Ses compétences seraient, à la faveur de cette proposition de loi, élargies et renforcées.** La commission ne serait plus « *consultative* ». C'est sur sa proposition que le gouvernement français établirait et actualiserait régulièrement la liste des pathologies potentiellement radio-induites. Par ailleurs, elle serait également compétente pour se saisir :

- de la liste des traducteurs proposés par le comité d'indemnisation des victimes de l'exposition aux essais nucléaires aux demandeurs ;

- de la liste des médecins-experts missionnés par le comité d'indemnisation des victimes de l'exposition aux essais nucléaires pour réaliser les expertises médicales afin d'évaluer le préjudice des victimes ;

- des barèmes médico-légaux utilisés par les médecins-experts missionnés par le comité d'indemnisation des victimes de l'exposition aux essais nucléaires ;

- des barèmes d'indemnisation applicables par le comité d'indemnisation des victimes de l'exposition aux essais nucléaires.

Après chaque réunion, la commission rédigerait un rapport sur les quatre matières précitées, transmis aux membres de la commission et rendu public dans un délai de trois mois à compter de son adoption par la commission.

5. Le remboursement des dépenses de santé engagées par les organismes d'assurance maladie

La présente proposition de loi instaure un régime de responsabilité de l'État fondé sur une présomption irréfragable, en raison du risque pris d'exposer des personnes aux rayonnements ionisants. Dans ce cadre, il est proposé de permettre aux organismes d'assurance maladie, et notamment à la Caisse primaire d'assurance maladie ainsi qu'à la Caisse de prévoyance sociale (CPS) de Polynésie française, d'obtenir de l'État le remboursement des dépenses engagées pour les soins des personnes atteintes de pathologies susceptibles d'être radio-induites.

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi pose donc le principe de ce remboursement, en s'appuyant sur les dispositions de l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale relative au droit de subrogation des organismes de sécurité sociale.

Toutefois, **ce remboursement exige de connaître précisément les dépenses qui ont été engagées par les organismes d'assurance maladie. C'est pourquoi ce même article crée une nouvelle instance : la « *commission d'évaluation des dépenses liées aux soins des pathologies potentiellement radio-induites* ».** Celle-ci aura pour mission d'évaluer le « *montant des dépenses de santé engagées par les organismes d'assurance maladie, liées aux soins des pathologies potentiellement radio-induites pour les victimes reconnues par la présente loi. Le montant prend en compte les dépenses pour lesquelles les organismes d'assurance maladie disposent d'une évaluation sur la base de données comptables et d'une évaluation forfaitaire quand il n'existe pas de données comptables* ».

Cette mission devra être accomplie dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente proposition de loi. À l'issue de cette mission, la commission est dissoute.

B. LES AUTRES DISPOSITIONS

Ces cinq principales dispositions présentées *supra* sont complétées par plusieurs autres, de moindre portée, qui modifient la loi « Morin » et d'autres dispositions :

– modification de la composition et de la procédure devant le CIVEN (article 4) ;

– modifications rédactionnelles dans l'article 81 du code général des impôts et dans l'article 5 de la loi « Morin », l'article 8 étant abrogé par cohérence (article 5) ;

– renvoi à un décret en Conseil d'État pour les modalités d'application de la loi (article 6) ;

– gage (article 7).

C. UN COÛT NON-NÉGLIGEABLE, À LA MESURE DES PRÉJUDICES SUBIS ET DES DÉPENSES DE SANTÉ JUSQU'ALORS SUPPORTÉES PAR TOUS LES POLYNÉSIENS

En supprimant le seuil du millisievert, en élargissant les possibilités d'indemnisation des ayants droit et en prévoyant le remboursement, par l'État, des dépenses engagées par les organismes d'assurance maladie pour les personnes ayant développé une maladie radio-induite, **la présente proposition de loi représenterait une charge pour les finances publiques, que vos rapporteurs se sont efforcés de chiffrer**, à partir des informations recueillies lors des auditions :

– **263 millions d'euros**, selon le CIVEN, pour le réexamen de l'ensemble des dossiers précédemment rejetés, incluant ceux pour les préjudices propres des ayants droit ;

– **55 millions d'euros**, selon la CPS, pour le montant des dépenses engagées pour les soins des pathologies radio-induites de ses ressortissants reconnus victimes des essais nucléaires depuis 2010 (au nombre de 756) ;

– **50 millions d'euros**, selon la CPS, pour le montant des dépenses engagées pour les soins des pathologies radio-induites de ses ressortissants vérifiant les critères de date, de lieu et de maladie, dont les dossiers ont été rejetés par le CIVEN depuis 2010 (au nombre de 679).

Le nombre de personnes vérifiant les 3 critères **n'ayant pas fait de demandes d'indemnisation** s'élève à 10 515 individus pour des dépenses engagées par la CPS s'élevant à **780 millions d'euros**. Ces dépenses pourront faire l'objet d'une demande de remboursement si les personnes ou leurs ayants droit – si elles sont décédées – entament les démarches auprès du CIVEN et qu'elles sont reconnues victimes de l'exposition aux essais nucléaires.

S'agissant de l'avenir et des nouvelles demandes que la présente proposition de loi susciterait, **les rapporteurs n'anticipent pas une augmentation massive de nouvelles demandes, notamment à caractère opportuniste, émanant par exemple de personnes ayant séjourné ponctuellement en Polynésie française à l'époque des essais nucléaires.** Cette appréciation s'explique par l'ancienneté des faits, la complexité des démarches à entreprendre et les exigences probatoires requises. À cet égard, le CIVEN reconnaît lui-même qu'**aucun touriste n'a déposé de demande d'indemnisation au cours des quinze dernières années** alors que la loi Morin le permet sur une période s'étalant sur 32 années.

Les rapporteurs souhaitent rappeler qu'**indemniser justement les victimes** des essais nucléaires constitue **une nécessité première** dont le coût revêt un caractère secondaire dès lors qu'il s'agit de réparer, au moins partiellement, les préjudices subis. À la fin de l'année 2024, après quatorze années d'application de la loi Morin, le montant total des indemnisations est de **92 millions d'euros**.

Dans un second temps, le remboursement des organismes de protection sociale, qui représente également une charge financière significative, répond à une logique différente et revêt une portée symbolique spécifique, **celle d'une réparation collective**.

En effet, **les Polynésiens ont contribué, seuls, par leurs 200 000 cotisants, au financement des coûts de santé liés aux maladies radio-induites, tandis que la prise en charge des pathologies radio-induites des vétérans et des fonctionnaires d'État a reposé sur la solidarité nationale.**

Cette dissymétrie a d'ailleurs été soulignée par M. Pierre Frébault, directeur général de la CPS, qui a rappelé qu'**il ne saurait être question de solidarité lorsque seule une partie de la population supporte la prise en charge des soins des pathologies résultant d'un « fait générateur particulier », au sens retenu par le Conseil d'État dans son avis.**

La spécificité du fait générateur tient au fait qu'il ne peut être imputable qu'à l'État, seul compétent pour mener des essais nucléaires.

Afin d'éclairer leurs collègues sur l'ordre de grandeur des impacts financiers susceptibles de résulter de la présente proposition de loi, les rapporteurs estiment utile de rappeler qu'**il existe, en droit français, d'autres dispositifs d'indemnisation de grande ampleur, fondés sur des populations d'exposition incomparablement plus larges.** Ainsi, depuis 2003, le **Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) a indemnisé environ 115 000 victimes pour un montant total de 7,7 milliards d'euros.**

À l'inverse, s'agissant des essais nucléaires, la population potentiellement exposée — militaires, personnels civils des sites d'expérimentation et populations civiles — ne saurait excéder, au total, environ 150 000 personnes sur la période considérée. En outre, une exposition ne conduit pas mécaniquement au développement d'une pathologie radio-

induite : le nombre de personnes susceptibles de relever effectivement d'une indemnisation demeure donc, **par nature, sans commune mesure avec celui observé dans le cadre du FIVA.**

D. LA QUESTION DU DEVENIR DU CIVEN

La suppression du seuil du millisievert aura nécessairement des conséquences sur l'activité du CIVEN. Celui-ci n'aura désormais plus à déterminer la dose efficace. Il continuera toutefois à instruire les dossiers en vérifiant que la pathologie invoquée figure sur la liste annexée au décret précité et que les conditions tenant aux dates et aux lieux d'exposition sont remplies.

La principale évolution de ses missions résidera dans le traitement des demandes présentées par les ayants droit. Le CIVEN devra désormais apprécier les préjudices propres subis par ces derniers, qu'ils soient financiers ou moraux, et en déterminer l'indemnisation. Cette mission nouvelle, à tout le moins substantielle, impliquera pour le CIVEN une adaptation de ses méthodes de travail ainsi qu'une réorganisation de son fonctionnement.

Les moyens dont dispose le CIVEN devront, en conséquence, être adaptés. En effet, l'élargissement du cercle des personnes susceptibles de solliciter une indemnisation, ainsi que le réexamen, prévu à **l'article 1^{er}** de la présente proposition de loi, des demandes précédemment rejetées, entraîneront une charge de travail particulièrement importante pour le CIVEN, qu'il estime à près de 3 000 dossiers. Cette charge est d'autant plus significative que l'organisme est tenu, en vertu de la loi, de statuer dans un délai de huit mois.

Or, ce délai n'est pas systématiquement respecté et le CIVEN a lui-même indiqué aborder l'année 2026 avec un stock résiduel d'environ 200 demandes en attente de traitement. Dans ce contexte, tant le renforcement de ses moyens que l'allongement du délai légal d'instruction des demandes apparaissent comme des pistes à envisager.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 1^{er}

Redéfinition des catégories de personnes pouvant bénéficier d'une indemnisation et remboursement des dépenses de santé engagées par les organismes de sécurité sociale

Le présent article, qui réécrit totalement l'article 1^{er} de la loi « Morin », a un double objet : d'une part, il élargit les catégories de personnes pouvant obtenir une indemnisation au titre de cette loi et, d'autre part, il fixe les conditions dans lesquelles l'État remboursera les dépenses de santé engagées par les organismes d'assurance maladie, liées aux soins des pathologies radio-induites pour les victimes reconnues par cette même loi.

I. L'ÉLARGISSEMENT DES CATÉGORIES DE PERSONNES POUVANT OBTENIR UNE INDEMNISATION

A. SEULES LES VICTIMES DIRECTES PEUVENT, AUJOURD'HUI, OBTENIR RÉPARATION OU, SI ELLES SONT DÉCÉDÉES, LEURS AYANTS DROIT

1. Le cas des victimes directes et de leurs ayants droit

Aujourd'hui, peuvent obtenir réparation, aux termes de l'article 1^{er} de la loi Morin, *« 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'État conformément aux travaux reconnus par la communauté scientifique internationale peut obtenir réparation intégrale de son préjudice dans les conditions prévues par la présente loi »*.

En cas de décès de la victime directe, le II du même article 1^{er}, dispose que *« la demande de réparation peut être présentée par ses ayants droit »* au sens du code civil, c'est-à-dire **tous ses successeurs légaux ou testamentaires** : époux/épouse et famille mais également les concubins et les partenaires liés par un PACS, pour autant qu'un testament ait été signé en leur faveur par le défunt.

Le même II de l'article 1^{er} fixe les délais dans lesquelles une telle demande peut être présentée par les ayants droit : *« si la victime directe est décédée avant la promulgation de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, la demande doit être présentée par l'ayant droit avant le 31 décembre 2027. Si la personne décède après la promulgation de la même loi, la demande doit être présentée par l'ayant droit au plus tard le 31 décembre de la sixième année qui suit le décès »*. Compte tenu du temps écoulé depuis la promulgation de cette loi, **c'est aujourd'hui essentiellement la prescription sexennale qui s'applique**. Il est à noter que pour les victimes décédées en 2019, leurs ayants droit ont perdu leurs droits le 31 décembre 2025 alors que pour les victimes décédées avant et en 2018,

la loi de finances pour 2019 avait étendu le délai de prescription jusqu'au 31 décembre 2027.

2. La spécificité polynésienne du *fa'a'amu*

Les rapporteurs ont souhaité mettre en lumière une spécificité polynésienne, oubliée de la loi « Morin » : celle du *fa'a'amu*. Ce dernier est une pratique traditionnelle en Polynésie où il est courant que des parents confient leur enfant à un membre de leur famille ou à un proche chargé pour lui d'en prendre soin. **Le *fa'a'amu* s'apparente donc à une sorte de parenté nourricière qui crée des solidarités affectives et familiales comparables à celle d'un lien de filiation.**

Les rapporteurs ont ainsi souhaité garantir la prise en compte de cette spécificité en l'intégrant de facto dans la proposition de loi.

3. L'oubli des victimes « par ricochet »

Si les ayants droit peuvent, en cas de décès de la victime directe, présenter une demande d'indemnisation, c'est au nom de cette dernière et pour obtenir, post mortem, réparation de son préjudice. En revanche, **il n'est aucunement prévu, par la loi « Morin », que les ayants droit puissent obtenir réparation de leurs propres préjudices, patrimoniaux ou moraux.**

Or, ceux-ci sont réels et les travaux de la commission d'enquête en ont donné de multiples exemples. Ainsi *« ces femmes qui, après le décès de leur époux, n'ont plus été en mesure d'assumer les charges du foyer et qui ont dû vendre leur maison ; celles qui ont tenu pendant toute la durée de la maladie, qui ont dû cesser de travailler et qui se sont effondrées au décès ; celles qui ont tenté de mettre fin à leurs jours ; celles qui se retrouvent sans emploi à 46 ans, dont le fils aîné doit renoncer à ses études parce qu'il faut aider les autres enfants, mineurs ; le fils qui refuse de s'alimenter, au moment du décès de son père, car il est convaincu de souffrir de la même maladie. Il faut entendre ces paroles ; il n'y a pas de raison de ne pas reconnaître et indemniser ces préjudices »* ⁽¹⁾.

Cette absence de prise en compte des victimes « par ricochet » est d'autant plus injuste que d'autres systèmes légaux d'indemnisation des victimes les reconnaissent, à l'instar du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA). L'indemnisation des préjudices moraux et patrimoniaux subis par les ayants droit des victimes de l'exposition à l'amiante représente d'ailleurs une part non négligeable du montant total des indemnisations versées chaque année par le FIVA, oscillant entre 22 % et 32 % depuis 2021.

Certes, il est toujours possible à ces victimes « par ricochet » d'obtenir réparation de leur préjudice propre mais **elles doivent alors satisfaire aux conditions de droit commun de la responsabilité administrative** et, notamment,

(1) Rapport d'enquête, tome I, audition du 16 mai 2024, compte rendu n° 4.

démontrer l'existence d'un lien de causalité direct et certain entre la pathologie ayant abouti au décès de la victime et son exposition aux rayonnements ionisants provoqués par les essais nucléaires. En d'autres termes, comme l'a souligné la commission d'enquête, **le régime d'indemnisation qui leur est applicable est celui en vigueur avant l'adoption de la loi « Morin ».**

B. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

1. L'élargissement des catégories de personnes pouvant demander une indemnisation

Reprenant les dispositions de l'alinéa 1 de l'article 1^{er} de la loi « Morin » (alinéas 1 à 3) ⁽¹⁾, qui pose le principe de la réparation intégrale du préjudice de la victime directe, le présent article prévoit, dans son **alinéa 4**, que **les ayants droit de cette dernière peuvent, également, obtenir réparation intégrale de leur préjudice propre dans les conditions prévues par la présente loi.**

En outre, le lien *fa'a'amu* est également pris en compte dans l'**alinéa 4** puisque ce dernier dispose qu'en « *Polynésie française, est notamment considéré comme ayant droit toute personne attestant, par tout moyen, d'un lien de confiage fa'a'amu* ». Il convient toutefois de signaler que la constitutionnalité de cette disposition est sujette à débat, comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis. En effet, parce qu'il est spécifique à la Polynésie française, **les proches des personnels civils et militaires hexagonaux ne pourraient se prévaloir d'un tel lien qui n'est quasiment jamais formalisé juridiquement, ce qui constituerait une différence de traitement injustifiée susceptible de constituer une rupture d'égalité.** En Algérie, une coutume similaire existe par ailleurs, sous le nom de *Kafala*. La mention unique du *fa'a'amu* constituerait ainsi une rupture d'égalité nette avec la situation algérienne, ce qui n'était aucunement le souhait des rapporteurs.

De surcroît, comme l'a d'ailleurs relevé le Conseil d'État, **cette précision « est en partie inutile, les personnes liées à la victime par un tel lien de confiage pouvant en tout état de cause faire valoir ce lien pour établir leur qualité d'ayant droit ».** Vos rapporteurs observent que le FIVA a une interprétation extensive de ces derniers, au-delà de la définition strictement juridique, en retenant comme critère la « *proximité affective* » ⁽²⁾.

(1) Elles sont toutefois légèrement modifiées par l'ajout du terme « potentiellement », cohérent avec le changement du régime d'indemnisation mis en œuvre par l'article 4 et la suppression des mots « conformément aux travaux reconnus par la communauté scientifique internationale », lesquels se retrouvent toutefois dans la nouvelle rédaction de l'article 3 proposée par l'article 3 de la présente proposition de loi.

