

Etats généraux de l’Outre-mer
Atelier 7 - Gérer l’après-nucléaire
(extraits)

Le temps de l’indemnisation : la loi Morin

2.1.5 : Le temps de l’indemnisation : la loi Morin

Le projet de loi et le projet de décret sont annexés au présent document (Annexes 1 et 2)

En juin 2009, après une vingtaine de propositions de lois, l’Assemblée nationale a adopté, en première lecture, par 300 voix pour, 23 voix contre et 155 abstentions, le projet de loi Morin relatif à la reconnaissance et à l’indemnisation des victimes des essais nucléaires français, inspiré d’une large concertation avec les élus et les associations.

Les participants à l’atelier conviennent que cette reconnaissance - et la possibilité faite aux victimes d’être indemnisées - est une avancée majeure qui satisfait une revendication ancienne. Ils se félicitent de l’abandon du seuil de 50 milli sieverts initialement inclus dans le projet de loi et de la possibilité faite aux ayants droits de demander réparation pour le décès de leur proche.

Ils considèrent également que ce nouveau mécanisme unifié corrige les difficultés liées au régime de réparation actuel inadapté, disparate et injuste : militaires relevant du code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre ; travailleurs dépendant des dispositions de la sécurité sociale ou de la CPS ; populations civiles soumises au régime de la responsabilité administrative.

Ceci ne cache pas cependant des divergences sur ce texte qui, par ailleurs, est qualifié de « *coquille vide* » par certaines personnes notant que de nombreuses dispositions devraient être précisées par de futurs décrets d’application.

Les opposants se montrent déterminés à faire pression pour obtenir des amendements à l’occasion de l’examen prochain du texte par le Sénat.

Ils pointent notamment du doigt la contradiction entre les discours de transparence du ministre Hervé Morin et les verrouillages contenus dans le texte qui pourraient en faire « *une loi pour rien* », suscitant « *une déception plus forte que l’espoir qui l’a fait naître* ». Ils dénoncent la tutelle exercée par le ministère de la Défense, juge et partie, sur l’intégralité de la procédure et craignent que les décrets ne viennent restreindre davantage le champ d’indemnisation des victimes. Des mécontentements s’élèvent également sur la limitation de la portée de la loi aux seuls essais atmosphériques.

Leur opposition au projet fédère nombre de participants à l’atelier mais ceux-ci voient dans ces Etats généraux une nouvelle opportunité de faire entendre leur voix.

Point par point, des amendements sont proposés :

■ **Le principe de présomption du lien de causalité entre l’exposition aux rayonnements ionisants et la maladie radio-induite**

Le principe de présomption, repris dans 18 propositions de loi parlementaires depuis 2002, est une revendication essentielle des polynésiens, gage d’un système équitable de réparation.

Devant les difficultés scientifiques, juridiques et historiques à prouver le caractère radio-induit d’une maladie, le législateur dresse une liste révisable de maladies liées au nucléaire. Si une personne atteinte de l’une de ces pathologies a travaillé sur les sites nucléaires ou a séjourné à proximité, le lien est présumé et ouvre droit à une indemnisation.

Ce principe est ici rejeté au profit d’une étude au cas par cas des victimes qui pourrait conduire à écarter du bénéfice d’une indemnisation de nombreux malades. Une mesure moins coûteuse comparée au principe de présomption qui pourrait concerner entre 50.000 et 100.000

personnes¹, selon les associations. Le champ des personnes potentiellement indemnisées est ainsi réduit par l'absence de présomption de causalité.

Pour certains anciens travailleurs des sites renoncer au principe de présomption constitue un recul car le code de la CPS pour les maladies professionnelles repose bien sur ce principe de présomption.

Alors que le ministre affirme que la procédure d'instruction des dossiers devant le comité d'indemnisation sera contradictoire, le projet de loi (article 4 §3) attribue à ce même comité la mission d'examiner le lien de causalité, ce qui équivaut pour eux à réfuter la présomption.

