



Commentaire

Décision n° 2021-955 QPC du 10 décembre 2021

Mme Martine B.

(Application rétroactive des nouvelles modalités de renversement de la présomption de causalité dans le cadre de l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 octobre 2021 par le Conseil d'État (décision n° 451407 du 5 octobre 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Martine B. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 57 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Dans sa décision n° 2021-955 QPC du 10 décembre 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article contraire à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – La création par la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 d'un dispositif d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français

* Entre 1960 et 1996, plus de deux-cents essais nucléaires militaires ont été effectués par la France dans le Sahara algérien et dans plusieurs archipels polynésiens. Parmi ces essais, une vingtaine en particulier ont donné lieu à des retombées radioactives sur des territoires habités¹.

À la suite de l'apparition de cas de pathologies potentiellement radio-induites chez les populations locales, les militaires du rang et appelés présents lors des essais ainsi

¹ Rapport d'information n° 856 (Sénat – 2012-2013) de Mme Corinne Bouchoux et M. Jean-Claude Lenoir, fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur la mise en œuvre de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. Les auteurs de ce rapport indiquent que « D'après les informations portées à la connaissance de vos rapporteurs par le CIVEN, hors population locale, il y a eu, au Sahara, 581 cas de doses supérieures à 5 mSV dont 102 supérieures à 50 mSv, et, en Polynésie française, 345 cas de doses supérieures à 5 mSv » p.13.

que chez les personnels civils participant aux essais, le législateur a créé un dispositif d'indemnisation des victimes des essais nucléaires avec la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

Ce dispositif visait notamment à unifier le régime d'indemnisation de ces pathologies radio-induites qui, jusqu'alors, obéissait à des règles différentes en fonction de la situation de la victime au moment de son exposition à des rayonnements ionisants liés aux essais nucléaires. Ainsi, pour obtenir réparation des préjudices imputés à de tels essais :

- les militaires devaient, sur le fondement du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, prouver le lien entre leur pathologie et le service et ne pouvaient, sur ce fondement, obtenir qu'une indemnisation forfaitaire ;
- les salariés pouvaient bénéficier, sur le fondement du code de la sécurité sociale, d'une présomption de causalité entre leur pathologie et l'exposition aux radiations pour les seules pathologies présumées d'origine professionnelle, l'indemnisation alors obtenue étant également forfaitaire ;
- quant aux populations locales, elles pouvaient obtenir une indemnisation intégrale de leur préjudice, mais uniquement en démontrant, sur le terrain de la responsabilité administrative, la faute de l'État ainsi que le lien de causalité entre cette faute et le dommage allégué².

Outre les différences de traitement induites par ces différents régimes, l'ensemble des victimes de dommages liés aux essais nucléaires se trouvaient confrontées à la difficulté particulière de la preuve de la causalité. Dans son rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français, M. Patrice Calmèjane relevait ainsi qu'« *En l'absence d'une présomption, même partielle, du lien de causalité, les victimes n'arrivent pas à obtenir réparation. En effet, les travaux scientifiques montrent que l'exposition à des rayonnements ionisants ne laisse aucune trace dans l'organisme. Même si les expérimentations montrent que les pathologies sont liées aux rayonnements, il est impossible d'établir un quelconque suivi des expositions. Dès lors que les victimes sont incapables d'établir*

² Sur ces différents régimes, voir l'étude d'Isabelle Poirot-Mazères, « La loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : enfin... ? », *Revue de droit sanitaire et social*, 2010, p. 662.

un lien de causalité inattaquable entre leur maladie et l'exposition à des rayonnements ionisants, elles sont déboutées de la plupart de leurs demandes »³.

C'est donc afin de faciliter les indemnisations et de faire bénéficier les personnes ayant participé aux essais et les populations d'un régime identique, en particulier pour la preuve de la causalité, qu'a été institué le régime spécial d'indemnisation issu de la loi du 5 janvier 2010.

* Ce régime d'indemnisation vise, selon les termes de l'article premier de cette loi, à permettre à « *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 [d']obtenir réparation intégrale de son préjudice dans les conditions prévues par la présente loi* ».