(2) Sur le site internet du FIVA, il est ainsi écrit : « le FIVA a sensiblement étendu la notion d'ayants droit par rapport à la définition utilisée par la sécurité sociale (conjoint survivant, enfants, ascendants) en retenant le sens qui lui est donné en réparation intégrale, qui repose sur la proximité affective » (<https://www.fiva.fr/indemnisation-de-la-victime>).

Les rapporteurs entendent ainsi retenir, dans le cadre de la présente proposition de loi, une acception large de la notion d'« ayant droit », incluant l'ensemble des proches de la victime au sens étendu du terme.

2. L'allongement des délais accordés aux ayants droit pour déposer une demande d'indemnisation au nom de la victime directe

L'**alinéa 5** du présent article vise à allonger les délais pendant lesquels un ayant droit peut présenter une demande d'indemnisation au nom de la victime directe. Deux cas sont distingués :

– si la personne est décédée avant la promulgation de la présente proposition de loi, la demande doit être présentée dans un délai de dix ans à compter de la promulgation de cette même loi ;

– si la personne est décédée après la promulgation de ladite loi, la demande doit être présentée au plus tard le 31 décembre de la dixième année qui suit le décès.

Cet allongement du délai vise à aligner les dispositions des autres régimes d'indemnisation à celles de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

3. La réouverture des délais pour déposer une demande d'indemnisation

a. Pour le réexamen des décisions de rejet

L'**article 4** de la présente proposition de loi, parce qu'il propose la suppression du seuil du millisievert, principal obstacle à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, assouplira considérablement les conditions de celle-ci (voir *infra*). Dès lors, **les demandes d'indemnisation précédant la nouvelle loi, souvent rejetées pour ce motif, pourront être à nouveau examinées par le CIVEN et, ainsi, connaître une décision favorable.**

C'est pourquoi l'**alinéa 6** du présent article propose que, « *lorsqu'une demande d'indemnisation a fait, avant l'entrée en vigueur [de la présente proposition de loi], l'objet d'une décision de rejet, le demandeur ou, s'il est décédé, ses ayants droit peuvent présenter une nouvelle demande d'indemnisation dans un délai de dix ans après la promulgation de la même loi* ».

Vos rapporteurs rappellent qu'une disposition identique avait été adoptée après la suppression du « *risque négligeable* » par la loi EROM en 2017. Le III de l'article 1^{er} de la loi « Morin » avait en effet permis le dépôt d'une nouvelle demande d'indemnisation avant le 31 décembre 2020, soit un délai substantiellement plus court que celui proposé par le présent article.

b. Pour les préjudices propres des ayants droit

Ainsi qu'il a été dit *supra*, le présent article élargit l'indemnisation aux préjudices propres – patrimoniaux ou moraux – des ayants droit, lesquels n'étaient

pas pris en compte par la loi « Morin », soumettant les ayants droit au régime de droit commun de la responsabilité administrative et, en particulier à la prescription quinquennale.

Par cohérence, afin de donner toute sa portée à cet élargissement, **l’alinéa 7** du présent article prévoit que dans le cas d’une décision favorable du CIVEN intervenue avant la promulgation de la présente proposition de loi, les ayants droit pourront présenter « *une demande d’indemnisation au titre de leurs préjudices propres dans un délai de dix ans après la promulgation de la même loi* ».

4. La transition avec l’ancien régime d’indemnisation.

L’alinéa 8 du présent article vise à confirmer que **les personnes reconnues victimes des essais nucléaires avant l’entrée en vigueur de la présente proposition de loi conservent l’intégralité de leurs droits à indemnisation**. Si des indemnités sont en cours de versement à la date d’entrée en vigueur de cette même proposition de loi, elles continueront à être versées selon les mêmes modalités.

II. LE REMBOURSEMENT, PAR L’ETAT, DES DÉPENSES DE SANTÉ ENGAGÉES PAR LES ORGANISMES D’ASSURANCE MALADIE LIÉES AUX SOINS AUX VICTIMES DES ESSAIS NUCLÉAIRES

Les VI, VII et VIII de l’article 1^{er} de la proposition de loi, tels qu’introduits par les **alinéas 9 à 21** du présent article, ne concernent pas, en tant que tels, les victimes des essais nucléaires mais l’État et les organismes d’assurance maladie ayant pris en charge leurs dépenses liées à leur pathologie.

A. LE PRINCIPE DU REMBOURSEMENT

L’alinéa 9 du présent article prévoit que l’État prenne en charge « *le remboursement des dépenses de santé engagées par les organismes d’assurance maladie concernés, liées aux soins des pathologies potentiellement radio-induites* ». Ce remboursement se ferait, aux termes de **l’alinéa 21**, par un recours en subrogation des organismes d’assurance maladie concernés, dans les conditions de droit commun prévues à l’article L. 376-1 du code de la sécurité sociale.

En effet, comme il a été indiqué *supra* dans la partie générale, dès lors que la présente proposition fonde l’indemnisation sur une présomption irréfutable d’exposition des victimes aux rayonnements ionisants dont l’unique responsable est l’État, **il est prévu la possibilité, pour les organismes qui ont assumé le coût financier des soins des pathologies liées à cette exposition, d’obtenir le remboursement de ces dépenses par l’État**.

B. LES MODALITÉS DU REMBOURSEMENT

Ce remboursement serait, aux termes du même **alinéa 9** du présent article, basé sur une évaluation des dépenses liées aux soins des maladies radio-induites des victimes des essais nucléaires.

Cette évaluation serait réalisée par une nouvelle commission créée par l'**alinéa 10** du présent article dont la composition serait la suivante (**alinéas 11 à 17**) :

- un représentant de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), désigné par son président ;
- un représentant de la Caisse de prévoyance sociale (CPS) de la Polynésie française, désigné par son président ;
- deux représentants de la Cour des comptes, désignés par son premier président ;
- un représentant du ministère chargé de la Défense ;
- un représentant du ministère chargé des Outre-mer ;
- un représentant du ministère chargé de la Santé ;
- un représentant du Président de la Polynésie française.

Aux termes de l'**alinéa 18**, **sa mission d'évaluation devra être réalisée dans un très court délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente proposition de loi**, ce qui pourrait poser des difficultés dans le cas où cette commission tarderait à être constituée. Ce délai est également difficilement conciliable avec le délai prévu de douze mois par l'**alinéa 21** du présent article pour l'exercice du recours subrogatoire des organismes de sécurité sociale. Pour peu que la commission achève sa mission à la fin du délai des douze mois, ces derniers n'auraient plus le temps de déposer les recours subrogatoires, allant ainsi à l'encontre de l'objectif poursuivi par cette disposition. Les rapporteurs, conscients de cette difficulté, reverront les délais originellement inscrits.

Concrètement, aux termes de l'**alinéa 18**, **il appartiendra à cette commission d'évaluer le « stock » des dépenses de santé engagées par les organismes d'assurance maladie concernés**, sur la base des données comptables ou, si celles-ci sont manquantes, d'une évaluation forfaitaire. Ce cas concerne en particulier la CPS qui, d'après les informations transmises à vos rapporteurs, ne dispose pas de données comptables antérieures à 1985. **Les modalités d'évaluation et de remboursement de ses dépenses seront, quant à elles, inscrites dans un rapport** qu'elle transmettra au Parlement, au gouvernement de la République française, à l'Assemblée de Polynésie française et au gouvernement de Polynésie française (**alinéa 19**).

Une fois sa mission accomplie et le rapport rendu, la commission sera dissoute, ce qui pose toutefois la difficulté des modalités d'évaluation des dépenses dans le cas où la liste des 23 pathologies serait modifiée.

C. LE COÛT DE CE REMBOURSEMENT

Vos rapporteurs ont pu obtenir de la Caisse de prévoyance sociale (CPS) de Polynésie française une première estimation consolidée.

À ce stade, **11 950 assurés** rempliraient les trois critères définis par la proposition de loi (conditions de temps, de lieu et de pathologie), pour un montant global de **885 millions d'euros** de dépenses de santé engagées.

Cette estimation se décompose en trois ensembles :

– **756 personnes** déjà reconnues victimes au titre de la loi « Morin », correspondant à environ **55 millions d'euros** de dépenses susceptibles d'ouvrir droit à remboursement dès l'entrée en vigueur de la loi nouvelle ;

– **679 personnes** dont la demande a été déposée mais rejetée par le CIVEN, correspondant à environ **50 millions d'euros**, qui pourraient être réexaminés dans le cadre du nouveau régime ;

– enfin, **10 515 personnes** remplissant les critères mais n'ayant, à ce stade, pas été reconnues victimes, correspondant à environ **780 millions d'euros** de dépenses, dont le remboursement serait conditionné au dépôt d'une demande et à la reconnaissance de la qualité de victime au titre de la loi modifiée.

L'estimation globale de **885 millions d'euros** résulte ainsi de l'addition de ces trois composantes (**55 + 50 + 780**).

En revanche, vos rapporteurs ne disposent pas, à ce stade, d'estimation équivalente pour la **Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM)** s'agissant des victimes civiles, ni pour la **Caisse nationale militaire de sécurité sociale**.

Article 2

Aménagement des conditions de temps et de lieu pour l'indemnisation d'une personne souffrant d'une pathologie potentiellement radio-induite

Le présent article réécrit l'article 2 de la loi « Morin », en aménageant les conditions que doit remplir la personne souffrant d'une pathologie potentiellement radio-induite pour obtenir une indemnisation au titre de cette même loi.

I. LES CONDITIONS ACTUELLES DE TEMPS ET DE LIEU

Aux termes de l'article 2 de la loi « Morin », la personne souffrant d'une pathologie radio-induite doit avoir résidé ou séjourné :

– soit entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 au Centre saharien des expérimentations militaires, ou entre le 7 novembre 1961 et le 31 décembre 1967 au Centre d'expérimentations militaires des oasis ou dans les zones périphériques à ces centres, telles que définies par le décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français ⁽¹⁾ ;

– soit entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998 en Polynésie française.

Ces deux périodes correspondent donc à celles pendant lesquelles des essais nucléaires, tant atmosphériques que souterrains, ont été réalisés dans les territoires concernés, étant précisé que, pour la Polynésie française, elle s'étend jusqu'à la fin du démantèlement du CEP, soit au-delà du dernier essai réalisé le 27 janvier 1996.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. L'AMÉNAGEMENT DES CONDITIONS DE TEMPS ET DE LIEU

Aux termes des **alinéas 1 à 5** du présent article, la personne souffrant d'une pathologie potentiellement radio-induite devra avoir résidé, séjourné mais également travaillé :

– soit entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 au Centre saharien des expérimentations militaires, ou entre le 7 novembre 1961 et le 31 décembre 1967 au Centre d'expérimentations militaires des oasis ou dans les zones périphériques à ces centres ;

(1) Les zones du Sahara concernées sont celles qui sont inscrites, d'une part, dans un secteur angulaire de 10 degrés centré sur le point (0 degré 3 minutes 26 secondes ouest - 26 degrés 18 minutes 42 secondes nord) compris entre l'azimut 100 degrés et l'azimut 110 degrés sur une distance de 350 kilomètres et, d'autre part, dans un secteur angulaire de 40 degrés centré sur le point (5 degrés 2 minutes 30 secondes est - 24 degrés 3 minutes 0 seconde nord) compris entre l'azimut 70 degrés et l'azimut 110 degrés sur une distance de 40 kilomètres et prolongé sur l'axe d'azimut 90 degrés par un secteur rectangulaire de longueur 100 kilomètres.

- soit entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1974, en Polynésie française ;
- soit entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 1998, sur les atolls de Moruroa et Fangataufa et en tout lieu sur lequel il est démontré que des matériels liés au Centre d'expérimentation du Pacifique, étaient susceptibles d'exposer à des rayonnements ionisants, à cette période.

Si rien ne change s'agissant de la période algérienne des essais nucléaires, il n'en va donc pas de même pour la période des essais polynésiens :

– il est fait une différence entre la période des essais atmosphériques s'étalant du 2 juillet 1966 au 31 décembre 1974, pour laquelle la condition de lieu est l'ensemble de la Polynésie française ; et la période des essais souterrains, incluant le démantèlement du CEP, entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 1998, où la condition de lieu sera désormais limitée aux atolls de Moruroa et Fangataufa. Ce changement vise à se rapprocher des informations scientifiques actuellement détenues et à indemniser le plus justement possible l'exposition. Sa portée est aussi limitée puisque, selon le CIVEN, la majorité des dossiers concernent des Polynésiens nés avant le 31 décembre 1974 ;

– **il est prévu le cas exceptionnel d'une exposition, sur la période du 1^{er} janvier 1975 au 31 décembre 1998, via des matériels du CEP qui auraient été transportés en dehors de Moruroa et Fangataufa.** C'est notamment le cas de la dalle sur laquelle les avions *Vautour*, déjà évoqués, étaient décontaminés à Hao, ou du linge potentiellement contaminé lavé dans une blanchisserie de Tahiti, ou encore d'engins de chantier utilisés pour le forage des puits et ensuite dispersés à travers la Polynésie.

La preuve d'une telle contamination devra toutefois être rapportée, ce qui ne sera pas sans difficulté compte tenu de l'ancienneté des faits. L'objectif affiché par les rapporteurs *via* cette disposition est de permettre l'ouverture d'une porte pendant la période souterraine et de garantir l'indemnisation de ceux, civils ou militaires, qui ont pu être exposés pendant la période souterraine et qui ne seraient, de ce fait, pas couverts par les dispositions de la loi. En outre, il convient d'observer qu'une telle disposition n'est pas prévue pour les matériels des centres d'expérimentation utilisés en Algérie, ce qui pourrait constituer une rupture d'égalité.

B. LA PRISE EN COMPTE D'UNE POTENTIELLE EXPOSITION IN UTERO AUX RAYONNEMENTS IONISANTS

Les **alinéas 6 et 7** du présent article proposent d'assimiler à la victime ayant droit à indemnisation sur le fondement de la présente loi :

– la personne souffrant d'une pathologie potentiellement radio-induite née d'une personne ayant résidé, séjourné ou travaillé **pendant sa grossesse**, entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 au Centre saharien des expérimentations

militaires, ou entre le 7 novembre 1961 et le 31 décembre 1967 au Centre d'expérimentations militaires des oasis ou dans les zones périphériques à ces centres ;

– la personne souffrant d'une pathologie potentiellement radio-induite née d'une personne ayant résidé, séjourné ou travaillé **pendant sa grossesse**, entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1974, en Polynésie française ;

En effet, **un fœtus peut être exposé, *in utero*, à des rayonnements ionisants dès lors que sa mère a pu l'être en raison de sa présence sur les lieux et dans les périodes de temps précitées, lesquelles correspondent, s'agissant de la Polynésie française, aux seuls essais atmosphériques.**

Une grossesse durant environ neuf mois, la portée de cette disposition se limite, en réalité, principalement aux personnes nées en Polynésie au cours de l'année 1975, soit un allongement très limité de la période de temps précitée.

Les rapporteurs relèvent toutefois qu'une exception peut être envisagée pour **les personnes enceintes présentes sur les sites de Moruroa et de Fangataufa englobant la période des essais souterrains**, lesquelles devraient, à ce titre, être incluses dans le champ de la présente disposition.

C. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

En raison de la réécriture complète de l'article 3 de la loi « Morin » par l'article 3 de la présente loi, l'**alinéa 8** prévoit d'intégrer les dispositions de ce dernier dans la nouvelle rédaction de l'article 2 proposée par le présent article. Celles-ci portent sur la justification, par le demandeur, le cas échéant avec le concours des administrations concernées, de sa présence dans les lieux et dans les périodes de temps susmentionnées ainsi que de sa pathologie.

Article 3

Dispositions relatives à la Commission de suivi des conséquences des essais nucléaires

Le présent article, qui réécrit complètement l'article 3 de la loi « Morin », aménage la composition et renforce les compétences de l'actuelle commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires (CCSCEN), prévue par l'article 7 de cette même loi.

I. LA CCSCEN TELLE QU'ACTUELLEMENT PRÉVUE PAR LA LOI « MORIN » A DES COMPÉTENCES TRÈS LIMITÉES ET RAREMENT EXERCÉES

Créée par l'article 7 de la loi « Morin », la CCSCEN est actuellement composée de 19 membres, nommés pour une durée de trois ans :

- un représentant de chacun des ministres chargés de la défense, de la santé, de l'outre-mer et des affaires étrangères ;
- le président du gouvernement de la Polynésie française ou son représentant ;
- le président de l'assemblée de la Polynésie française ou son représentant ;
- deux députés ;
- deux sénateurs ;
- cinq représentants des associations représentatives de victimes des essais nucléaires ;
- quatre personnalités scientifiques qualifiées dans ce domaine.

La commission est aujourd'hui présidée par le ministre chargé de la santé ou son représentant.