De plus, le texte introduit une condition pour les membres du comité d'indemnisation : être habilité au « secret défense » (Article 413-9 du code pénal). Ceci est parfois assimilé à une négation de la transparence et de la promesse de procédure contradictoire. Certains polynésiens craignent que les victimes ne puissent pas avoir accès aux arguments du comité d'indemnisation car, en plus du secret médical, on leur opposera le secret défense. Ils rappellent qu'il s'agit-là d'un déni de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme stipulant que tout plaignant a droit aux moyens de sa défense.

Amendement

« *Il est établi une présomption de lien de causalité entre les maladies radio-induites et les essais nucléaire* »

Par ailleurs, dans l'article 1 du projet de loi, selon les associations, le terme « *directement* » revient à exclure une majorité des personnels des sites et à privilégier, pour une grande part, les seuls personnels du CEA. Il est fait référence aux différentes catégories de personnels : *Directement affecté à des tâches sous rayonnements ionisants* (DA), *Non directement affecté* (NDA), *Non affecté* (NA) ou *Non exposé* (NE). Or, le Service de protection radiologique des armées (SPRA) qui archive les dosimétries des anciens travailleurs indique n'avoir aucun dossier dosimétrique pour les personnes qui « *n'étaient pas affectés à des tâches sous rayonnements ionisants* ».

L'Etat oppose que ni le comité et le juge s'attacheront à la situation *in concreto*, non à des répartitions théoriques du personnel : ainsi un personnel NA ou NE qui prouvera qu'il était sur place lors d'un essai avec retombées et qu'il est atteint d'une maladie listée bénéficiera d'une quasi présomption de lien. Le cas échéant, il reviendra à la Défense de prouver que, dans les faits, cette personne ne pouvait avoir été affectée directement par les retombées du fait de ses fonctions.

Amendement

Les associations et certains participants à l'atelier proposent cependant de remplacer, à l'Art.1, l'expression « *résultant directement* » par « *susceptible de résulter* ».

Une autre revendication porte sur le droit à indemnisation des personnes ayant par le passé souffert d'une maladie radio-induite, et écartées du bénéfice de la loi Morin.

Amendement

Art.1 : Ajouter « *la personne souffrant ou ayant souffert* ».

■ **L'indemnisation**

Une majorité de participants à l'atelier 7 estiment que, dans le projet de loi, l'indemnisation n'est qu'une possibilité laissée à la discrétion du ministère de la Défense et non un droit acquis.

Amendement :

Art.1 : Remplacer l'expression « *peut obtenir* » par « *doit obtenir* ».

■ **Les zones géographiques**

1. Hao

¹ Le nombre précis des travailleurs des sites sahariens et polynésiens est inconnu, le ministère de la défense n'ayant pas donné accès à ces données. Selon le rapport parlementaire Bataille-Revol, il serait de 81 750, mais Hervé Morin a avancé le chiffre de 150 000 lors des débats à l'Assemblée nationale.

L'atoll de Hao, base arrière du CEA et du CEP, abritait des installations à haut risque : le centre technique CEA, la zone SMSR de décontamination des navires et la zone de décontamination des aéronefs qui entraînent au coeur du nuage pour prélever des particules radioactives.

Le projet de loi (Art.2 §3) et le projet de décret (Art.1 §3) restreignent le bénéfice de la loi aux personnels de ces trois zones. Il est peu concevable pourtant que les limites de ces zones aient constitué des barrières étanches à l'épreuve des radiations. Or, le village d'Otepa, abritant quelque 1200 habitants, est situé à proximité. Se pose également la question du lagon de Hao contaminé par les rejets radioactifs des zones de décontamination et la zone océanique où on a été rejetées 532 tonnes de déchets radioactifs.

Amendement :

Il est demandé que l'ensemble de l'atoll soit considéré dans la loi Morin.

2. Tahiti

L'ajout d'une partie de l'île de Tahiti (Art.2 §4 du projet de loi) fait référence à l'accident survenu lors de l'essai Centaure du 17 juillet 1974.