Il résulte de l'article 3 de la loi du 5 janvier 2010 que, pour satisfaire les conditions de l'indemnisation, la victime doit justifier :

- d'une part, qu'elle est atteinte de l'une des vingt-et-une pathologies potentiellement radio-induites énumérées par décret⁴ ;
- d'autre part, qu'elle a résidé ou séjourné dans les zones d'Algérie et de Polynésie française concernées par les essais nucléaires français, au moment où ils ont été réalisés⁵.

L'article 4 de la loi a confié à un comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), principalement composé d'experts médicaux⁶ et dont la présidence a été confiée à un conseiller d'État ou un conseiller à la Cour de cassation, la mission d'examiner les demandes individuelles d'indemnisation et, à ce titre, de vérifier que les deux conditions précitées de l'indemnisation sont satisfaites.

³ Rapport n° 1768 (Assemblée nationale – XIII^e législature) de M. Patrice Calmèjane, fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juin 2009.

⁴ Leucémie (sauf leucémie lymphoïde chronique), myélodysplasies, cancer cutané (sauf mélanome malin), lymphomes non hodgkiniens, myélomes, cancers du sein, du corps thyroïde (pour une exposition pendant la période de croissance), du poumon, du colon, des glandes salivaires, de l'œsophage, de l'estomac, de la vessie, du foie, de l'ovaire, du cerveau et du système nerveux central, des os et du tissu conjonctif, de l'utérus, de l'intestin grêle, du rectum et du rein.

⁵ Ces zones et les périodes visées sont prévues à l'article 2 de la loi du 5 janvier 2010.

⁶ Dans sa rédaction actuelle, le paragraphe II de l'article 4 précise que huit personnalités qualifiées sont nommées par décret, dont au moins cinq médecins sur proposition ou avis conforme, selon les cas, du Haut Conseil de la santé publique.

Lorsque ces conditions sont réunies, la victime bénéficie d'une présomption de causalité tendant à la dispenser de la charge de la preuve du lien entre l'exposition aux radiations et le développement de la pathologie.

* Cette présomption de causalité a été introduite à l'initiative des parlementaires qui jugeaient insatisfaisante la faculté initialement envisagée par le Gouvernement de permettre au CIVEN d'accueillir la demande d'indemnisation seulement dans le cas où le lien de causalité entre la maladie et les essais nucléaires pouvait « *être regardé comme existant* ».

À la place, il a été prévu au paragraphe II de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 que la présomption de causalité pourrait être renversée par le CIVEN si celui-ci démontrait qu'au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition, le « *risque attribuable aux essais nucléaires* » pouvait être considéré comme « *négligeable* ».

La notion de « *risque attribuable* » a été défendue par le rapporteur de la commission des affaires étrangères au Sénat, M. Marcel-Pierre Cléach, comme correspondant à une démarche scientifique fondée sur les études épidémiologiques existantes et sur une méthodologie élaborée au niveau international, et non à une appréciation subjective. Elle « *consiste à évaluer dans quelle mesure l'exposition de la victime a accru son risque de déclencher une maladie radio-induite. Lorsque ce risque attribuable à l'exposition aux rayonnements ionisants est tellement faible que le lien entre la maladie et l'exposition n'est plus vraisemblable, alors la présomption pourra être écartée. À l'inverse, si ce risque n'est pas négligeable ou s'il y a un doute, alors la victime bénéficiera d'une présomption de causalité entre la maladie et les essais et sera par conséquent indemnisée* »⁷.

Pour considérer que le risque n'était pas « négligeable », le rapporteur invitait à suivre les travaux de recherche effectués « *sur la base d'un risque attribuable de 1 %, c'est-à-dire d'un surcroît de risque d'avoir un cancer de 1 % par rapport à une population non exposée* » et insistait sur le fait qu'« *Il ne s'agit pas d'un seuil, puisque le calcul résulte de la prise en compte de chaque situation individuelle, de la maladie, de l'âge et de toute une série de facteurs, dont l'intensité de l'exposition mesurée par dosimétrie* »⁸.