Consultative, **cette commission est consultée « sur le suivi de l'application de la présente loi ainsi que sur les modifications éventuelles de la liste des maladies radio-induites. À ce titre, elle peut adresser des recommandations au ministre de la défense et au Parlement »**. Par sa composition très large, incluant l'ensemble des parties prenantes, elle avait vocation à être l'instance de dialogue privilégiée sur l'ensemble des questions relatives à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires. Or, **à rebours de l'exigence légale prévoyant l'organisation d'au moins deux réunions par an, la CCSCEN ne s'est plus réunie entre février 2021 et mars 2025, entravant ainsi toutes réflexions, notamment celles relatives à l'élargissement de la liste des pathologies radio-induites, en particulier à des maladies non-cancéreuses.**

II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Face à ce blocage de la CCSCEN, dûment dénoncé lors des auditions de la commission d'enquête par les associations de victimes, le présent article apporte deux séries de modifications :

A. LA MODIFICATION DE LA COMPOSITION ET DU FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION (ALINÉAS 1 À 13)

La commission telle que proposée par le présent article serait désormais composée comme suit :

- trois représentants de l'État et au moins un membre du Gouvernement de la République française ;
- le président de la Polynésie française ou son représentant ;
- le président de l'Assemblée de la Polynésie française ou son représentant ;
- deux députés ;
- deux sénateurs ;
- cinq représentants des associations représentatives de victimes de l'exposition aux essais nucléaires ;
- trois personnalités qualifiées dans le domaine de la radioprotection ;
- un médecin nommé par le Conseil de la Polynésie française de l'ordre des médecins, en raison de sa compétence dans le domaine de la réparation des dommages corporels.

Par ailleurs, aux termes de l'**alinéa 12**, « *la présidence de la commission est assurée conjointement par un membre du Gouvernement de la République française et le président de la Polynésie française ou leurs représentants* ».

On observe donc un **rehaussement du niveau de la commission**, avec la présence d'au moins un membre du gouvernement mais également une **place plus importante faite aux membres polynésiens** puisqu'elle sera co-présidée par le président de la Polynésie française (ou son représentant) et qu'elle comportera obligatoirement un médecin nommé par le Conseil de la Polynésie française de l'ordre des médecins.

Enfin, afin d'éviter la situation de blocage évoquée *supra*, l'**alinéa 13** du présent article propose qu'elle **puisse se réunir à l'initiative du tiers de ses membres et non plus, comme actuellement, de la majorité**.

B. LA MODIFICATION DES COMPÉTENCES DE LA COMMISSION (ALINÉAS 14 À 21)

En préalable, le présent article supprime le qualificatif de « *consultatif* » actuellement attaché à la CCSCEN, laquelle suppression est cohérente avec le renforcement de ses compétences.

En effet, aux termes de l'**alinéa 14**, **ce sera sur sa proposition que le gouvernement établira et actualisera la liste des pathologies radio-induites** résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants. Cette compétence figure déjà, actuellement, à l'article 7 mais elle se voit reconnaître une portée supplémentaire.

Par ailleurs, **les questions dont se saisira la commission sont précisées par les alinéas 15 à 19**, alors qu'actuellement, la rédaction de l'article 7 se borne à évoquer « *le suivi de la présente loi* ». Sont ainsi visés :

- la **liste des traducteurs** proposés par le CIVEN aux demandeurs ;
- la **liste des médecins-experts** missionnés par le CIVEN pour réaliser les expertises médicales afin d'évaluer le préjudice des victimes ;
- les **barèmes médico-légaux** utilisés par les médecins-experts missionnés par le CIVEN ;
- les **barèmes d'indemnisation** applicables par le comité d'indemnisation des victimes de l'exposition aux essais nucléaires.

Ces éléments ont un impact direct sur l'accessibilité de la procédure, l'égalité de traitement des demandeurs et la cohérence des indemnisations.

La nouvelle CSCEN serait donc étroitement associée à la mise en œuvre, par le CIVEN, du mécanisme d'indemnisation des victimes des essais nucléaires puisqu'elle se prononcerait sur des questions aussi centrales que les barèmes médico-légaux ou d'indemnisation.

Ce travail de la CSCEN sur ces questions fera l'objet, aux termes de l'**alinéa 20**, d'un rapport transmis aux membres de la commission et rendu public dans les trois mois suivants son adoption par celle-ci.

Enfin, vos rapporteurs observent que, par coordination, il faudrait supprimer l'article 7 de la loi « Morin » où figurent actuellement les dispositions relatives à la CCSCEN.

Article 4

Modification de la composition et du fonctionnement du CIVEN et suppression du seuil d'un millisievert

Le présent article constitue le cœur de la proposition de loi en ce que, conformément aux recommandations de la commission d'enquête, **il propose de supprimer le seuil du millisievert permettant actuellement au CIVEN de renverser la présomption de causalité**. Ce faisant, il transforme profondément le mécanisme d'indemnisation prévu par la loi « Morin » qui, d'un régime de solidarité, deviendrait un régime de responsabilité pleine et entière de l'État, fondé sur une présomption irréfragable d'exposition des victimes de pathologies radio-induites aux rayonnements ionisants.

I. LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DU CIVEN SOULÈVE DES DIFFICULTÉS IMPORTANTES, EN RAISON DU SEUIL D'UN MILLISIEVERT LUI PERMETTANT DE RENVERSER LA PRÉSUMPTION DE CAUSALITÉ

A. LA COMPOSITION DU CIVEN

Aux termes de l'article 4 de la loi « Morin », le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires comporte outre son président ⁽¹⁾, huit membres nommés par décret, dont **au moins cinq médecins**, parmi lesquels au moins :

– deux médecins nommés sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de leur compétence dans le domaine de la radio-pathologie ;

– un médecin nommé sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de sa compétence dans le domaine de la réparation des dommages corporels ;

– un médecin nommé sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de sa compétence dans le domaine de l'épidémiologie ;

– un médecin nommé, après avis conforme du Haut Conseil de la santé publique, sur proposition des associations représentatives de victimes des essais nucléaires.

B. LA PROCÉDURE DEVANT LE CIVEN

Le CIVEN est l'organisme, institué par la loi « Morin », chargé de se prononcer, par une décision motivée dans un délai de huit mois, sur la demande d'indemnisation présentée par les victimes des essais nucléaires. **Les règles de procédure auxquelles ces demandes sont soumises sont fixées par la loi**

(1) La fonction est assurée par un membre du Conseil d'État ou par un magistrat de la Cour de cassation, sur proposition, respectivement, du vice-président du Conseil d'État ou du premier président de la Cour de cassation.

« Morin », par le décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 et par le règlement intérieur du CIVEN.

1. La vérification que les conditions de la demande d'indemnisation sont bien réunies, incluant une exposition à des rayonnements ionisants supérieure à un millisievert par an

La loi « Morin » fixe aujourd'hui trois conditions pour qu'une personne soit reconnue victime des essais nucléaires :

- souffrir d'une des 23 pathologies figurant en annexe du décret précité ;
- avoir résidé ou séjourné entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 au Centre saharien des expérimentations militaires, ou entre le 7 novembre 1961 et le 31 décembre 1967 au Centre d'expérimentations militaires des oasis ou dans les zones périphériques à ces centres ;
- ou avoir résidé ou séjourné entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998 en Polynésie française.

Dès lors que ces trois conditions de pathologie, de lieu et de période de temps sont considérées comme réunies par le CIVEN, après analyse du dossier, **le demandeur bénéficie, aux termes du V de l'article 4 de la loi « Morin », « d'une présomption de causalité »**, c'est-à-dire que sa pathologie est réputée être radio-induite et, par conséquent, ouvre droit à indemnisation.

Toutefois, **il ne s'agit là que d'une présomption simple qui peut être renversée** si le CIVEN parvient à prouver que *« la dose annuelle de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français reçue par [le demandeur] 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 »*, c'est-à-dire un **millisievert par an**. Ce seuil, introduit dans la loi « Morin » par la loi de finances pour 2019, représente la limite maximale d'exposition de la population à des rayonnements ionisants résultant de l'ensemble des activités nucléaires.

2. Dénué de tout fondement scientifique, le seuil du millisievert constitue un obstacle illégitime à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires

Ce seuil du millisievert a fait l'objet d'une analyse approfondie par la commission d'enquête, dont les conclusions ont été rappelées dans la partie générale du présent rapport. **Il pose trois difficultés majeures qui ont conduit celle-ci à recommander sa suppression.**

La première est le calcul de la dose efficace réelle reçue par les demandeurs. En effet des incertitudes majeures entourent les résultats des calculs dosimétriques, liées à la sous-évaluation des facteurs de contamination interne, à

l'absence de mesures réalisées à l'époque ou à l'indisponibilité de certaines données individuelles, obligeant à des reconstitutions selon des méthodologies parfois contestables, si bien que **le CIVEN n'est tout simplement pas en mesure de calculer cette dose avec précision**. Vos rapporteurs rappellent par ailleurs que le dernier rapport de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection sur les conséquences de l'essai Centaure (1974), rendu public en février 2025 ⁽¹⁾ a rehaussé, une nouvelle fois, le niveau d'exposition de la population polynésienne aux rayonnements ionisants, lequel s'avère avoir été, pour ce seul essai, souvent très supérieur à un millisievert.

La deuxième difficulté tient au principe même d'un seuil d'exposition. Selon l'ASNR, la relation entre l'exposition aux rayonnements ionisants et l'apparition d'une pathologie cancéreuse prend la forme d'une « **droite linéaire sans seuil** ». En d'autres termes, plus l'exposition est forte, plus les risques de développer un cancer augmentent, sans qu'il ne soit possible de quantifier précisément cette probabilité. Si le seuil de 100 mSv par an est aujourd'hui retenu pour déterminer les doses susceptibles de donner lieu à des effets cancérogènes avérés, **il n'existerait pas de seuil d'innocuité en dessous duquel le risque cancérogène serait nul**.

Enfin, dernière difficulté, à ce jour, **la recherche médicale ne parvient pas à identifier la cause d'une pathologie cancéreuse, en raison de la multiplicité des facteurs susceptibles de l'engendrer**. Par conséquent, il n'est pas possible d'affirmer, sauf situations d'exposition très élevée, pour lesquelles la causalité est mieux documentée, qu'un cancer ou tout autre pathologie est radio-induit.

Par conséquent, comme l'a conclu la commission d'enquête, « **ce seuil du millisievert n'a strictement aucune valeur scientifique car il n'induit aucun risque sanitaire minoré ou accru en cas de dose inférieure ou supérieure à 1 mSv** ». C'est en réalité un outil de gestion qui permet au CIVEN de rejeter des demandes d'indemnisation en affirmant qu'elles ne sont pas liées à l'exposition à des rayonnements ionisants alors même qu'il n'y a aucune preuve scientifique que ce ne soit pas le cas. À l'inverse, si ce seuil est dépassé, le CIVEN crée des victimes légales des essais nucléaires alors même que, une fois encore, il n'y a aucune preuve scientifique que le cancer soit la conséquence d'une exposition aux rayonnements ionisants. **L'utilisation de ce seuil ne peut donc que susciter incompréhension, défiance et colère pour des victimes, par la négation même de leurs souffrances et leur histoire personnelle.**

(1) Rapport ASNR n° 2025-024 - Évaluation de l'exposition radiologique des populations tahitiennes aux retombées atmosphériques de l'essai Centaure (07/1974), 21 février 2025.

II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

A. LA MODIFICATION DE LA COMPOSITION ET DES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DU CIVEN

Les **alinéas 1 à 10** du présent article, outre des modifications rédactionnelles et de coordination, proposent de modifier à la marge la composition du CIVEN.

Actuellement, sur les neuf membres de celui-ci, deux médecins nommés sont nommés « *sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de leur compétence dans le domaine de la radio-pathologie* ». Les **alinéas 6 à 9** proposent qu'un seul des deux médecins précités reste nommé par le HCSP, l'autre l'étant « *sur proposition du Conseil de la Polynésie française de l'ordre des médecins* ».

Le présent article aménage également, sur quelques points précis, les règles de fonctionnement du CIVEN :

– alors qu'actuellement, son président a qualité pour agir en justice au nom du comité, désormais, il ne pourra plus le faire qu'« *après autorisation du comité* » (**alinéas 11 et 12**) ;

– le CIVEN devra par ailleurs obligatoirement proposer au demandeur l'assistance d'un traducteur (**alinéa 16**) ;

– enfin, il sera précisé que les décisions du comité devront être précédées d'un débat contradictoire où le demandeur est présent ou représenté (**alinéas 17 et 18**).

Le CIVEN a toutefois alerté sur la lourdeur de ces dispositions, compte tenu notamment des contraintes liées au décalage horaire avec la Polynésie, alors même que l'expérience montre que ces débats n'apportent le plus souvent aucun élément supplémentaire au dossier.

B. LA SUPPRESSION DU SEUIL DU MILLISIEVERT TRANSFORME LA PRÉSUMPTION SIMPLE DE CAUSALITÉ EN UNE PRÉSUMPTION IRRÉFRAGABLE D'EXPOSITION AUX RAYONNEMENTS IONISANTS

Conformément aux travaux de la commission d'enquête, les **alinéas 14 et 15** du présent article proposent de supprimer, dans le premier alinéa du V de l'article 4 de la loi « Morin », les dispositions relatives à la possibilité, pour le CIVEN, de renverser la présomption de causalité. Dans la nouvelle rédaction proposée pour cet alinéa, le CIVEN « *examine si les conditions sont réunies. Lorsqu'elles le sont, l'intéressé bénéficie d'une présomption irréfragable d'exposition à des rayonnements ionisants issus des essais nucléaires français* ».

Par conséquent, **à la présomption de causalité actuellement en vigueur serait substituée une présomption d'exposition, fondée sur la réalité historique et scientifique du risque pris par l'État vis-à-vis des personnes développant certaines pathologies.** En reconnaissant que les personnes présentes à certains moments et dans certaines zones du désert algérien et de Polynésie française ont été exposées aux rayonnements émis par les essais nucléaires, cette nouvelle approche permet de sécuriser le droit à réparation de celles qui développent une pathologie cancéreuse tout en évitant d'affirmer un lien de causalité que la science ne peut établir individuellement avec certitude.

Désormais, pour obtenir une décision favorable à l'indemnisation et, par conséquent, voir sa pathologie considérée comme radio-induite, **un demandeur doit prouver que celle-ci figure sur la liste annexée au décret précité et qu'il était présent dans les lieux et aux périodes de temps mentionnées dans l'article 2 de la loi « Morin »,** par ailleurs modifiés par la présente proposition de loi (*voir supra*).

Dans l'avis qu'il a rendu sur la présente proposition de loi, le Conseil d'État a estimé *« qu'eu égard au fait générateur très particulier de la responsabilité de l'État, le risque auquel celui-ci a exposé, dans des conditions de temps et de lieux précisément identifiées, ses agents et les populations locales par une activité que lui seul peut exercer, ainsi qu'au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur pour définir un régime d'indemnisation d'un risque sanitaire, la prise en charge par l'État de l'ensemble des préjudices directs et indirects subis par les personnes atteintes d'un cancer potentiellement radio-induit et leurs proches ayant résidé ou séjourné sur les lieux et aux périodes considérés ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».*

Article 5

Dispositions relatives à l'indemnité versée aux victimes des essais nucléaires

Le présent article comporte plusieurs dispositions, principalement rédactionnelles, touchant à l'indemnité versée aux personnes reconnues victimes des essais nucléaires par le CIVEN.

L'alinéa 1^{er} du présent article remplace au 33^o *ter* de l'article 81 du code général des impôts, qui exonère d'impôt sur le revenu l'indemnité obtenue sur le fondement de la loi « Morin », la référence à cette loi par la présente proposition de loi. Une même substitution de référence est faite par l'alinéa 7 dans l'article 5 de la loi « Morin ». Ces dispositions n'apparaissent toutefois pas appropriées dès lors que la proposition de loi ne fait que modifier la loi « Morin » qui reste la base légale du régime d'indemnisation des victimes des essais nucléaires.

Les **alinéas 2 à 6** du présent article réorganisent la structure de l'article 5 de la loi « Morin », par cohérence avec les **alinéas 8 et 9**, qui ajoutent un III à ce même article 5. Ce III reprend les dispositions de l'article 6 de la même loi, réécrit par l'article 6 de la présente proposition de loi.

Article 6

Décret en Conseil d'État

Le présent article réécrit l'article 6 de la loi « Morin » en prévoyant « *qu'un décret en Conseil d'État précise, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi* ».

Comme indiqué *supra*, les dispositions figurant actuellement à l'article 6 de la loi « Morin » sont transférées dans le nouveau III de l'article 5 de la même loi par l'article 5 de la présente proposition de loi.

Article 7
Gage

Le présent article vise à assurer la conformité de la présente proposition de loi à l'article 40 de la Constitution, grâce à un gage portant création de taxes additionnelle à l'accise sur les tabacs au bénéfice de l'État.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 21 janvier 2026, la commission examine la proposition de loi.

M. le président Jean-Michel Jacques. Nous sommes réunis pour examiner la proposition de loi visant à reconnaître les victimes de l'exposition aux essais nucléaires français et améliorer leur indemnisation.