Nombre d'opposants contestent que le nuage radioactif de ce tir se soit déposé sélectivement sur la presqu'île ainsi que sur les communes de Hitia'a et Faaone, seules mentionnées par le projet de décret (Art.1 §4), après un périple de 1400 km sans retombées sur le reste de l'île de Tahiti ni sur les archipels survolés en chemin. Pour preuve, dans un document officiel français envoyé à l'UNSCEAR en 1974, il est indiqué le taux de la radioactivité de l'air relevé à Papeete entre le 11 et le 20 juillet 1974 en le comparant à celui de Montlhéry en région parisienne. Les habitants de Papeete ont respiré un air 35 000 fois plus contaminé que leurs concitoyens parisiens !

Par ailleurs, seule la période du 19 juillet au 31 décembre 1974 est considérée. Or, dans son ouvrage « La dimension radiologique des essais nucléaires français en Polynésie », le ministère de la Défense reconnaît que, de 1966 à 1974, pas moins de 25 retombées radioactives ont concerné Tahiti.

Amendement :

Art.2 §4 : Il est demandé que la totalité de l'île de Tahiti soit prise en considération.

3. Zones exposées de Polynésie françaises

La loi Morin limite les zones exposées de Polynésie française à celles inscrite dans un secteur angulaire précisé à l'Art.1 §2 du projet de décret. Celui-ci fait référence au secteur angulaire déterminé à l'époque des essais aériens par la DIRCEN.

Ce point soulève le mécontentement de nombreux participants à l'atelier qui rappellent que le ministère de la Défense a reconnu 203 retombées sur les îles et atolls habités de l'ensemble des cinq archipels polynésiens, entre 1966 et 1974. Ils assimilent ce secteur angulaire à un défi aux données météorologiques contestant que l'on puisse circonscrire les vents à un espace préétabli et soulignent la contradiction de cette notion avec les relevés des retombées radioactives effectuées après les tirs par le Service mixte de sécurité radiologique.

Le gouvernement local et les élus de l'APF se montrent très sensibles sur cette question et l'idée d'une négociation entre l'Etat et les autorités de la Polynésie est évoquée pour permettre de trouver un compromis qui prenne en compte la réalité des retombées radioactives sur le territoire polynésien.

Amendement :

Art.2 §2 : « ou dans d'autres zones de Polynésie française, précisées par décret en Conseil d'Etat en concertation avec le gouvernement de la Polynésie, entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1974 ».

■ **La liste des maladies**

Le projet de loi (Art.1) dispose que la liste des maladies sera fixée « conformément aux travaux reconnus par la communauté scientifique internationale ». Elle est donc susceptible d'évoluer au gré des recherches médicales.

Cependant, des doutes persistent sur l'existence réelle d'un véritable consensus de la communauté scientifique internationale sur les maladies radio-induites. « *Sur quels travaux reconnus se basera-t-on pour compléter la liste ?* », s'interrogent certains tandis que d'autres se souviennent que le délégué à la sûreté nucléaire, M. Jurien de la Gravière, a réfuté avec insistance plusieurs études sur l'ADN (étude néo-zélandaise menée par le Professeur Al Rowland de l'Université Massey ; étude du Professeur Parmentier de l'Institut Gustave-Roussy), ainsi que les conclusions de l'enquête épidémiologique sur les cancers de la thyroïde menée par Florent de Vathaire. La révision de la liste semble à certains bien hypothétique dans ces conditions d'autant que la commission sera sous contrôle du ministère de la Défense.

Par ailleurs, la liste annexée au projet de loi ne compte que 18 maladies alors que la liste de l'UNSCEAR en recense 20 et le Manuel US 2003 des radiations ionisantes 31 parmi lesquelles 19 ouvrent droit à une indemnisation.

Le lymphome et le myélome sont ainsi rayés de la liste française alors que ces cancers du système sanguin affectent fréquemment les anciens travailleurs des sites polynésiens.

Cette liste, pourtant inspirée de celle de l'UNSCEAR, ne tient pas compte non plus de récentes publications de cet organisme mentionnant une possible responsabilité des radiations ionisantes sur les affections non cancéreuses (maladies cardio-vasculaires principalement) et l'éventualité de répercussions sur le système immunitaire, notamment sur l'ADN.