⁷ Rapport n° 18 (Sénat – 2009-2010) de M. Marcel-Pierre Cléach, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 7 octobre 2009.

⁸ Compte rendu intégral des débats en séance publique au Sénat, 22 décembre 2009.

* La technique algorithmique⁹ utilisée par le CIVEN pour procéder à l'évaluation du lien causal sur la base d'un risque négligeable inférieur à 1 % a conduit, en pratique, au rejet de l'immense majorité des demandes qui lui étaient présentées.

Ainsi, entre 2010 et 2017, le taux de satisfaction des demandes était de l'ordre de 7 % en incluant les décisions prises par la justice administrative, et de 2 % pour les seules décisions du CIVEN¹⁰.

Il a en conséquence été reproché à cette méthode de ne pas permettre une individualisation suffisante de la causalité en raison du caractère nécessairement imprécis de la dosimétrie, mesurée non au regard de l'exposition individuelle mais de l'exposition de la zone dans laquelle se trouvait le demandeur¹¹. Certaines décisions du CIVEN ont été annulées par le juge administratif lorsque les données utilisées dans l'évaluation n'étaient pas suffisamment individualisées¹².

2. – L'évolution des critères de renversement de la présomption de causalité

Les critiques émises contre le faible taux d'indemnisation auquel aboutissait la notion de « *risque négligeable* » ont amené le législateur à faire évoluer les critères de renversement de la présomption de causalité à trois reprises, d'abord dans un sens favorable aux demandeurs (a.), puis dans un sens plus exigeant (b.), auquel il a souhaité conférer un effet rétroactif (c.).

a. – La suppression de la notion de « *risque négligeable* » par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017

* À la suite d'un engagement du Président de la République d'améliorer la prise en charge des victimes d'essais nucléaires, 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, en son article 113, la notion de risque négligeable qui permettait au CIVEN de renverser la présomption de causalité entre la pathologie et l'exposition à des rayonnements ionisants.

⁹ Le logiciel alors utilisé, dénommé « NIOSH-IREP », permettait de renseigner diverses variables (type et degré d'évolution de la pathologie, âge, sexe, degré d'exposition aux radiations *etc.*) afin d'obtenir un pourcentage de probabilité que la pathologie ait pu être causée par l'irradiation.

¹⁰ CIVEN, Rapport d'activité 2020, p. 43.

¹¹ Voir M.-Chr. Lagrange, « Indemnisation des préjudices garantis par des fonds et autres organismes », *Juriclassueur civil*, Fasc. 202-1-4, n° 312 ; M. Lamoureux, « Les probabilités négligeables de causalité - À propos de l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires », *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 4, avril 2016, étude 7.

¹² Voir par exemple Conseil d'État, 7 décembre 2015, n° 378323 et n° 386980 ; 6 janvier 2016, n° 388771, n° 390036, n° 388860 et n° 388862.

Si, dans un premier temps, l'amendement déposé par le Gouvernement visait seulement à abaisser de 1 % à 0,3 % le taux de probabilité permettant un tel renversement de la présomption de causalité et à permettre au CIVEN de « *prendre en considération tout autre élément de nature à ouvrir le droit à une indemnisation, notamment l'incertitude liée à la sensibilité de chaque individu aux radiations et à la qualité des relevés dosimétriques* »¹³, il a suscité une vive opposition de la part de certains sénateurs qui ont proposé plus radicalement de faire disparaître le critère du « *risque négligeable* », afin de permettre une indemnisation de toutes les victimes d'essais nucléaires¹⁴.

Lors de la discussion du nouveau texte à l'Assemblée nationale, le Gouvernement, tout en acceptant la suppression de ce critère, a souhaité mettre en place une commission chargée de proposer « *dans un délai de douze mois après la promulgation de la présente loi, les mesures destinées à réserver l'indemnisation aux personnes dont la maladie est causée par les essais nucléaires* ».