La France a procédé, entre 1960 et 1996, à des essais nucléaires jugés nécessaires pour que notre pays se dote de l'arme atomique, puis la modernise. L'année dernière, une commission d'enquête en a analysé les conséquences sanitaires, environnementales et sociales, en particulier en Polynésie française : les rapporteurs de la proposition de loi, M. Didier Le Gac et Mme Mereana Reid Arbelot, en étaient respectivement le président et la rapporteure. Le rapport d'enquête a insisté sur les conséquences sanitaires des essais pour la population polynésienne ainsi que sur les limites du régime d'indemnisation des victimes, issu de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, dite loi Morin.

Nous serons attentifs aux mesures que vous nous proposerez ainsi qu'à leur coût pour les contribuables, tout en étant bien conscients que les enjeux sont avant tout humains et sociaux.

Je précise que je ne prendrai part à aucun vote. Ayant été présent au cours de ma carrière militaire en Polynésie française aux dates considérées, je pourrais être concerné par ces dispositions : je préfère donc me déporter.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Entre le 13 février 1960 et le 27 janvier 1996, la France a procédé à 210 essais nucléaires, 17 en Algérie puis 193 en Polynésie française. Ces essais lui ont permis de se doter de l'arme atomique et de rejoindre le cercle des puissances nucléaires.

Le programme nucléaire français n'a pas été sans d'innombrables sacrifices, souvent non consentis. Des militaires et des employés des centres d'expérimentation, qui étaient au plus près des explosions nucléaires, ainsi que les populations civiles, on le sait aujourd'hui, ont subi les retombées radioactives.

Durant trois décennies, la Polynésie a accueilli le Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP). La totalité de la société a été profondément et durablement marquée par ces essais nucléaires et leurs conséquences.

L'analyse des effets sanitaires, politiques, économiques, sociaux et environnementaux a été au cœur des travaux d'une commission d'enquête dont j'ai eu l'honneur d'être la rapporteure, et dont mon co-rapporteur, Didier Le Gac, était

le président. Depuis que la commission a publié son rapport, le 10 juin dernier, nous avons travaillé à mettre en œuvre ses recommandations. La réforme du régime d'indemnisation des victimes des essais nucléaires est l'objet de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui.

Les victimes des essais nucléaires sont nombreuses : le rapport d'enquête fait le constat d'une exposition aux rayonnements ionisants considérable, en connaissance de cause, des militaires, des employés des centres d'expérimentation et des populations civiles.

M. Didier Le Gac, rapporteur. Ici, peut-être, une parenthèse qui nous semble nécessaire sur les conséquences de la radioactivité sur le corps humain. Un être humain peut être irradié ou contaminé par une source radioactive : il est irradié s'il est atteint depuis l'extérieur par les rayonnements ionisants issus de la source radioactive ; il est contaminé si des particules radioactives, émettant des rayonnements ionisants, se déposent sur lui ou bien s'il les ingère ou les inhale. La contamination externe correspond au dépôt de particules radioactives sur la peau ou sur les vêtements sans pénétrer dans le corps ; elle peut être éliminée en déshabillant et en lavant les personnes exposées. La contamination interne correspond, elle, à la pénétration d'éléments radioactifs à l'intérieur du corps, par inhalation ou ingestion.

Irradiation comme contamination font apparaître des pathologies radio-induites telles que des cancers. Il faut aussi mentionner la toxicité chimique de certaines particules, comme le plutonium.

Lorsque les essais nucléaires français ont commencé, en 1960, les dangers de la radioactivité étaient connus depuis des décennies. Des mesures de sécurité particulières ont donc été prévues sur les sites des tirs pour protéger les militaires et les employés des risques d'irradiation et de contamination. Toutefois, la commission d'enquête, s'appuyant sur de nombreux témoignages de vétérans, a constaté d'une part que les dispositifs de protection des personnels participant à l'organisation des tirs étaient parfois insuffisants, voire inadaptés, d'autre part que les consignes de sécurité étaient parfois mal appliquées au quotidien.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. S'agissant des populations civiles, rien de tel en revanche : les mesures de sécurité étaient dérisoires. Les populations ont été exposées aux retombées radioactives, portées par les vents jusque dans les zones habitées. Elles ont contaminé les terres, l'eau et les aliments, et ont ainsi été inhalées ou ingérées.

Pourtant, ce risque était connu. Des prévisions météorologiques étaient systématiquement réalisées afin d'anticiper la direction des vents et de limiter l'impact des retombées radioactives sur les zones habitées.

Hélas, au moins dix tirs ne se sont pas déroulés comme prévu. Parmi eux, Aldébaran, Arcturus, Phoebe, Encelade et Centaure ont entraîné des retombées radioactives importantes.

Un rapport spécifique de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) en février 2025 sur Centaure a mis en évidence une contamination massive et générale de la population polynésienne. Alors qu'elles connaissaient la trajectoire et la vitesse du nuage radioactif qui a résulté de ce tir et les retombées inévitables sur les zones habitées, les autorités civiles et militaires n'ont, au cours des quarante-huit heures dont elles disposaient, pris aucune mesure pour prévenir les populations et en limiter les effets. Ce choix néfaste du silence et de l'inaction, mis en lumière par les auditions de la commission d'enquête, visait à préserver un récit officiel : celui des « tirs propres », prétendument maîtrisés par le CEP. Ce récit était présenté comme indispensable à la confiance entre les autorités et les populations. Reconnaître un échec, alerter sur les risques de contamination ou déployer de véritables mesures de protection auraient, en réalité, menacé la poursuite même du programme d'expérimentation nucléaire.

Voilà pour le constat : l'exposition est une réalité documentée. Nous en venons maintenant à la question de la réparation.

M. Didier Le Gac (EPR). L'omerta sur les conséquences sanitaires des essais nucléaires a commencé à se fissurer à la fin des années 1990 ; des victimes – militaires, ex-employés des centres d'expérimentation ou civils – ont cherché à obtenir réparation de leur préjudice. Toutefois, en l'absence de dispositif spécifique tel que celui qui a été institué pour les victimes de l'amiante, elles étaient contraintes par les règles de droit commun en matière de responsabilité de l'État ou de maladies professionnelles, lesquelles les empêchaient le plus souvent d'obtenir réparation.

C'est pourquoi la loi Morin du 5 janvier 2010 a créé un régime particulier d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. C'était la première fois que le Parlement légiférait sur ce sujet.

Ce régime a connu plusieurs évolutions, que retrace le rapport d'enquête. Je m'en tiendrai à rappeler ses règles actuelles. Une personne peut obtenir une indemnisation dès lors qu'elle respecte les trois conditions suivantes : souffrir d'une des vingt-trois pathologies radio-induites figurant dans le décret du 15 septembre 2014 et avoir été présente dans certaines zones d'Algérie ou en Polynésie française à certaines dates – entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 en Algérie, entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998 en Polynésie. Si ces conditions de temps, de lieu et de pathologie sont réunies, la victime bénéficie d'une présomption de causalité entre la radioactivité et sa maladie, c'est-à-dire que celle-ci est présumée avoir été causée par les essais nucléaires français. Toutefois, cette présomption peut être renversée si le Civen – le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires – démontre que la dose annuelle de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français reçue par le demandeur a été inférieure à 1 millisievert (mSv).

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Sur le plan procédural, le système repose sur deux institutions.

Le Civen est l'autorité administrative indépendante qui instruit les demandes et décide d'accorder ou non la reconnaissance et l'indemnisation au titre de la loi Morin.

La Commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires (CCSCEN) rassemble l'ensemble des parties prenantes et constitue l'instance de dialogue privilégiée pour le suivi de l'application de la loi.

La loi Morin a été adoptée il y a quinze ans. Elle a été évaluée à plusieurs reprises, en dernier lieu par la commission d'enquête. Si elle a constitué une véritable avancée, elle n'atteint pas son objectif : celui de réparer les préjudices subis par les victimes des essais nucléaires français.

L'attention se porte principalement sur le seuil de 1 mSv, dont la commission d'enquête a constaté qu'il posait trois difficultés majeures.

La première est le calcul de la dose réelle reçue par les demandeurs. De grandes incertitudes entourent les calculs dosimétriques, que ce soit en raison de la sous-évaluation de la contamination interne, de mesures lacunaires ou de données individuelles manquantes. Le Civen reconstitue ces doses avec des méthodes parfois contestables. Il n'est donc tout simplement pas en mesure d'établir un calcul précis. Ceci est confirmé dans le rapport de l'ASNR qui, dans son étude, affirme qu'il lui est impossible d'individualiser les doses.

La deuxième difficulté tient au principe même d'un seuil d'exposition. Selon l'ASNR, la relation entre l'exposition aux rayonnements ionisants et l'apparition d'une pathologie cancéreuse prend la forme d'une droite sans seuil. En d'autres termes, plus l'exposition est forte, plus les risques de développer un cancer augmentent, sans qu'il soit possible de quantifier précisément cette probabilité. En revanche, il n'existe pas de seuil d'innocuité en dessous duquel le risque cancérogène serait nul.

Enfin, la dernière difficulté est liée à la recherche médicale. À ce jour, celle-ci ne parvient pas à identifier la cause d'une pathologie cancéreuse, en raison de la multiplicité des facteurs susceptibles de l'engendrer. Par conséquent, il n'est pas possible d'affirmer qu'une pathologie est radio-induite, sauf peut-être dans le cas très particulier résultant d'une exposition massive, de plus de 100 mSv, qui n'est pas pertinente ici.

Par conséquent, comme l'a conclu la commission d'enquête, ce seuil du millisievert n'a strictement aucune valeur scientifique ; il n'induit aucun risque sanitaire minora ou accru en cas de dose inférieure ou supérieure. Ce seuil est en réalité un outil de gestion qui permet au Civen de rejeter des demandes d'indemnisation en affirmant qu'elles ne sont pas liées à l'exposition à des rayonnements ionisants alors même qu'il n'y a aucune preuve scientifique que ce ne soit pas le cas. À l'inverse, si ce seuil apparaît atteint ou dépassé, le Civen lie la maladie aux essais nucléaires ; mais là encore, la communauté scientifique ne sait pas l'affirmer. La loi Morin crée ainsi des victimes légales des essais nucléaires.

L'utilisation de ce seuil ne suscite chez les victimes qu'incompréhension, défiance et colère, par la négation même de leurs souffrances et leur histoire personnelle. La commission d'enquête a donc recommandé sa suppression.

M. Didier Le Gac, rapporteur. Par ailleurs, aux termes de loi Morin, les ayants droit d'une victime décédée peuvent déposer une demande d'indemnisation afin d'obtenir réparation des préjudices qu'elle a subis, mais pas des préjudices qu'ils ont eux-mêmes subis. Pourtant, l'apparition d'une pathologie radio-induite entraîne des préjudices moraux ou patrimoniaux évidents non seulement pour la personne qui souffre de la maladie, mais aussi pour ses proches, notamment son conjoint et ses enfants, qui subissent alors un préjudice qui leur est propre. Ces victimes « par ricochet » ne sont pas prises en compte par la loi Morin, à la différence de ce qui se passe pour les victimes de l'amiante.

Enfin, la Commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires, loin d'être l'instance de dialogue qu'elle aurait dû être, ne s'est pas réunie entre 2021 et 2025, empêchant toute évaluation et toute évolution du dispositif de la loi Morin. Cette situation de blocage, fréquemment dénoncée lors des auditions de la commission d'enquête, a suscité l'incompréhension des représentants associatifs, mais elle est surtout symptomatique de ce dialogue rompu entre les parties prenantes, pour certaines réticentes à toute évolution de la loi.

Pourtant, il y a urgence. En 2024, 30 % seulement des demandes adressées au Civen ont reçu une réponse positive, et 39 % en 2025. L'impossibilité pour de nombreuses victimes des essais nucléaires d'obtenir réparation de leurs souffrances est elle-même source de souffrance et de frustration. Elle entretient également leur profonde défiance vis-à-vis de l'État.

Le dispositif Morin a incontestablement été une avancée. Mais après quinze ans, il ne fonctionne pas comme il devrait. La logique de notre texte est claire : lorsque l'État a créé un risque exceptionnel, dans des conditions dont il décidait seul, il doit en assumer pleinement les conséquences, en garantissant enfin une réparation effective et digne pour les victimes et leurs proches.

Saisi à notre demande, le Conseil d'État a confirmé que, compte tenu du fait générateur particulier que constituent les essais nucléaires, le législateur pouvait sans introduire de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques instituer une présomption irréfragable d'exposition, supprimer le seuil de 1 mSv et organiser le remboursement des dépenses de santé. Conformément à cet avis, nous proposerons plusieurs amendements de sécurisation juridique. D'une part, nous lèverons l'ambiguïté liée à la formulation « résultant d'une exposition », en retenant une rédaction qui traduit plus fidèlement l'économie du texte : il ne s'agit pas d'affirmer une causalité individuelle impossible à établir, mais de reconnaître des pathologies matérialisant le risque pris par l'État en exposant des personnes à des rayonnements ionisants. D'autre part, afin d'éviter toute difficulté au regard du principe d'égalité, nous retirerons la mention explicite du *fa'a'amu* : l'objectif n'est

pas d’instaurer une différence de traitement, mais de permettre une prise en compte large des proches, dans un cadre juridiquement robuste.

Nous vous proposons cinq évolutions fortes de la loi Morin.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. La première, et la plus importante par ses conséquences, c’est la suppression du seuil de 1 mSv. Compte tenu des incertitudes de la dosimétrie et de l’absence de seuil d’innocuité reconnu, ce critère est devenu, en pratique, un filtre décisif et un obstacle majeur à la reconnaissance et à l’indemnisation.

C’est pourquoi l’article 4 supprime, à l’article 4 de la loi Morin, toute référence au seuil de 1 mSv. Il substitue à la présomption de causalité actuellement en vigueur une présomption d’exposition. Cette dernière est fondée sur la réalité historique et scientifique du risque pris par l’État vis-à-vis des personnes développant certaines pathologies. Cette nouvelle approche reconnaît l’exposition aux rayonnements ionisants des personnes présentes dans certaines zones du désert algérien et en Polynésie française. Elle sécurise leur droit à réparation en cas de cancer, sans affirmer un lien de causalité individuel que la science ne peut établir avec certitude.

Pour obtenir une décision favorable à la reconnaissance et à l’indemnisation, le demandeur devra vérifier trois conditions : la pathologie devra figurer sur la liste annexée au décret de 2014 ; le demandeur devra avoir été présent sur les lieux concernés durant les périodes mentionnées à l’article 2 de la loi Morin. La présomption d’exposition est alors irréfragable.

Cette évolution modifie profondément le fondement du droit à indemnisation, qui repose désormais sur une présomption irréfragable d’exposition aux rayonnements ionisants. Le Conseil d’État indique que la création d’une présomption irréfragable par le législateur n’est pas inédite en droit français.

Dès lors, il est légitime que les organismes d’assurance maladie ayant pris en charge les soins liés aux pathologies radio-induites puissent obtenir le remboursement de ces dépenses.

L’État doit en assumer la charge. Il est l’unique responsable du risque pris en exposant des personnes aux effets des explosions nucléaires atmosphériques, et matérialisé par la survenue d’une maladie. C’est la deuxième modification que nous proposons : l’article 1^{er} crée une nouvelle instance, la commission d’évaluation des dépenses liées aux soins des pathologies radio-induites, qui sera chargée d’établir les modalités d’évaluation et de remboursement de ces dépenses.

Ce remboursement obéit donc à une logique différente de l’indemnisation et revêt aussi une portée symbolique spécifique, celle d’une réparation collective. En effet, la prise en charge des pathologies radio-induites des vétérans et des fonctionnaires d’État a reposé sur la solidarité nationale. En revanche, les 200 000 cotisants polynésiens ont financé seuls les coûts de santé liés aux

maladies radio-induites en Polynésie. Pourtant, celles-ci sont imputables à un fait générateur particulier : les essais nucléaires.

M. Didier Le Gac, rapporteur. La troisième modification concerne les conditions de fond, qui sont aménagées par l'article 2 de la proposition de loi. Désormais, pour obtenir une indemnisation, les demandeurs devront avoir résidé, séjourné ou travaillé soit entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 au centre saharien des expérimentations militaires ou entre le 7 novembre 1961 et le 31 décembre 1967 au centre d'expérimentations militaires des oasis – ou dans les zones périphériques de ces centres –, soit entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1974 en Polynésie française ou entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 1998 sur les atolls de Moruroa et Fangataufa et en tout lieu sur lequel il est démontré que des matériels liés au Centre d'expérimentation du Pacifique étaient susceptibles à cette période d'exposer à des rayonnements ionisants.

L'article établit donc une distinction pour les essais nucléaires polynésiens entre la période des tirs atmosphériques, de 1966 à 1974, et celle des tirs souterrains, de 1975 à 1998, date admise du démantèlement du Centre d'expérimentation du Pacifique, et il intègre la possibilité d'une contamination hors des sites d'expérimentation considérés comme zones exposées dans le cas de transfert de matériels potentiellement contaminés liés au CEP.