Autre point de contestation : la mention du cancer du corps thyroïde *pour une exposition pendant la période de croissance*. Cette restriction écarte du champ des indemnisations les vétérans civils et militaires souffrant de cette forme de cancer, qui censément n'étaient pas en période de croissance lorsqu'ils travaillaient sur les sites d'expérimentations.

Les opposants dénoncent les conséquences de cette liste trop réduite qui limite le nombre des candidats à une indemnisation [entre 300 et 400 selon le ministre] et obligera les malades exclus du champ d'application de la loi à se tourner vers la justice avec le risque certain de se voir débouter au motif que leur maladie ne figure pas dans la liste fixée par le décret en conseil d'Etat.

Ils redoutent l'effet boomerang de cette situation qui s'avèrerait en définitive plus mauvaise que la précédente.

Ils déplorent enfin la lenteur de la mise en place d'une procédure d'indemnisation alors même que de nombreuses victimes sont décédées et que nombre de malades, en fin de vie, se trouvent dans une situation d'urgence.

Amendement :

Art.3 : « *La liste unique des maladies radio-induites est établie par une autorité scientifique indépendante des ministères choisie en concertation avec les associations et les syndicats* ».

■ Le comité d'indemnisation

Le comité d'indemnisation est aussi la cible de critiques. Cette disposition est assimilée, par certains, à un signe de la volonté du ministre Morin de garder la mainmise sur les indemnisations. Ils soulignent que le pouvoir de décision final qui lui est octroyé est renforcé tout au long du processus d'examen des dossiers par l'habilitation des membres du comité d'indemnisation au secret défense.

Par ailleurs, l'absence de tout représentant polynésien et l'absence des associations de défense des victimes au sein du comité leur apparaissent comme une provocation.

Ils proposent de remplacer le comité d'indemnisation par un fonds d'indemnisation indépendant sur le modèle du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, lequel ne compte que 5 représentants de l'Etat sur un total de 22 membres.

Amendement :

Art.4 : « *Il est créé un fonds d'indemnisation des victimes des essais nucléaires sur le modèle du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante* ».

« *Le conseil d'administration du fonds d'indemnisation des victimes des essais nucléaires est présidé par un magistrat, de plus il est composé de représentants de l'Etat, de représentants*

des syndicats, de représentants des associations ou institutions concernées par la défense des victimes des essais nucléaires et de personnalités qualifiées. »

■ La commission consultative de suivi

L'article 7 du projet de loi institue une commission consultative de suivi. Le projet de décret fixe la liste des membres et les modalités de leur désignation ainsi que les principes de son fonctionnement (Art.9). La tutelle du ministère de la Défense sur la commission apparaît clairement affirmée : le ministère de la Défense préside la commission, nomme et convoque ses membres.

Nombre de participants à l'atelier critiquent ce nouveau verrouillage qui prive les membres de la commission de toute initiative propre.

Les associations de vétérans, dont cinq représentants sont invités à siéger, insistent pour que les prérogatives de la commission soient étendues et mieux précisées.

Notons, par ailleurs, que le projet de décret réduit le nombre d'élus locaux prévu par le projet de loi en excluant le président de l'APF.

Il est suggéré de créer une commission nationale de suivi des essais nucléaires, indépendante, composée de représentants des autorités de l'Etat et du Pays, des associations de victimes et de socioprofessionnels, et dont les missions dépasseraient le cadre des seules indemnisations de victimes, pour s'étendre plus globalement au suivi sanitaire et environnemental des conséquences des essais nucléaires.

Amendement :

Remplacer l'Art.7 par ce nouvel article :

« Il est créé auprès du Premier ministre une commission nationale de suivi des essais nucléaires, composée des ministres chargés de la défense, de la santé, de l'environnement et des affaires étrangères ou de leurs représentants, du Président du gouvernement de Polynésie française ou de son représentant, de deux députés et de deux sénateurs, de représentants des associations représentant les victimes des essais nucléaires et leurs descendances, de représentants des organisations syndicales patronales et de salariés.

La répartition des membres de cette commission, les modalités de leur désignation, son organisation, son fonctionnement et ses missions sont précisés par décret en Conseil d'Etat.