Interrogée sur le rôle de cette commission, la ministre des outre-mer, Mme Ericka Bareigts, a assuré qu'elle serait « *mise en place pour veiller à ce que ces indemnisations profitent le plus efficacement possible aux victimes et pour évaluer le dispositif ainsi modifié* » et qu'« *il n'y a[vait] pas lieu de s'inquiéter. En supprimant la notion de "risque négligeable", nous ouvrons l'indemnisation aux personnes remplissant les deux seules conditions nécessaires : être malade et avoir été présent sur le théâtre des essais à la période considérée. [...] Comme l'indemnisation est très élargie avec la disparition du lien de causalité, la commission que nous souhaitons installer, composée de personnalités qualifiées et de parlementaires, devra éclairer le Gouvernement sur le déroulement de la nouvelle procédure. Nous devons nous assurer que les objectifs fixés seront atteints, au risque de provoquer le retour de frustrations, de colères et d'incompréhensions. C'est la raison pour laquelle cette commission, qui devra formuler des recommandations à l'attention du Gouvernement, sera composée à la fois de parlementaires et de techniciens. C'est une nouvelle manière d'aborder l'indemnisation des victimes* »¹⁵.

¹³ Amendement n° 239 déposé le 19 janvier 2017 par le Gouvernement. La ministre des outre-mer, Mme Ericka Bareigts, avait également précisé que, par cet amendement, « *le risque ne pourra être considéré comme négligeable dans certains cas où des mesures font défaut alors qu'elles étaient nécessaires. Le dispositif de cet amendement reprend ainsi les avancées dégagées par la jurisprudence du Conseil d'État* » (voir les décisions précitées du 7 décembre 2015). En outre, l'amendement prévoyait que les demandes préalablement rejetées sur le fondement des anciens modalités d'évaluation de la probabilité puissent être réexaminés au regard des nouveaux critères.

¹⁴ En commission mixte paritaire, la sénatrice de Polynésie, Mme Lana Tetuanui a ainsi déploré le fait qu'« *Il n'y a eu aucune concertation avec les élus ou les associations qui suivent ce sujet alors qu'il est explosif. Pour les Polynésiens, il est inacceptable d'abaisser le seuil de probabilité qui ouvre droit à l'indemnisation de 1 % à 0,3 %, car cela ne changerait rien à la situation actuelle. Nous souhaitons passer à 0 % et ce point n'est pas négociable. Nous voulons faire disparaître la notion de "risque négligeable", voilà la position de la Polynésie !* ».

¹⁵ Compte rendu des débats au Sénat, séance du 14 février 2017.

* La loi du 28 février 2017 n'ayant pas précisé les conditions d'application dans le temps de la modification ainsi apportée au critère de renversement de la présomption de causalité, le Conseil d'État a considéré, par un avis du 28 juin 2017¹⁶, que les nouveaux critères d'examen des demandes devaient être regardés comme entrant en vigueur le lendemain de leur publication et, à cet égard, être appliqués tant par l'autorité administrative que par le juge de plein contentieux saisi d'une demande d'indemnisation.

Sur le fond, il a par ailleurs considéré que « *Le législateur a ainsi entendu que, dès lors qu'un demandeur satisfait aux conditions de temps, de lieu et de pathologie prévues par l'article 2 de la loi du 5 janvier 2010 modifiée, il bénéficie de la présomption de causalité entre l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires français et la survenance de sa maladie. Cette présomption ne peut être renversée que si l'administration établit que la pathologie de l'intéressé 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* »¹⁷.

Cet avis a eu pour conséquence de rendre la présomption de causalité irréfutable sinon en droit, du moins « *en fait* », car à partir du moment où la personne demanderesse démontre qu'elle était présente au lieu et dans le temps des essais, la démonstration qu'elle n'a pas été soumise à des rayonnements et qu'il est impossible que ces rayonnements soient à l'origine de sa pathologie est en réalité une preuve impossible¹⁸.

¹⁶ Conseil d'État, 7^e - 2^e chambres réunies, 28 juin 2017, n° 409777, *Pharamond*.