Par ailleurs, à l'instar des autres dispositifs d'indemnisation, l'article 1^{er} de la proposition de loi porte à dix ans, au lieu de six actuellement, le délai pendant lequel un ayant droit peut présenter une demande d'indemnisation. Si la personne est décédée avant la promulgation de la loi, la demande pourra être présentée par l'ayant droit dans un délai de dix ans à compter de la promulgation de la même loi. Si la personne décède après la promulgation de ladite loi, la demande pourra être présentée par l'ayant droit au plus tard le 31 décembre de la dixième année qui suit le décès.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Quatrièmement, l'article 1^{er} élargit aux ayants droit de la victime la possibilité d'obtenir la réparation intégrale de leur préjudice : alors qu'ils sont actuellement oubliés, ils pourraient enfin obtenir réparation de leurs préjudices propres. Qu'il s'agisse de préjudices patrimoniaux ou moraux, cette reconnaissance les placerait sur un pied d'égalité avec les bénéficiaires d'autres régimes d'indemnisation tel que celui des victimes de l'amiante ou des aléas thérapeutiques.

Par ailleurs, l'article 2 considère que l'exposition de la mère aux rayonnements ionisants a pu avoir des effets sur l'enfant à naître et ouvre donc le droit à indemnisation à ces derniers. La période d'exposition est toutefois réduite, s'agissant de la Polynésie française, à la seule période des essais atmosphériques : concrètement, ce sont les enfants nés au cours de l'année 1975 qui seront concernés, pour autant qu'ils développent une maladie figurant dans la liste des pathologies radio-induites.

Enfin, l'article 3 de la proposition de loi renforce le rôle de la Commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires. Celle-ci sera désormais coprésidée par un membre du gouvernement et le président du gouvernement de Polynésie, ou par leurs représentants. Elle pourra se réunir à l'initiative d'un tiers de ses membres. Actuellement, la majorité de ceux-ci est requise, ce qui explique le fait regrettable qu'elle n'ait pas été réunie pendant plusieurs années.

Aux termes de l'article 7 de la loi Morin, « la commission est consultée sur le suivi de l'application de la présente loi ainsi que sur les modifications éventuelles de la liste des maladies radio-induites. À ce titre, elle peut adresser des recommandations au Gouvernement et au Parlement ». La présente proposition de loi élargit et renforce les compétences de l'instance concernée à la liste des traducteurs et des médecins experts missionnés par le Civen, aux barèmes médicaux légaux et aux barèmes d'indemnisation utilisés. C'est sur proposition du gouvernement que la liste des pathologies potentiellement radio-induites sera établie et actualisée régulièrement.

M. Didier Le Gac, rapporteur. L'ensemble de ces mesures ont un coût que nous nous sommes efforcés d'évaluer, malgré les incertitudes qui entourent les dépenses de santé futures, liées aux cancers qui, malheureusement, apparaîtront au cours des années à venir.

S'agissant du passé, les montants sont relativement clairs : 263 millions d'euros, selon le Civen, pour le réexamen de l'ensemble des dossiers précédemment rejetés, incluant ceux pour les préjudices propres des ayants droit ; 55 millions d'euros, selon la Caisse de prévoyance sociale de Polynésie française (CPS), pour le montant des dépenses engagées pour les soins des pathologies radio-induites de ses ressortissants reconnus victimes des essais nucléaires depuis 2010, qui sont au nombre de 756 ; enfin, 50 millions d'euros, selon la CPS, pour le montant des dépenses engagées pour les soins des pathologies radio-induites de ses ressortissants vérifiant les critères de date, de lieu et de maladie mais dont les dossiers ont été rejetés par le Civen depuis 2010, qui sont au nombre de 679.

Il apparaît que 10 515 personnes remplissant les trois critères n'ont jamais fait de demande d'indemnisation, ce qui correspond à 780 millions engagés par la CPS. Ces dépenses pourront faire l'objet d'une demande de remboursement si les personnes – ou, le cas échéant, leurs ayants droit – entament des démarches auprès du Civen et sont reconnues comme victimes d'exposition aux essais nucléaires.

Au-delà de ces 10 515 individus, nous n'anticipons pas une augmentation massive des demandes, y compris à caractère opportuniste, émanant par exemple de personnes ayant séjourné ponctuellement en Polynésie française à l'époque des essais nucléaires. Le Civen reconnaît lui-même qu'aucun touriste ou visiteur n'a déposé de demande d'indemnisation depuis 2010 alors que la loi Morin le permet pour les personnes ayant séjourné en Polynésie entre 1966 et 1998.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. En tout état de cause, la population potentiellement exposée, y compris les militaires, le personnel civil des sites d'expérimentation et les populations civiles, ne saurait excéder environ 150 000 personnes sur la période considérée. Au reste, une exposition n'entraîne pas mécaniquement une pathologie radio-induite. Le nombre de personnes susceptibles d'être indemnisées est donc sans commune mesure avec celui des victimes de l'amiante éligibles au fonds d'indemnisation ad hoc. Le Civen n'a accordé qu'un peu plus de 100 millions d'euros d'indemnisation jusqu'en 2025 inclus, à comparer aux 7,7 milliards versés par le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva).

Je voudrais conclure sur trois points.

D'abord, nous voulons fonder notre texte sur les avancées scientifiques et les travaux relatifs aux connaissances historiques. Ensuite, l'indemnisation des victimes des essais nucléaires est une exigence de justice qui implique un effort financier réel – nous l'assumons – car il s'agit de reconnaître et de réparer des préjudices graves, longtemps négligés, qui ont marqué tout un pays. Enfin, la proposition de loi revêt une dimension collective. En Polynésie française, une large partie des conséquences sanitaires a été prise en charge localement, par la solidarité des quelques milliers de cotisants, alors que le fait générateur est national et ne peut être imputé qu'à l'État. Le remboursement des dépenses de santé relève donc d'une logique de rééquilibrage et de réparation collective.

Cette proposition de loi est un texte de réparation mais aussi de reconnaissance républicaine. Elle tient compte de l'état des connaissances en 2026 et de la réalité historique, désormais mieux documentée. Elle vise à établir un droit clair, effectif et durable, sans exiger de l'histoire et de la science ce qu'elles ne peuvent affirmer avec certitude, mais en reconnaissant le risque créé et en organisant sa réparation. Elle permet d'avancer sur le chemin de la réconciliation entre la Polynésie française et la République.

M. le président Jean-Michel Jacques. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Nadine Lechon (RN). La France a réalisé plus de 200 essais nucléaires entre 1960 et 1996. Ils s'inscrivaient à l'époque dans une course contre la montre pour affirmer notre souveraineté, car en pleine guerre froide, les détenteurs du feu nucléaire étaient assurés d'avoir voix au chapitre. Cette course a parfois eu des répercussions regrettables sur nos concitoyens. Je pense aux militaires mais aussi aux populations locales vivant sur les sites des tirs ou à proximité, qui ont été affectés par ces essais ; leur douleur, leurs séquelles et leurs souffrances ont longtemps été difficiles à quantifier.

Comme l'a dit notre présidente Marine Le Pen, il nous faut reconnaître le fait nucléaire polynésien. L'amélioration des indemnisations et des critères d'éligibilité est un grand service rendu aux populations et au personnel civil et

militaire affectés par les essais nucléaires. Restons toutefois attentifs aux avis des experts et gardons-nous de céder à toutes les tentations : la réparation doit être à la hauteur du préjudice subi. Nous veillerons à ne pas verser dans la repentance et la récupération politique de bas étage. Nous soutiendrons aussi toute nouvelle déclassification d'archives, sans remettre en cause le secret de la défense nationale.

Le groupe Rassemblement national adoptera une position rigoureuse mais constructive dans les débats qui s'annoncent : nous sommes favorables à une meilleure indemnisation et à un meilleur accompagnement, tout en reconnaissant un terrible sacrifice nécessaire aux intérêts de la nation et à sa sécurité dans un monde toujours plus troublé.

M. Moerani Frébault (EPR). La proposition de loi procède à une refondation complète du régime d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, en tirant les conséquences des limites du dispositif issu de la loi Morin. Elle vise à réarticuler les acquis scientifiques avec les prescriptions légales afin de permettre une plus juste indemnisation des victimes. Il est des textes dans lesquels le droit touche à l'honneur de la République. Celui-ci en fait partie et le groupe Ensemble pour la République votera en sa faveur.

Deux enjeux majeurs apparaissent en filigrane et doivent être traités clairement pour solder ce dossier, une fois le texte adopté.

Le premier est l'indemnisation des victimes. Les dernières données transmises par la CPS sont saisissantes : 14 934 personnes, dont l'écrasante majorité ont résidé en Polynésie française entre 1966 et 1975, c'est-à-dire pendant la période des essais atmosphériques, seraient atteintes d'une des vingt-trois maladies reconnues comme radio-induites, et près de la moitié sont décédées. Même en tenant compte des indemnisations déjà intervenues, cela représente plus de 13 000 dossiers potentiels à instruire à leur terme. À raison d'une indemnisation moyenne de 67 000 euros par victime, nous parlons de plus de 1 milliard à verser aux victimes ou à leurs ayants droit.

Le deuxième enjeu réside dans le remboursement des dépenses de santé engagées par la CPS. Depuis 1985, la Caisse assume seule le coût de ces maladies à raison de 76 000 euros en moyenne par patient – soit, là encore, plus de 1 milliard de dépenses à rembourser, sans même tenir compte du flux à venir. Je le dis simplement : comment peut-on accepter que près de 280 000 Polynésiens supportent seuls le coût sanitaire d'une décision prise au nom de la nation ? La solidarité nationale doit s'appliquer pleinement et la CPS doit être remboursée.

J'en viens à un point de fond qui suscite des attentes de la part des victimes en Polynésie. La France s'appuie sur une liste fermée de vingt-trois maladies, tandis qu'aux États-Unis, les référentiels sont plus ouverts : ils incluent le cancer de la prostate et peuvent aller jusqu'à tout autre cancer. Tel est l'esprit que nos concitoyens polynésiens attendent : ne pas exclure une victime pour une question de nomenclature.

Certes, ces chiffres impressionnent, notamment dans le contexte budgétaire actuel, mais quand une terre et une population ont porté une part du destin national, la nation a le devoir de leur accorder sa part de réparation pleinement, dignement et sans détour.

M. Maxime Laisney (LFI-NFP). Je tiens à saluer le travail des rapporteurs, dans la droite ligne de la commission d'enquête qu'ils ont menée avec rigueur et ouverture. La France des années 1960 a procédé à des essais nucléaires en Polynésie alors qu'elle connaissait les risques encourus par les populations et le personnel exposés, sans les en informer et, le plus souvent, sans les protéger. Cela a commencé en Algérie, à Reggane et In Ecker, de 1960 à 1966 ; là aussi, la France devra faire face à ses responsabilités, entre retombées radioactives, sites non décontaminés et déchets enfouis dans le Sahara. Cela a continué en Polynésie jusqu'en 1996, d'abord avec une quarantaine de tirs atmosphériques dans des archipels où l'on connaissait très mal les régimes des vents et leurs conséquences sur les retombées des bombes atomiques, parfois qualifiées de sales.

Cette proposition de loi est le fruit de plus de trente ans de lutte des populations polynésiennes, des travailleurs civils employés par l'armée et des militaires eux-mêmes, contaminés puis maltraités, condamnés à se battre pour faire reconnaître le lien entre leur exposition aux radiations et l'apparition de cancers ou d'autres maladies. Il était temps de mettre fin à ce déni et à ce mépris teinté de colonialisme. Nous saluons ce texte qui supprime le seuil de 1 mSv en vertu duquel la majorité des demandes d'indemnisation étaient rejetées – un seuil dont la méthode de calcul était contestée et qui n'avait pas de consistance scientifique, puisque les chercheurs ne savent pas déterminer de niveau, même faible, en dessous duquel l'exposition aux rayonnements ionisants n'aurait aucune conséquence sur la santé.

Nous sommes satisfaits que les victimes soient enfin reconnues et indemnisées, même si le préjudice individuel et collectif est évidemment incommensurable. L'enjeu est de permettre à chacune de faire valoir ses droits, ce qui pourrait nécessiter une démarche d'aller vers. Nous espérons sincèrement que ce texte ira au bout de son parcours législatif ; nous en sortirions tous un peu grandis.

Mme Mélanie Thomin (SOC). Je suis heureuse de repasser la porte d'une commission dont j'ai été membre pendant deux ans. J'avais à l'époque produit un rapport d'information sur la façon dont nous pourrions réinventer le lien entre les acteurs du territoire et la défense nationale. J'y soulignais la nécessité pour l'État de reconnaître sa responsabilité dans certains pans de l'histoire contemporaine – les conséquences des essais nucléaires étaient explicitement visées – de sorte que certains territoires et leurs populations se sentent plus intégrés et justement reconnus. Cela ne peut que renforcer la cohésion nationale, accroître l'esprit de défense et lutter contre le sentiment de défiance.

Je vous remercie pour votre travail d'enquête parlementaire, madame et monsieur les rapporteurs, au nom des nombreuses victimes des essais nucléaires

vivant dans le territoire que je représente, aux côtés de Didier Le Gac. Comme vous le soulignez dans votre rapport, si la loi Morin a constitué une première avancée dans la reconnaissance collective des conséquences sanitaires et humaines des essais nucléaires au Sahara algérien et en Polynésie française, elle souffre de nombreuses insuffisances. La commission d'enquête a notamment souligné la fragilité scientifique du seuil d'exposition utilisé pour apprécier les demandes – l'avis du Conseil d'État sur votre proposition de loi vous donne d'ailleurs raison sur ce point.

Votre proposition de loi _vient réparer une rupture de confiance durable entre les populations frappées par les conséquences des essais nucléaires et nos institutions. Votre texte répond à un double objectif : restaurer la confiance brisée, refonder le régime d'indemnisation des victimes des essais en renforçant la reconnaissance des préjudices subis et en substituant à la présomption de causalité une présomption d'exposition.

Le groupe Socialistes et apparentés soutient ce texte qui garantira une réparation juste et effective des préjudices subis par l'ensemble des victimes, tout en construisant un chemin de réconciliation et de cohésion nationale. Je pense en particulier aux membres de l'Association des vétérans des essais nucléaires (Aven) du Finistère, qui se battent afin d'obtenir des avancées pour ceux qui ont connu le pire des feux. Je tiens à saluer leur combat ; ils sont plus de 270 rien que dans le Finistère.

Enfin, je profite de l'examen de ce texte pour appeler l'attention de la représentation nationale sur la situation des irradiés de l'île Longue entre 1972 et 1996. Ces travailleurs attendent aussi notre considération, mais un amendement les concernant a été jugé irrecevable.

M. Jean-Louis Thiériot (DR). La France est une communauté d'habitants unis sous un même drapeau, quel que soit l'endroit où ils se trouvent. Grâce à ses territoires ultramarins, elle est le seul pays où le soleil ne se couche jamais. Eu égard à la contribution des peuples de Polynésie à notre dissuasion nucléaire, c'est-à-dire à notre sécurité collective, l'ensemble de la communauté française, unie sous un même drapeau, doit soutenir leur juste réparation. Nous y serons d'autant plus favorables que la famille politique à laquelle j'appartiens, la droite républicaine, a posé les jalons d'une première indemnisation des Polynésiens avec la loi Morin de 2010.

Notre groupe soutiendra évidemment ce texte d'unité et de rassemblement. Une interrogation persiste néanmoins : quelles en seront les conséquences financières ? Les sommes seront a priori considérables. Le budget de l'État est certes unique, mais à qui seront imputées ces dépenses ? L'indemnisation sera-t-elle considérée comme une responsabilité collective de la France – ce que je crois ? Je le dis avec gravité : en ces temps de menaces, le budget de l'armée ne saurait supporter, seul, une indemnisation qui risque d'atteindre des milliards. Il est compliqué d'avoir des marches et des surmarches quand 1 ou 2 milliards

disparaissent. Il n'en reste pas moins que notre groupe soutiendra cette proposition de loi.

Mme Dominique Voynet (EcoS). La commission d'enquête lancée il y a un an jour pour jour, dont cette proposition de loi est issue, a fourni un travail considérable, approfondi et rigoureux, sous la houlette de Didier Le Gac et Mereana Reid Arbelot. Le rapport qui résulte de ces six mois d'auditions ne se contente pas de rendre compte des faits. Il témoigne du traumatisme profond vécu par les Polynésiens – dont l'onde de choc bouleverse encore la société –, de la gravité des mensonges, du caractère systémique des dissimulations, des arrangements avec la vérité qui marquent l'histoire des essais.

Je veux saluer la sagesse des rapporteurs, qui n'ont pas cédé à la tentation de couvrir tous les sujets examinés par la commission d'enquête. La proposition de loi se concentre sur ce qui est le plus urgent, et même d'une nécessité absolue, alors que les victimes vieillissent – quand elles n'ont pas déjà disparu. Elle corrige certains des déséquilibres les plus manifestes de la loi Morin, concernant en particulier le concept de seuil d'exposition ou la présomption de causalité. Elle permet une indemnisation plus juste des victimes polynésiennes. Elle répare une injustice mais ne solde pas l'histoire ni la responsabilité de l'État.

Les victimes algériennes, notamment les habitants du Sahara, restent toutefois les oubliées de cette reconnaissance. Ce problème devra être traité dans un esprit de vérité et de mémoire, en faisant face à l'histoire. Malheureusement, l'amendement que j'ai déposé en ce sens a été déclaré irrecevable. Un second angle mort concerne l'environnement : la proposition de loi traite les corps, mais pas les lieux. Or les essais ont laissé derrière eux des sites durablement contaminés, parfois réinvestis par les populations, parfois encore sous emprise militaire. Les habitants y vivent, cultivent, pêchent, boivent le coco, mangent le poisson, et il faudra traiter le problème de la contamination de la chaîne alimentaire. La nature est une victime absente du droit.