Le président de la commission nationale des essais nucléaires est membre de droit de la direction du département de suivi des centres d'expérimentations nucléaires créé par l'arrêté conjoint du 7 septembre 1998 par le ministre de la défense et le secrétaire d'Etat à l'industrie.

Le suivi des questions relatives à l'épidémiologie et à l'environnement, jusqu'à présent attribué au département du suivi des centres d'expérimentations nucléaires, est attribué à la commission nationale de suivi des essais nucléaires.

La commission nationale de suivi des essais nucléaires assure le suivi médical des populations qui vivent ou ont vécu à proximité des sites visés à l'article 2.

La commission nationale de suivi des essais nucléaires publie chaque année un rapport sur l'application de la présente loi. »

■ Création d'une allocation de pré-retraite

Cette création figurait parmi les amendements proposés mais au prétexte de l'article 40 de la Constitution qui oblige à trouver des recettes pour toute dépense proposée, celle-ci a été rejetée.

Amendement :

« Il est institué une allocation de pré-retraite pour les personnels de l'Etat ou des entreprises sous-traitantes exposés au risque nucléaire, inspirée de l'allocation de cessation anticipée d'activité pour les travailleurs de l'amiante ».

■ Les voies de recours

La question des voies de recours a fait débat à l'Assemblée nationale.

La loi Morin dispose que la décision finale revient au ministre de la Défense. Réglementairement, toute contestation d'une décision ministérielle d'indemnisation devra être portée devant le tribunal administratif de Paris. Si le tribunal annule la décision du ministre, celui-ci devra faire une nouvelle proposition ou contester la décision de rejet.

Les associations de victimes ont objecté que cette procédure risquerait d'être longue en cas de propositions et contestations successives. Sans contester la compétence des juridictions administratives, elles ont proposé une voie de recours devant les juridictions civiles, la Cour d'appel de Papeete pour les polynésiens.

La députée socialiste Marietta Karamanli a présenté un amendement en ce sens. *« Il est, en effet, important de préciser les conditions d'exercice du droit de recours du demandeur. En effet, le projet de loi ne donne pas de précision sur ce point important. Or, il existe un risque d'impasse juridique pour le demandeur. La question est posée de savoir si le tribunal administratif est le mieux armé pour faire droit à une contestation. Il ne s'agit pas d'une question de simple procédure, mais celle du principe du recours sur les motifs au fond de la décision. Nous devons être vigilants, monsieur le ministre, sur ce point. Le recours juridictionnel doit garantir un examen au fond de la demande rejetée. Si c'est le juge administratif, il conviendrait de préciser que c'est la demande d'indemnisation qui fait l'objet d'un recours. On pourrait préciser que le juge administratif examine l'affaire en plein contentieux. Le juge administratif est saisi de la décision du comité et statue sur la demande d'indemnisation. »*

Cet amendement a été rejeté au motif qu'il ne faut pas créer de procédure dérogatoire au droit commun. Une concession sur la notion de proximité des juridictions a été faite toutefois par l'avant-projet de décret qui dispose que la cour administrative d'appel de Papeete serait compétente pour les plaignants polynésiens.

Les associations conviennent que « l'usage réglera le problème » mais ne cachent pas un certain scepticisme. Elles craignent que le texte de loi, tel qu'adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, n'aboutisse au rejet de nombreux dossiers introduits devant le comité d'indemnisation, à l'encombrement des tribunaux administratifs et à un allongement de la durée des procédures préjudiciables aux victimes.

■ Un titre de reconnaissance de la Nation

A la tribune de l'Assemblée nationale, les deux députés polynésiens ont rappelé la contribution de la Polynésie à la « *politique de grandeur de la France* »². Philippe Folliot, député du Nouveau centre, s'est félicité quant à lui de l'insertion du mot « *reconnaissance* » dans le titre du texte de loi qui lui « *paraît en effet fondamentale tant cela fait partie du processus symbolique de reconstruction personnelle des victimes* ».

Cette reconnaissance symbolique est revendiquée par certains vétérans de l'atelier 7.

Proposition

« Les vétérans civils et militaires ayant servi sur, ou à proximité, des sites d'expérimentations, se verront décerner le titre de reconnaissance de la nation ».

