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 1er 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, 1er 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 1er 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 1er 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 règlementaire (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.

POUR EXTRAIT CERTIFIÉ CONFORME :
La secrétaire de la section de l'administration

Signé S. Margage

Solenne Margage