Le groupe Écologiste et social soutiendra bien évidemment la proposition de loi ainsi que tout amendement qui permettra de l'enrichir.

M. Michel Criaud (HOR). Les essais nucléaires menés par la France en Algérie puis en Polynésie française constituent un lourd héritage que la nation ne peut ignorer. Depuis plusieurs années, le législateur et l'État ont engagé un processus progressif de reconnaissance, de réparation et de transparence marqué par des évolutions du cadre juridique et administratif. La loi Morin a organisé la procédure d'indemnisation, notamment en créant le Civen, et a instauré une présomption de causalité. Ce cadre initial imparfait a été corrigé et renforcé à plusieurs reprises, en particulier avec la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, qui a marqué une avancée décisive en supprimant la notion de risque négligeable.

Par ailleurs, l'ouverture des archives, le soutien apporté aux projets mémoriels et l'amélioration de l'accès à l'information constituent des avancées structurantes, qui répondent à une attente forte des populations concernées.

La proposition de loi soulève toutefois certaines questions légitimes, en particulier sur la lisibilité du dispositif et la confiance des victimes. Le groupe Horizons & indépendants soutient pleinement les dispositions qui améliorent la lisibilité, l'équité et la compréhension du dispositif d'indemnisation : renforcement du caractère contradictoire de la procédure devant le Civen, droit effectif à l'assistance d'un traducteur, amélioration de l'information des demandeurs sur l'instruction de leur dossier. Nous partageons pleinement l'objectif d'une indemnisation juste, digne et effective des victimes des essais nucléaires. C'est pourquoi nous ne nous opposerons pas à l'adoption du texte.

M. Yannick Favennec-Bécot (LIOT). L'implantation d'un centre d'expérimentation nucléaire en Polynésie française en 1966 a constitué un tournant historique. Durant trois décennies, 193 essais nucléaires ont été menés, laissant une empreinte profonde et durable sur la société, l'environnement et l'économie de l'archipel. Si cette politique visait à faire de la France une puissance nucléaire, elle a affecté des générations entières de Polynésiens ; ses lourdes conséquences sanitaires et humaines se font encore sentir.

Depuis quinze ans, l'État a progressivement engagé une politique de reconnaissance et d'indemnisation ; la loi Morin de 2010 – sur laquelle nous avons beaucoup travaillé à l'époque, notamment avec Guillaume Garot – a constitué une étape essentielle. Toutefois, malgré les évolutions successives, l'exercice du droit à réparation est trop souvent un véritable parcours d'obstacles pour les victimes et leurs familles. La proposition de loi repose sur un constat que notre groupe partage pleinement : le régime actuel demeure perfectible. Nous sommes tout particulièrement attachés à l'actualisation et à l'extension de la liste des maladies radio-induites, mesure défendue avec constance par notre collègue Nicole Sanquer. Et reconnaître les préjudices propres des ayants droit, c'est reconnaître que les conséquences des essais nucléaires ne s'éteignent pas avec la disparition des victimes directes.

Si ces avancées vont dans le bon sens, notre groupe est plus réservé à l'égard d'autres mesures. Les conséquences des essais nucléaires sont un sujet sensible qui engage la parole de l'État et impose une démarche rigoureuse et équilibrée. En particulier, la création d'une présomption irréfragable pour le droit à réparation appelle une vigilance particulière. De même, le fait de priver le Civen de toute possibilité d'apprécier le lien réel entre exposition et pathologie, sans aucune nuance, soulève de réelles interrogations juridiques. Si nous ne pouvons que soutenir les mesures qui faciliteront et accéléreront les démarches des victimes, ces dispositions doivent s'inscrire dans un cadre juridique exigeant et solide. Ne nous trompons pas de combat : il est indispensable de changer la loi, mais cela ne suffira pas si la réparation n'est pas effective et demeure théorique.

Mme Soumya Bourouaha (GDR). Je tiens tout d'abord à saluer ma collègue Mereana Reid Arbelot pour la rigueur et la qualité de son travail relatif aux essais nucléaires français.

En choisissant de se doter de l'arme atomique, notre pays a exposé plusieurs milliers de vies humaines à des radiations, au fil de centaines d'essais, et a contaminé de vastes terres pour des milliers d'années. Deux territoires ont servi de sites d'expérimentation, le Sahara algérien entre 1960 et 1966 et la Polynésie française entre 1966 et 1996, choisis entre autres pour leur densité de population plus faible que dans l'Hexagone. Ces territoires et leurs populations demeurent durablement affectés : taux de cancer plus élevés que la moyenne, niveaux de radioactivité encore préoccupants dans certains sites, présence de déchets radioactifs.

La dépollution des sites n'a jamais été engagée en Algérie ; le site d'In Ecker n'est pas sécurisé et reste accessible à des populations qui ne disposent pas d'informations suffisantes sur les risques qu'elles encourent. En outre, l'absence d'informations précises sur la localisation de certaines zones d'enfouissement des déchets radioactifs et chimiques continue de faire peser des risques durables sur les territoires concernés. Il est important que nous en tenions compte dans nos réflexions, et un travail doit être mené pour reconnaître ces préjudices.

Le texte que nous examinons comporte des avancées majeures. En remplaçant la présomption de causalité par une présomption d'exposition, il permettra aux personnes exposées déclarant une pathologie radio-induite de faire prendre en charge leurs soins par l'État. La force du texte repose également sur son caractère rétroactif, grâce auquel des malades, vivants ou décédés, pourront être reconnus comme victimes de radiations et indemnisés, eux ou leurs ayants droit. Pour en bénéficier, il faudra toutefois que les populations aient accès à toutes les informations nécessaires pour constituer un dossier. Enfin, comme l'a souligné Mme la rapporteure, on ne peut restaurer la confiance avec les populations touchées sans reconnaître la vérité des événements.

M. le président Jean-Michel Jacques. Nous en venons aux interventions individuelles des autres députés.

Mme Catherine Hervieu (EcoS). Je remercie à mon tour les rapporteurs pour leur travail de qualité, qui semble recueillir une approbation unanime. Au-delà de l'indispensable reconnaissance des victimes, nous devons aller plus loin en abordant les conséquences des essais nucléaires sur l'environnement – le sol, l'eau, les lagons, l'océan, la chaîne alimentaire – ainsi que les effets délétères des dépôts de centaines de tonnes de déchets radioactifs. Les personnes qui ont été directement contaminées sont malades ou décédées, mais les générations suivantes continuent d'être affectées.

M. Pascal Jenft (RN). Je félicite les rapporteurs pour leur travail sur un sujet aussi sensible et important. J'appelle cependant votre attention sur un point :

de nombreux militaires ayant participé aux essais nucléaires ont le sentiment de ne pas avoir été suffisamment pris en charge. Comme l’a confirmé la ministre déléguée chargée de la mémoire et des anciens combattants dans une réponse à une question écrite le 16 septembre 2025, ils ne peuvent obtenir le titre de reconnaissance de la nation (TRN). Vu les risques qu’ils ont encourus – que vous décrivez d’ailleurs très précisément –, cela me paraît injuste. En quoi votre proposition de loi améliore-t-elle réellement la prise en charge des militaires concernés ? Pourront-ils s’appuyer sur l’article 1^{er} pour faire valoir leurs droits face à l’État ?

M. Didier Le Gac, rapporteur. J’ignore si nous nous dirigeons vers une unanimité, puisque certains groupes n’ont pas indiqué l’orientation de leur vote ou se montrent vigilants – ce que je comprends –, mais personne ne s’est exprimé contre le texte. Je vous en remercie.

Vous avez salué le travail de notre commission d’enquête parlementaire. À l’heure où l’on parle beaucoup de ces commissions, la nôtre a effectué un travail rigoureux, assidu, serein et constructif, loin des caméras et des médias ; je remercie ceux d’entre vous qui y ont pris part de manière très régulière.

Les conséquences financières de la proposition de loi sont une question majeure – beaucoup l’ont souligné. Monsieur Favennec-Bécot, vous vous interrogez également sur la solidité juridique de la présomption irréfragable d’exposition, qui constitue une évolution notoire. Le Conseil d’État, qui a examiné à notre demande la proposition de loi, a émis un avis favorable sur ce caractère irréfragable. Vous voilà donc rassuré.

Comme l’a rappelé M. Jenft, l’obtention du TRN est l’une des revendications des vétérans – je suis souvent en relation avec la Fédération nationale des officiers marinières (Fnom) en particulier. Ce sujet n’entraîne toutefois pas dans le périmètre de la proposition de loi. Il faudra trouver un autre cadre pour y réfléchir. En effet, madame Hervieu, le travail relatif aux conséquences des essais en Polynésie ou en Algérie ne s’arrête pas à cette proposition de loi. Mme la rapporteure avance de nombreuses propositions dans son rapport, dont certaines devront trouver un aboutissement, qu’il s’agisse des actions de commémoration, de la création d’un musée ou plus généralement de la reconnaissance des victimes.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Je vous remercie de vos observations et du regard que vous portez sur notre travail. Nous l’avons tous voulu rigoureux. Il s’agit d’un long travail, notre commission d’enquête ayant dû être créée à nouveau – j’ai l’impression qu’elle a duré non six mais dix-huit mois. Je remercie son président, Didier Le Gac, qui a toujours veillé à la rigueur de notre travail.

Le rapport formule quarante-cinq recommandations, sur lesquelles nous nous sommes fondés pour rédiger la présente proposition de loi. Nous avons souhaité y inclure des dispositions mémorielles, mais, pour assurer son examen la semaine prochaine, consacrée aux propositions de loi, nous nous sommes

concentrés sur l'amélioration de l'indemnisation. Je salue aussi les collègues qui ont travaillé sur la loi Morin, qui a été une avancée.

Je conçois que l'on s'interroge sur le coût des mesures proposées, compte tenu du contexte difficile qui est le nôtre. Nous-mêmes, nous nous sommes interrogés. Si c'est beaucoup pour la nation, imaginez ce que cela représente pour le petit pays de 280 000 habitants qu'est la Polynésie française. M. Frébault a donné quelques chiffres, que je souhaite détailler.

Une partie du milliard de dépenses de la CPS qu'il évoque est prise en charge par la Sécurité sociale s'agissant des fonctionnaires de l'État et des militaires qui étaient ou vivent toujours en Polynésie. Ce chiffre se réduit donc à 885 millions, auquel il faut soustraire 55 millions engagés pour les victimes reconnues dans le cadre actuel de la loi Morin et 50 millions pour celles qui ont déposé un dossier n'entrant pas dans ce cadre. Ces deux dépenses cumulées arriveront un peu plus vite que les 780 millions restants, destinés aux personnes n'ayant jamais déposé de dossier, qui ne sont pas dédommagées faute d'avoir été reconnues comme victimes.

Je tiens à vous rassurer : les Polynésiens ne s'inscrivent pas dans une démarche d'indemnisation systématique. Tel n'est pas leur premier objectif. Les vétérans avec lesquels nous avons échangé nous l'ont dit : ce qui leur importe, c'est d'abord la reconnaissance. Certes, celle-ci emporte une indemnisation, mais il ne faut pas imaginer que les gens vont se précipiter au guichet pour déposer un dossier.

Le processus prendra du temps. Une mission « Aller vers » a été créée par l'État ; ses agents sont obligés d'aller vers les personnes pour leur dire qu'elles ont des droits. Autant vous dire que l'affluence sera modeste.

Mme Mélanie Thomin (SOC). Je souhaite prolonger la réflexion sur l'examen, dans ce texte, de la situation des irradiés de l'île Longue. En somme, le combat que nous menons ici pour faire reconnaître les victimes des essais nucléaires en Polynésie française concerne, certes d'une autre façon, d'autres agents et salariés ayant travaillé de 1972 à 1996.

Au cours de cette période, près de 200 travailleurs ont participé au montage d'ogives nucléaires dans ma circonscription, sur la base de l'île Longue, dans des conditions d'exposition reconnues comme étant à l'origine de graves pathologies en l'absence de protection et d'information suffisantes à l'époque. Certains parmi eux ont été exposés aux essais nucléaires au Sahara et en Polynésie.

J'ai déposé un amendement à ce sujet : il a été jugé irrecevable, mais nous souhaitons le soutenir collectivement lors de l'examen du texte en séance publique.

M. Didier Le Gac, rapporteur. La situation que vous évoquez n'entre dans le champ ni de la proposition de loi ni de la commission d'enquête dont elle est issue. Toutes deux ont pour périmètre les essais nucléaires réalisés en Polynésie et en Algérie. À ma connaissance, il n'y a pas eu d'essai nucléaire à l'île Longue.

Si des salariés ont été exposés à des radiations, ils peuvent relever du champ des maladies professionnelles, mais pas de la catégorie des victimes de l'exposition aux essais nucléaires français. C'est pourquoi votre amendement a été jugé irrecevable.

Article 1^{er}

Amendement DN8 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Il s'agit de supprimer de l'article toutes les occurrences du mot « potentiellement ». Introduit dans le texte pour en assurer la précision scientifique, il ressort de nos auditions qu'il crée de la confusion aux yeux des associations de victimes, alors que la réconciliation constitue l'un des objectifs de la proposition de loi. Au surplus, la nouvelle rédaction se révèle conforme à celle de la loi Morin, laquelle retient les termes de maladies ou de pathologies radio-induites.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement DN22 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Il vise à substituer, à l'alinéa 3, les mots « matérialisant le risque d'exposition créé par l'État » aux termes « résultant d'une exposition », en cohérence avec le nouveau fondement de l'indemnisation.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement DN10 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Il vise à supprimer la seconde phrase de l'alinéa 4 relative au lien de confiance *fa'a'amu*. Le Conseil d'État a considéré qu'il s'agissait d'une rupture d'égalité dès lors que seuls les Polynésiens pouvaient l'invoquer, alors qu'il existe des situations très proches, comme le *kafala* algérien. La mention du lien *fa'a'amu* est maintenue dans l'exposé des motifs car elle participe de la notion large d'ayants droit qui est la nôtre.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel DN13 de Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure.*

Amendement DN34 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Il vise, à la demande du CIVEN, à réduire de dix à six ans le délai de réexamen des demandes rejetées, s'agissant de personnes identifiées dont le dossier est d'ores et déjà à la disposition du Comité.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels DN14, DN15 et DN16.*

Amendement DN31 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Il vise à compléter la composition de la commission d'évaluation des dépenses liées aux soins des pathologies par deux députés et deux sénateurs, élargissement justifié par le fait que son rapport doit être transmis au Parlement.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement DN12 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Le texte charge la commission d'évaluation des dépenses liées aux soins des pathologies radio-induites d'évaluer en douze mois le montant des dépenses de santé engagées par les organismes d'assurance maladie, liées aux soins des pathologies potentiellement radio-induites pour les victimes : afin de donner à la commission le temps de travailler, l'amendement vise à faire courir le délai de douze mois non pas à partir de la promulgation de la loi mais de l'installation de l'instance.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement DN21 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Il vise à substituer, à l'alinéa 19, le mot « fixant » au mot « proposant », pour s'assurer que c'est bien la commission d'évaluation des dépenses liées aux soins des pathologies radio-induites qui définira les modalités d'évaluation et de remboursement des dépenses aux organismes d'assurance maladie.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement DN33 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Il vise à supprimer un délai incohérent avec le délai donné à la commission d'évaluation des dépenses liées aux soins des pathologies radio-induites pour rendre son rapport.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 2

Amendement DN9 de Mme Mereana Reid Arbelot

M. Didier Le Gac, rapporteur. Il vise à supprimer toutes les occurrences du mot « potentiellement » dans l'article. Les auditions ont montré que ce mot pouvait être source de confusion pour les victimes des essais nucléaires.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement DN29 de Mme Mereana Reid Arbelot

M. Didier Le Gac, rapporteur. Il vise à supprimer de l'alinéa 2 le mot « travaillé », qui est en réalité inutile.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 3

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel DN17 de Mme Mereana Reid Arbelot.*

Amendement DN24 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Il vise à inclure dans la CCSCEN un représentant du Conseil économique, social, environnemental et culturel (Cesec) de Polynésie. Afin de ne pas augmenter les charges, le nombre de personnalités qualifiées dans le domaine de la radioprotection sera réduit de trois à deux.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement DN26 de Mme Mereana Reid Arbelot

M. Didier Le Gac, rapporteur. Il vise à élargir les compétences de la CCSCEN à l'analyse des pathologies radio-induites.

M. Maxime Laisney (LFI-NFP). Je soutiens l'amendement. J'ignore quel est le meilleur cadre pour revoir la liste de maladies et fais confiance au travail des rapporteurs.