2.1.6 : Le remboursement de la CPS

Au mois de juin 2009, en marge des débats parlementaires sur la loi Morin, une délégation d'élus polynésiens reçue par le ministre de la Défense a exprimé son souhait de voir les frais engagés par la CPS au profit des victimes des essais nucléaires remboursés par l'Etat.

Le 30 juin 2009, Hervé Morin informait le président de l'APF qu'il acceptait le principe de ce remboursement pour les dépenses en lien direct avec toute maladie radio-induite reconnue par le comité d'indemnisation.

Les modalités de ce remboursement feront l'objet d'une convention, actuellement en cours de négociation, entre les services de l'Etat, un conseiller de la présidence de la Polynésie, les ministres

² Michel Buillard, 25 juin 2009, lors du débat sur la loi Morin à l'Assemblée nationale.

de la Santé et de la Solidarité et la CPS. A l'issue du vote de la loi Morin, le protocole d'accord devrait être à nouveau discuté sur le territoire avant sa signature par les autorités concernées.

Ce nouveau pas en avant de l'Etat est apprécié par les participants à l'atelier.

2.1.7 : Le problème des retraites

En marge de ce chapitre social, se pose le problème de la retraite de certains travailleurs des sites dont les droits sont déniés du fait de l'irrégularité de leur contrat de travail. Au début du CEP en effet, il semble que certaines entreprises, souvent disparues aujourd'hui, n'aient pas déclaré leurs salariés à la CPS. Les années non déclarées ne sont donc pas comptabilisées dans le calcul de leur retraite, ce qui constitue un lourd préjudice.

Proposition

Il est suggéré d'évaluer le nombre de travailleurs ainsi lésés et de négocier avec le gouvernement et la CPS une solution.

2.2. Les conséquences environnementales

Trente années d'expérimentations nucléaires et 193 explosions atomiques au-dessus et dans les sous-sols des atolls de Moruroa et Fangataufa ont marqué durablement l'environnement de la Polynésie française.

Dans « La dimension radiologique des essais nucléaires français en Polynésie », le ministère de la Défense avoue que plusieurs sites, sur les platiers de Moruroa (Faucon, Denise, Meknès, Colette) et Fangataufa (Empereur) ont été contaminés par les essais aériens, souterrains, de sécurité ou lors d'accidents.

Le ministère de la défense reconnaît également que 41 essais souterrains sur 147 n'ont pas été contenus et que les gaz et autres matières nucléaires issues de l'explosion ont une « voie » d'échappée vers la surface des sols ou des lagons.

Antérieurement et au cours de l'enquête de l'AIEA, en 1996, des prélèvements ont été opérés sur les fonds de lagon des deux atolls. Ces prélèvements cartographient la présence de plutonium, notamment dans la zone proche des points zéro des essais nucléaires aériens, face aux blockhaus Denise, Dindon et Frégate.

Les lois de la physique permettent d'affirmer que ces contaminations au plutonium resteront actives pendant plus de ... 240 millénaires !

Une explosion nucléaire ne « consomme » pas la totalité de la matière nucléaire contenue dans la bombe. Ceci signifie que les sous-sols de Moruroa et Fangataufa contiennent encore d'importantes quantités de matières nucléaires. Certaines cavités de tir peuvent s'ouvrir suite à un effondrement ou un accident climatique, provoquant ainsi la diffusion de matières nucléaires dans l'environnement.

Autre constat alarmant, la présence de quelque 3200 tonnes de déchets radioactifs immergés dans les lagons de Moruroa et Hao³, une pratique autorisée par l'administration polynésienne jusqu'en 2007.

On ne peut donc occulter cette réalité et craindre les conséquences écologiques à venir, que l'état des connaissances scientifiques ne permet pas d'apprécier avec certitude.

En juin 2009, à l'Assemblée nationale, les deux députés polynésiens ont insisté sur les conséquences environnementales de cet inquiétant héritage et regretté que celui-ci soit évacué par la loi Morin.

³ Chiffres officiels communiqués par la Délégué à la sûreté nucléaire