J'espère que les membres de cette commission prendront en compte un avis de l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) publié l'an dernier : plusieurs directions générales ont saisi l'Agence afin de mettre à jour les tableaux des maladies professionnelles, dont beaucoup n'ont pas évolué depuis 1985. Or les risques ont changé et la connaissance scientifique – les travaux de la commission d'enquête l'ont montré – a fait des progrès et mis en évidence l'existence de liens entre certaines pathologies et certaines expositions aux risques.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Le texte prévoit de prendre en compte les avancées scientifiques nationales et internationales, ce qui est de nature à vous rassurer. La loi Morin s'en tenait aux travaux internationaux.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement DN25 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Il vise à réorganiser la structure de l'article pour le mettre en cohérence avec l'élargissement des compétences de la CCSCEN à l'analyse des pathologies radio-induites.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel DN18 de Mme Mereana Reid Arbelot.*

Amendement DN11 de Mme Mereana Reid Arbelot

M. Didier Le Gac, rapporteur. Cet amendement de coordination tire les conséquences du transfert par le présent article des dispositions relatives à la CCSCEN à l'article 3 de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Article 4

Amendement DN27 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Il vise à tenir compte de l'audition du Civen en allongeant de huit à douze mois le délai dont le Comité dispose pour examiner les nouvelles demandes et en réduisant de huit à six mois le délai pour le réexamen des demandes rejetées.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement DN32 de Mme Mereana Reid Arbelot

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Il répond à l'observation du Civen selon laquelle, en raison du caractère irréfragable de la présomption d'exposition, le demandeur n'a pas nécessairement besoin d'un débat contradictoire. Toutefois, il nous a semblé important que le Civen en propose un, quitte à ce que le demandeur le refuse.

M. Maxime Laisney (LFI-NFP). Il n'est plus précisé que le demandeur peut être représenté. Nous voterons cet amendement, mais je m'interroge sur ce léger recul.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Effectivement, notre amendement ne reprend pas l'intégralité des termes de l'alinéa 18.

M. le président Jean-Michel Jacques. Il vous sera possible si vous le souhaitez de déposer un amendement en séance publique.

M. Jean-Louis Thiériot (DR). Dès lors que le demandeur bénéficie d'une présomption irréfragable d'exposition à des rayonnements ionisants, je ne vois pas l'intérêt de prévoir un débat contradictoire, qui ne ferait qu'alourdir la procédure.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Nous avons échangé à ce sujet avec le Civen. Dans sa rédaction actuelle, l'alinéa 18 précise que « les décisions du comité doivent être précédées d'un débat contradictoire, où le demandeur est présent ou représenté ». Nous proposons d'alléger cette disposition en la rédigeant ainsi : « Avant de rendre ses décisions, le comité propose obligatoirement au demandeur un débat contradictoire. » Nous laissons donc aux personnes qui en ont besoin la possibilité de s'exprimer, mais il ne s'agit pas d'une obligation.

M. Laurent Jacobelli (RN). Il est pourtant écrit « obligatoirement ».

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. C'est le fait de proposer qui est obligatoire.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 4 modifié.

Article 5

Amendements DN28, DN19 et DN20 de Mme Mereana Reid Arbelot

M. Didier Le Gac, rapporteur. Ces trois amendements rédactionnels visent à supprimer des dispositions inutiles ou inappropriées.

La commission adopte successivement les amendements.

Elle adopte l'article 5 modifié.

Article 6

La commission adopte l'article 6 non modifié.

Article 7

La commission adopte l'article 7 non modifié.

Après l'article 7

Amendement DN6 de Mme Dominique Voynet

Mme Catherine Hervieu (EcoS). Nous proposons d'instaurer un dispositif de coordination et de centralisation des archives relatives aux essais nucléaires, placé sous l'autorité scientifique et archivistique du service historique de la défense. Il ne s'agit pas de remettre en cause les règles de protection du secret de la défense nationale, ni de porter atteinte à l'exigence de non-prolifération, mais de garantir une gestion rationnelle, cohérente et démocratique de fonds qui relèvent du patrimoine archivistique public.

Cet amendement ne crée aucun droit nouveau à la déclassification. Il vise uniquement à garantir l'effectivité de droits déjà reconnus et à mettre fin à une organisation inégalitaire de l'accès aux archives identifiée par l'ensemble des membres de la commission d'enquête. L'accès à ces fonds permettra d'améliorer notre connaissance de tout ce qui a trait aux essais nucléaires, donc le suivi des personnes exposées aux rayonnements ionisants ainsi que le traitement des demandes d'indemnisation des victimes.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Cette difficulté a effectivement été identifiée par la commission d'enquête. À la suite des recommandations formulées par cette dernière, un travail a été mené avec l'exécutif, et les choses avancent. L'accès à la cartographie des archives médicales conservées au ministère des armées et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) sera simplifié. En vertu d'une convention signée en août dernier, les archives du CEA seront bientôt gérées conjointement par le ministère de la culture et le ministère des armées. Néanmoins, beaucoup de travail reste à faire : il convient notamment de recenser les personnes sur site et de déclassifier tous les rapports de tir. C'est pourquoi nous donnons un avis favorable à cet amendement.

M. Jean-Louis Thiériot (DR). La gestion des archives de la défense, qui relevait de ma compétence lorsque j'étais membre du gouvernement, est déjà extrêmement lourde et compliquée. Nous ne pouvons pas adopter comme cela, au détour d'un amendement, une proposition susceptible d'ajouter à la complexité de cette matière. Je n'y suis pas opposé par principe, mais dans le cadre de la présente proposition de loi, notre groupe votera contre.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement DN2 de M. Maxime Laisney

M. Maxime Laisney (LFI-NFP). Nous demandons la remise d'un rapport sur les essais nucléaires français en Algérie. Il y en a eu dix-sept entre 1960 et 1966 : d'abord la fameuse « Gerboise bleue », dont les retombées ont été mesurées jusqu'en Suède, puis trois autres essais atmosphériques, les suivants étant souterrains. Les sites ont été abandonnés sans avoir été décontaminés ; les déchets ont été enfouis dans le Sahara et les populations n'ont pas été informées comme elles auraient dû l'être.

Cette demande de rapport est en réalité un amendement d'appel visant à pousser la demande de notre collègue Dominique Voynet, qui souhaite la création

d'une commission d'enquête aussi rigoureuse que celle qui s'est penchée sur les essais nucléaires en Polynésie française. Il convient en effet de faire toute la lumière sur les essais nucléaires réalisés en Algérie et sur le nombre de personnes qui pourraient être éligibles à une reconnaissance et à une indemnisation.

La présente proposition de loi s'applique aux personnes ayant résidé, séjourné ou travaillé dans des centres d'expérimentation ou dans les zones périphériques – une notion qui manque de précision, sachant que la Polynésie française est aussi étendue que l'Europe. Si l'on part du principe que l'ensemble des personnes présentes en Polynésie sont éligibles à une indemnisation, il faudra bien préciser cette notion de zone périphérique pour l'Algérie, car il n'y a pas de raison de faire deux poids, deux mesures.

M. Didier Le Gac, rapporteur. La commission des affaires sociales, où je siège habituellement, rejette désormais systématiquement la quasi-totalité des demandes de rapports, car on sait bien que très peu sont effectivement produits, ou alors après un délai très long. Du reste, je ne vois pas vraiment l'intérêt d'un rapport du gouvernement français sur ce sujet, car on peut imaginer dans quel sens iraient ses conclusions... Je ne suis pas sûr que cela nous apporterait quelque chose de nouveau ! Vous dites d'ailleurs vous-même qu'il s'agit d'un amendement d'appel, et je pense effectivement que cette question relève plutôt d'un travail parlementaire. J'allais donc inviter Mme Voynet à utiliser le droit de tirage du groupe Écologiste et social pour demander la création d'une commission d'enquête parlementaire. À titre personnel, je donne un avis défavorable à votre amendement, mais je sais que ma co-rapporteuse n'est pas forcément d'accord avec moi.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. Au début de ses travaux, la commission d'enquête sur les essais nucléaires en Polynésie française a passé un peu de temps à dresser un état des connaissances disponibles sur ce sujet. Pour ma part, je soutiens donc cette demande de rapport, qui permettra de savoir ce que l'on connaît déjà de la politique d'essais nucléaires français en Algérie et des conséquences de ces derniers. Ainsi, la commission d'enquête que j'appelle de mes vœux pourra commencer à travailler sur cette base.

M. Jean-Louis Thiériot (DR). La Polynésie, c'est la France. L'Algérie, ce n'est plus la France. Si nous sommes unanimes à soutenir ce texte, c'est bien parce qu'il s'agit d'un choix français.

M. Abdelkader Lahmar (LFI-NFP). Je remercie les auteurs de cette proposition de loi. Je précise à ceux qui sont coutumiers du révisionnisme historique que ce texte n'est pas un acte de repentance, et encore moins un acte politique de bas étage ; il est le fruit d'un travail sérieux, lequel nous amène à reconnaître nos responsabilités quant aux conséquences sanitaires et environnementales des essais nucléaires qui ont permis de faire de notre pays une puissance nucléaire respectée – ce qui, dans le monde instable que nous connaissons, n'est pas négligeable. Ce n'est pas uniquement une question financière ; c'est surtout une question d'humanité. Et pour éviter que cette humanité soit sélective, il serait important

d'étendre ce travail mémoriel à d'autres territoires, notamment à l'Algérie, où ont été menés les dix-sept premiers essais. Aujourd'hui encore, la localisation précise des endroits où les déchets nucléaires ont été enfouis, dans le Sahara, est classée secret-défense. La reconnaissance des préjudices causés par les essais nucléaires français en Algérie bénéficierait non seulement aux Algériens, mais également aux nombreux malades résidant ailleurs – il y en a beaucoup en Bretagne, parmi les anciens militaires, qui disposent d'un niveau d'information différent mais méritent que leur souffrance soit reconnue. Je pense que les différences de nationalité ne poseront pas de problème ici à nos collègues du Rassemblement national.

Mme Mélanie Thomin (SOC). Je réitère le soutien qu'apporte le groupe socialiste au travail des deux rapporteurs de cette importante proposition de loi, qui vise à une réparation collective des préjudices subis non seulement par les Polynésiens, mais aussi par tous les vétérans des essais nucléaires. C'est un combat pour la dignité, un combat pour lever une certaine omerta, un combat pour les malades et leurs familles en souffrance, et un combat pour tous les disparus parmi ces victimes des essais nucléaires. Il importe que la représentation nationale reconnaisse les souffrances de celles et ceux qui ont donné leur vie au service de l'État et se sont parfois heurtés à certains silences de l'administration, y compris devant des tribunaux.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement DN3 de M. Maxime Laisney

M. Maxime Laisney (LFI-NFP). Cette demande de rapport porte sur un sujet connexe à celui de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires en Polynésie.

En 1964, la commission permanente de l'assemblée territoriale de Polynésie française a autorisé la cession gratuite des atolls de Moruroa et Fangataufa à l'État français pour les besoins du CEP. Il était alors convenu que ces territoires seraient ultérieurement rétrocédés à la Polynésie. Jusqu'en 1996, des essais nucléaires ont été menés dans ces atolls, qui ont été largement contaminés et dont l'environnement a été en partie détruit. On y trouve encore du plutonium, et le fond des lagons est toujours contaminé. Une vingtaine de militaires sont encore présents à Moruroa, et ces deux atolls restent considérés comme des « installations nucléaires intéressant la défense ». Leur rétrocession sera-t-elle un jour possible ? Dans le cas contraire, ne faudrait-il pas prévoir des contreparties ? Une proposition de loi a été adoptée par le Sénat en 2012, mais le texte n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Aussi demandons-nous un rapport sur les conséquences et les conditions d'une éventuelle rétrocession.

M. Moerani Frébault (EPR). Nous sommes fermement opposés à cet amendement. Les Polynésiens ne demandent pas la rétrocession de ces atolls, qui nécessitent un suivi environnemental et radiologique militaire. Je ne pense pas qu'il

faillie engager ce type de démarche. Si nous arrivons à avancer sur la question des indemnisations et des remboursements à la CPS, ce sera déjà beaucoup.

Mme Mereana Reid Arbelot, rapporteure. La commission d'enquête s'est penchée sur la question très intéressante de l'avenir de Moruroa et Fangataufa. Elle a recommandé de donner un futur à ces deux atolls, qui sont aujourd'hui figés dans le temps et pâtissent d'une image douloureuse tant pour les Polynésiens que pour les vétérans et tous les acteurs des essais nucléaires. Nous pourrions leur accorder le statut d'aire marine protégée. Cette question, qui a été abordée lors de nos auditions en Polynésie, ne doit pas être mise sous le tapis.

Depuis 1962, la Polynésie française et sa population sont privées de la jouissance de ces deux atolls, cédés gracieusement à l'État français par une délibération adoptée par la commission permanente de l'assemblée territoriale le 6 février 1964, en vue de réaliser les essais nucléaires, avec une clause de restitution, évidemment à titre gratuit, une fois les opérations terminées. En raison de la présence de résidus radioactifs dangereux dans des zones circonscrites de ces atolls, où nous nous sommes rendus, l'État doit protéger et surveiller ces territoires pour un temps indéterminé – nous connaissons tous la demi-vie du plutonium –, mais rien ne l'empêche d'en restituer la propriété au Pays, en prévoyant par exemple une cogestion.

Le rapport demandé me semble intéressant à plusieurs titres. Pourquoi ne pas réfléchir plus en profondeur à l'avenir de ces atolls, que nous souhaitons meilleur ? Pourquoi ne pas encourager, par exemple, la conduite d'une étude universitaire sur la biodiversité ? Je soutiens donc cet amendement.

M. Didier Le Gac, rapporteur. Nous avons encore une fois un avis différent. Je m'en remets à la sagesse de notre commission, à qui notre collègue polynésien indiquait tout à l'heure que la rétrocession de ces atolls au pays n'était qu'un vœu pieux, tant ils sont contaminés. Peut-être s'agit-il d'un amendement d'appel, mais les conséquences d'une telle démarche n'en seraient pas moins très lourdes. Pour ma part, j'y suis plutôt défavorable.

M. Jean-Louis Thiériot (DR). Si nous soutenons unanimement cette proposition de loi, c'est parce qu'elle vise à indemniser des Français victimes de l'acquisition de la dissuasion nucléaire, qui bénéficie à l'ensemble de notre pays. L'objet de cet amendement est tout autre, puisqu'il s'agit d'engager des réflexions sur l'avenir institutionnel de la Polynésie française. Personne n'est dupe ! Notre groupe votera contre.

M. Maxime Laisney (LFI-NFP). Rassurez-vous, monsieur Thiériot, cet amendement n'a aucun rapport avec le statut de la Polynésie.

J'entends l'argument de M. Frébault, qui souligne que les autorités polynésiennes ne souhaitent pas que l'État français se débarrasse ainsi du problème. Cependant, comme l'a demandé Mme Reid Arbelot, que faut-il prévoir si la France ne peut jamais rendre ces deux atolls à la Polynésie ? Ils ont été cédés gratuitement

mais devaient être restitués ; peut-être n'avions-nous pas bien mesuré les conséquences de trente ans d'essais nucléaires dans ces territoires...

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

M. le président Jean-Michel Jacques. Je constate que cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité. (Applaudissements.)

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

– **M. Moetai Brotherson**, président de la Polynésie française, **Mme Titaua Peu**, directrice de la délégation au suivi des conséquences des essais nucléaires et **M. Jason Leau**, conseiller spécial de la présidence ;

– **M Cédric Mercadal**, ministre de la Santé de Polynésie française, **M. Patrick Galenon**, président du conseil d'administration de la Caisse de prévoyance sociale (CPS) de Polynésie française, **M. Pierre Frebault**, directeur général de la CPS, **M. Harry Ma**, contrôleur de gestion de la CPS et **M. Bruno Lai**, secrétaire général de la CPS ;

– **M. Antony Géros**, président de l'Assemblée de Polynésie française (APF) et **M Léon Tefau**, chargé de mission du président de l'APF ;

– **M Philippe Neuffer**, avocat de l'association *Moruroa e tatou* ;

– **M. Gilles Hermitte**, président du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) et **Mme Monia Naouar**, directrice générale ;

– **Mme Françoise Grellier**, présidente de l'association des vétérans des essais nucléaires (AVEN), **M^e Cécile Labrunie**, avocate spécialisée dans la défense des victimes de maladies professionnelles et de dommages corporels, et **M. Jean-Luc Sans**, vétéran et membre du conseil d'administration de l'AVEN.

ANNEXE 2 : AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LA PROPOSITION DE LOI

CONSEIL D'ÉTAT
Assemblée générale

Séance du 8 janvier 2026

Section de l'administration

N° 410386
M. Nicolas BOULOUIS,
rapporteur

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

AVIS SUR UNE PROPOSITION DE LOI **visant à reconnaître les victimes de l'exposition aux essais nucléaires français et** **améliorer leur indemnisation**

1. Saisi par la présidente de l'Assemblée nationale le 19 décembre 2025, en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution et de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de la proposition de loi visant à reconnaître les victimes de l'exposition aux essais nucléaires français et améliorer leur indemnisation (n° 2172), déposée par Mme Mereana Reid Arbelot, M. Didier Le Gac et 52 autres députés, le Conseil d'Etat, après en avoir examiné le contenu, formule les observations et suggestions qui suivent.
2. Cette proposition de loi, qui vise à modifier la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, comprend sept articles.
3. Les articles 1^{er} et 2 proposent de redéfinir les catégories de personnes pouvant bénéficier d'une indemnisation en raison d'une pathologie radio-induite susceptible d'être la conséquence d'une exposition à des rayonnements ionisants issus des essais nucléaires français dans le Sahara et le Pacifique ainsi que les délais de prescription des demandes, et prévoient le remboursement par l'Etat aux organismes de sécurité sociale des dépenses liées aux soins des pathologies potentiellement radio-induites à la suite de l'évaluation de ces dépenses par une commission. L'article 3 entend modifier la composition et les compétences de la commission de suivi des conséquences des essais nucléaires (CSCEN). L'article 4 vise à modifier la composition et le mode de fonctionnement du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN). Les articles 5 à 7 comportent par ailleurs des dispositions diverses relatives en particulier au régime fiscal et contentieux de l'indemnisation, aux modalités d'application de la loi et au financement des dépenses qu'elle induit.
4. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la recevabilité financière d'une proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution, cet examen ayant par hypothèse déjà été effectué, sous leur seule responsabilité, par les autorités

compétentes de l'Assemblée nationale préalablement à sa saisine (n° 383170, 1^{er} octobre 2009, avis sur la proposition de loi portant simplification du droit, au rapport public 2010 p.108).

Sur le principe de l'indemnisation et ses conséquences

5. La proposition de loi fait suite aux travaux de la commission d'enquête relative à la politique française d'expérimentation nucléaire, à l'ensemble des conséquences de l'installation et des opérations du Centre d'expérimentation du Pacifique en Polynésie française, à la reconnaissance, à la prise en charge et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, ainsi qu'à la reconnaissance des dommages environnementaux et à leur réparation, dont le rapport (n° 1558) a été déposé le 10 juin 2025.

6. Cette proposition de loi vise à améliorer le régime particulier d'indemnisation des victimes des conséquences des essais nucléaires réalisés en Algérie et en Polynésie française entre 1960 et 1996, mis en place par la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. Cette loi, modifiée à plusieurs reprises, pose le principe d'une possibilité d'indemnisation en fixant trois conditions cumulatives : être atteint d'une maladie dite « radio-induite » figurant sur une liste, établie par décret, conformément aux travaux reconnus par la communauté scientifique internationale ; avoir résidé ou séjourné dans certains lieux et à certaines dates : entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 au Centre saharien des expérimentations militaires, ou entre le 7 novembre 1961 et le 31 décembre 1967 au Centre d'expérimentations militaires des oasis ou dans les zones périphériques à ces centres ou entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998 en Polynésie française. Pour les personnes remplissant ces trois conditions, la loi crée une présomption de causalité entre l'affection et l'exposition à des radiations.

Cette présomption pouvait à l'origine être renversée en cas de risque négligeable. Constatant qu'un nombre considérable de demandes (environ 98 %) avait fait l'objet d'un rejet sur ce fondement, le législateur (article 113 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique) a supprimé cette notion, ce qui a conduit le Conseil d'Etat à juger que le rejet des demandes, lorsque les conditions de maladie, de lieu et de temps sont réunies, ne peut être fondé que sur la démonstration que la pathologie de l'intéressé résulte exclusivement d'une cause étrangère (CE, Avis du 28 juin 2017, n° 409777, p. 207). Une nouvelle modification de la loi de 2010 résultant de l'article 232 de la loi n° 2018-1317 de finances pour 2019 répute établi le lien 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, soit un millisievert par an. Si la personne est décédée, la demande de réparation peut être présentée par ses ayants droit et est enserrée dans des délais (présentation avant le 31 décembre 2027 si la personne est décédée avant la promulgation de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, au plus tard le 31 décembre de la sixième année qui suit le décès dans le cas contraire). La loi n'a pas prévu d'indemniser les dommages subis par les ayants droit.

7. La demande est examinée par le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), autorité administrative indépendante depuis 2013, composé majoritairement de médecins et présidé par un membre du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation. La loi a par ailleurs créé une commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires (CCSEN), composée de représentants des administrations, des collectivités et des associations de victimes ainsi que de parlementaires et de personnalités qualifiées. Cette commission, réunie en principe au moins deux fois par an, est consultée sur le suivi de l'application de la

loi ainsi que sur les modifications éventuelles de la liste des maladies radio-induites. A ce titre, elle peut adresser des recommandations au Gouvernement et au Parlement.

8. La proposition de loi entend modifier cet état du droit sur plusieurs points importants.

9. Elle propose en premier lieu d'étendre le champ d'application de la présomption actuelle et en modifie les caractéristiques. D'une part, pour la Polynésie française, alors que la loi actuelle ne différencie pas le champ d'application géographique selon la nature des essais, la proposition de loi distingue trois situations : durant les essais atmosphériques (entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1974), l'ensemble du territoire est considéré comme exposé ; durant les essais souterrains et la phase de démantèlement (entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 1998), seuls le sont les atolls de Moruroa et Fangataufa, mais la proposition de loi complète le dispositif avec le cas de tout lieu sur lequel il est démontré que des matériels liés au Centre d'expérimentation du Pacifique étaient susceptibles d'exposer des personnes à des rayonnements ionisants, également entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 1998. D'autre part la présomption de causalité est étendue aux personnes souffrant d'une pathologie potentiellement radio-induite nées d'une personne entrant elle-même dans le champ d'application du régime (pour les essais atmosphériques). Enfin si les conditions fixées sont remplies, la présomption devient irréfragable, la proposition de loi remplaçant le terme de présomption de causalité par celui de présomption d'exposition même si l'indemnisation est due pour les pathologies « résultant » d'une exposition. Le Conseil d'Etat observe que la proposition de loi vise ce faisant à indemniser le risque d'avoir été exposé à des rayonnements ionisants.

10. Le Conseil d'Etat relève que la création d'une présomption irréfragable de responsabilité s'appuie sur la notion de « relation linéaire sans seuil », communément admise par la communauté scientifique en radioprotection, selon laquelle si les risques de développer un cancer augmentent avec l'exposition à des rayonnements, il n'est pas possible de quantifier précisément cette probabilité, et donc de définir un seuil d'innocuité en dessous duquel le risque cancérigène serait nul. Si la création d'une présomption irréfragable par le législateur n'est pas inédite en droit français (voir par exemple l'article L. 481-2 du code de commerce pour les actions en dommages et intérêts du fait de pratiques anticoncurrentielles) et ne paraît se heurter, par elle-même, à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, en l'espèce l'absence de possibilité d'une preuve contraire revient à regarder toutes les affections cancéreuses potentiellement radio-induites des personnes répondant aux conditions de lieu et de temps fixées par la loi comme résultant des essais nucléaires français, et par suite à admettre la responsabilité de l'Etat pour l'ensemble de ces maladies. L'ouverture d'un recours subrogatoire des organismes de sécurité sociale sur le fondement de l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale, recours qui ne peut être exercé que contre l'auteur du dommage ayant conduit l'organisme à prendre en charge des dépenses de santé, lequel ne peut être en l'espèce que l'Etat (voir point 17), confirme cette analyse.

11. Le Conseil d'Etat estime qu'ainsi affirmée, la responsabilité exclusive de l'Etat dans l'existence de ces affections, alors que le régime législatif repose aujourd'hui, ainsi que l'a estimé le Conseil d'Etat dans un avis contentieux du 17 octobre 2016 Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française (n° 400375), sur la solidarité nationale, revient à lui faire supporter la charge de tous les cancers radio-induits des personnes concernées. Or, comme le relève d'ailleurs le rapport de la commission d'enquête, « les études récentes rappellent le caractère multifactoriel des cancers, dont 41 % sont considérés comme ayant été causés par des facteurs de risques dits « modifiables » notamment liés au tabagisme, à l'alcool ou à l'alimentation ».

12. Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil Constitutionnel a jugé que l'exigence constitutionnelle, découlant de l'article 4 de la Déclaration de 1789, du principe de responsabilité (décision n° 2023-853 DC, 26 juillet 2023), dont résulte la faculté d'agir en responsabilité contre toute personne ayant créé un dommage, ne fait pas obstacle à ce que le législateur institue, pour un motif d'intérêt général, un régime de responsabilité de plein droit (même décision). Toutefois, que l'indemnisation repose sur la solidarité nationale ou sur la responsabilité, il incombe au législateur de définir des modalités d'indemnisation ou de réparation ne conduisant pas à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (décision n° 87-237 DC, 30 décembre 1987).

Le Conseil d'Etat estime qu'eu égard au fait générateur très particulier de la responsabilité de l'Etat, le risque auquel celui-ci a exposé, dans des conditions de temps et de lieux précisément identifiées, ses agents et les populations locales par une activité que lui seul peut exercer, ainsi qu'au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur pour définir un régime d'indemnisation d'un risque sanitaire, la prise en charge par l'Etat de l'ensemble des préjudices directs et indirects subis par les personnes atteintes d'un cancer potentiellement radio-induit et leurs proches ayant résidé ou séjourné sur les lieux et aux périodes considérés ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Il relève qu'il serait toutefois préférable que le futur régime d'indemnisation puisse permettre d'exclure du champ de l'indemnisation des personnes n'ayant séjourné que peu de temps sur les lieux concernés.

13. Le Conseil d'Etat note que l'extension de l'indemnisation aux personnes exposées à des rayonnements ionisants du fait des matériels, équipements, engins ou moyens de transport « liés au Centre d'expérimentation du Pacifique » alors même que les intéressés n'auraient pas été exposés sur les lieux définis par la loi est en rapport avec les possibilités de contamination et la disparition de tout seuil. Il estime cependant que cette extension, qui ouvre un champ potentiellement considérable et soulève un délicat problème de preuve, mériterait d'être mieux définie tant en ce qui concerne la période d'exposition que la notion de lien avec le centre d'expérimentation. Enfin, le Conseil d'Etat relève que l'ajout du travail au séjour et à la résidence dans les lieux considérés ne semble pas une précision nécessaire, les personnes ayant travaillé dans ces lieux aux périodes considérées, y ayant nécessairement séjourné ou résidé.

14. En deuxième lieu, la proposition de loi vise à étendre le droit à indemnisation aux préjudices subis « par ricochet » par les ayants droit, en réputant ayant droit, en Polynésie, toute personne attestant, par tout moyen, d'un lien de « confiage fa'a'amu ». La pratique du confiage fa'a'amu consiste en une adoption coutumière intra ou extrafamiliale, qui n'est que rarement formalisée juridiquement, par l'adoption ou la délégation-partage de l'autorité parentale. Le Conseil d'Etat relève que la remise en cause de la limitation de l'indemnisation au dommage subi par les seules victimes ne pose pas en elle-même de problème d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Il estime toutefois qu'en donnant de la notion d'ayant droit une définition propre à la Polynésie, la proposition de loi est susceptible de méconnaître le principe d'égalité. Si une part importante des victimes potentielles résident en Polynésie et y sont nées, les personnels civils et militaires exposés en Polynésie lors des essais n'y résident pas ou plus et ne peuvent se prévaloir de la coutume. Le Conseil d'Etat estime qu'une telle différence de traitement ne correspond pas à une différence de situation en rapport avec l'objet de la règle envisagée qui vise à indemniser des personnes ayant un lien de proximité étroit avec la victime et pouvant de ce fait être regardées comme ses proches. L'ajout d'une telle précision est au demeurant en partie inutile, les personnes liées à la victime par un tel lien de confiage pouvant en tout état de cause faire valoir ce lien pour établir leur qualité d'ayant droit.

15. Le Conseil d'Etat appelle l'attention sur les effets de la réforme, qui prévoit également l'allongement des délais de prescription, qui passeraient schématiquement de six à dix ans à compter de la promulgation de la loi ou du décès et s'accompagneraient d'une réouverture du droit à indemnisation des demandeurs déboutés. Si ces mesures n'appellent pas, par elles mêmes, d'observations particulières, elles invitent à s'interroger sur l'évolution du rôle du CIVEN et sur les moyens de fonctionnement dont il disposerait.

Celui-ci devrait en effet faire face à un important afflux de dossiers, qu'il ne pourrait vraisemblablement traiter dans le délai aujourd'hui fixé à huit mois par la loi et à moyens constants. Par ailleurs, la disparition, pour que la personne atteinte d'un cancer figurant sur la liste (et ses ayants droit) puisse bénéficier d'une indemnisation, de toute condition autre que géographique et temporelle, sans plus de référence aux travaux reconnus par la communauté scientifique internationale, emporterait implicitement mais nécessairement une modification du rôle du CIVEN, devenu plus administratif que médical, et pourrait justifier une modification de plus grande ampleur de sa composition et de son statut.

Sur la prise en charge des dépenses de santé par l'Etat

16. En troisième lieu, la proposition de loi entend poser le principe de l'indemnisation par l'Etat des dépenses de santé assumées par les organismes de sécurité sociale au bénéfice des victimes. Elle prévoit que, sur la base d'une évaluation réalisée par une commission, dont elle fixe la composition, et qui est également chargée de proposer les modalités de remboursement de ces dépenses aux organismes d'assurance maladie concernés, l'Etat prend en charge ces dépenses.

17. Le Conseil d'Etat estime que le principe d'une prise en charge par l'Etat de telles dépenses ne pose pas de problème d'ordre constitutionnel ou conventionnel, puisque le régime reposerait désormais sur la reconnaissance par l'Etat de sa responsabilité. Néanmoins, il estime que si un tel principe relève de la compétence du législateur, la création de la commission, à laquelle n'est confié aucun rôle décisionnel, de même que sa composition relèvent du pouvoir réglementaire (voir par exemple décisions CC, n° 2013-241 L du 5 novembre 2013, n° 2015-256 L du 21 juillet 2015 ; n° 2019-283 L du 28 novembre 2019 et n° 2023-302 L du 20 juillet 2023). Il souligne que si l'évaluation concerne au premier chef les dépenses réalisées par la Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française, cette évaluation, qui intéresserait l'ensemble des organismes d'assurance maladie dès lors que les personnes dont les dépenses de santé ont été prises en charge peuvent résider sur l'ensemble du territoire national, serait ainsi difficile à établir de manière exhaustive, d'autant que le délai dont dispose la commission est relativement faible – douze mois – et débute à compter de la promulgation de la loi et non de l'installation de cette commission. Tirant les conséquences de l'avis contentieux du 17 octobre 2016 cité au point 6 selon lequel, dès lors que le régime d'indemnisation de la loi de 2010 est fondé sur la solidarité nationale et non sur la responsabilité de l'Etat, les caisses de sécurité sociale ne peuvent engager de recours subrogatoire contre l'Etat sur le fondement de l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale, la proposition de loi entend lever cet obstacle, en cohérence avec le basculement d'un régime de solidarité nationale vers un régime de responsabilité de l'Etat et avec la mise en place d'une présomption irréfragable de responsabilité de ce dernier pour risque d'exposition. Dans cette perspective, la proposition de loi ouvre un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi pour l'exercice de recours subrogatoires par les organismes de sécurité sociale, délai dont le Conseil d'Etat relève qu'il appelle sur ce point les mêmes observations que le délai donné à la commission d'évaluation et crée en outre un délai de forclusion de l'action des caisses particulièrement court.

Sur les autres dispositions

18. En quatrième lieu, la proposition de loi prévoit de modifier la composition et de renforcer le rôle de la commission de suivi des conséquences des essais nucléaires (CSCEN). Le Conseil d'Etat souligne que cette extension du rôle de la commission interagit avec les compétences du CIVEN sur plusieurs points (liste des traducteurs, liste des médecins experts et barèmes). Il suggère, en conséquence, de préciser la marge de manœuvre dont disposerait le CIVEN à l'égard des propositions ou des avis de la CSCEN.

19. Le Conseil d'Etat observe enfin que les dispositions de l'article 4 sont redondantes avec celles de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 en ce qu'elles prévoient à nouveau que les décisions du CIVEN sont précédées d'un débat contradictoire avec le demandeur ou son représentant, qu'il en va de même des dispositions de l'article 5 avec celles de l'article 6 de la loi actuelle en ce qu'elles prévoient que l'acceptation de l'offre d'indemnisation vaut transaction au sens de l'article 2044 du code civil, et que les dispositions de l'article 5 sont en outre inappropriées en ce qu'elles remplacent au 33° *ter* de l'article 81 du code général des impôts la référence à cette loi par celle qui sera issue de la proposition de loi et inutiles en ce qu'elles abrogent l'article 8 de la loi du 5 janvier 2010 dont l'objet était de modifier le 33° *ter* de l'article 81 du code général des impôts. Il suggère donc de ne pas maintenir dans la proposition de loi les dispositions relatives au débat contradictoire ni celles sur le caractère transactionnel de l'acceptation de l'offre d'indemnisation. Il recommande également de ne pas maintenir les dispositions modifiant la référence à la loi du 5 janvier 2010 ni celles qui abrogent l'article 8 de cette loi.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 8 janvier 2026.

SIGNÉ : Le président :

Didier-Roland Tabuteau, Vice-président du Conseil d'Etat,

Le rapporteur :

Nicolas Boulouis, conseiller d'Etat,

Le secrétaire de séance :

Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général du Conseil d'Etat.