¹⁷ Voir le point 4 de l'avis précité, dans lequel le Conseil d'État précise également que « *Les dispositions du III de l'article 113 de la loi du 28 février 2017, qui se bornent à instituer une commission chargée de proposer au Gouvernement des mesures destinées "à réserver l'indemnisation aux personnes dont la maladie est causée par les essais nucléaires", sont, en tout état de cause, dépourvues d'incidence sur cette présomption de causalité* ».

¹⁸ Le rapporteur public, M. Gilles Pellissier, affirmait en ce sens dans ses conclusions : « *L'État défendeur devra démontrer que la maladie est exclusivement imputable à une autre cause, ce que nous croyons impossible en l'état de la science médicale [...] On ne peut toutefois exclure qu'il soit un jour possible de déterminer de manière certaine si la maladie dont souffre une personne est liée au risque auquel elle a été exposée plusieurs dizaines d'années auparavant. Mais alors les régimes d'indemnisation des risques tel que celui qui nous occupe n'auront probablement plus lieu d'être. Si la présomption de causalité résultant de la rédaction actuelle de l'article 4 de la loi de 2010 n'est pas irréfutable en droit, elle l'est en fait, compte tenu de la portée qu'il convient de lui donner pour qu'elle soit conforme à l'intention du législateur* ».

b. – La modification du critère de renversement de la présomption de causalité par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018

* À la suite de l’avis du Conseil d’État, le CIVEN a modifié les modalités d’examen des demandes soumises à son examen. Suivant cette nouvelle méthodologie, déterminée à titre provisoire le 14 mai 2018¹⁹, il a estimé que l’absence d’exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires, au sens de l’avis du Conseil d’État, peut être regardée comme établie « *dès lors que la dose mesurée, ou reconstituée, correspondant à la dosimétrie externe et interne, n’est pas supérieure à la limite de dose fixée, pour le public, à 1 mSv [millisievert] par an par la réglementation* »²⁰.

Ces nouvelles modalités d’évaluation des demandes ont donné lieu à une très forte augmentation des indemnisations puisque, en application de cette méthodologie, près de 50 % des demandes ont été accueillies par le CIVEN²¹.

* De son côté, la commission spéciale mise en place par la loi du 28 février 2017, présidée par Mme Tetuanui, a remis son rapport le 15 novembre 2018²², dans lequel elle souligne que la nouvelle méthodologie d’examen des demandes adoptée par le CIVEN constitue « *une limite purement réglementaire veillant à une radioprotection très forte du public* » et constate que cette nouvelle méthode a conduit à davantage d’indemnisations, notamment pour les populations polynésiennes. Elle recommande en conséquence d’inscrire dans la loi la nouvelle méthodologie du CIVEN, définie dans sa délibération du 14 mai 2018.

* La loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (article 232) a modifié en ce sens le paragraphe V de l’article 4 de la loi du 5 janvier 2010, en prévoyant que, lorsque les conditions de type de pathologie et de présence spatio-temporelle du demandeur sont établies, « *l’intéressé bénéficie d’une présomption de*

¹⁹ Dans son rapport d’activité pour 2020, le CIVEN indique avoir décidé, au titre de sa compétence réglementaire, de déterminer une méthodologie provisoire, à la fois dans l’attente des travaux de la commission parlementaire mise en place par la loi de finances pour 2019 et pour éviter que le refus de se prononcer pendant plus d’un an sur les demandes dont il était saisi n’engage la responsabilité de l’État.

²⁰ Délibération n° 2018-5 du 14 mai 2018 portant sur la méthodologie d’examen des demandes déposées devant le comité d’indemnisation des victimes des essais nucléaires, JORF n° 122 du 30 mai 2018. La dose retenue à cet égard par le CIVEN est celle qui correspond au principe de limitation posé par le 3° de l’article L. 1333-2 du code de la santé publique, « *selon lequel l’exposition d’une personne aux rayonnements ionisants [...] ne peut porter la somme des doses reçues au-delà des limites fixées par voie réglementaire* », à savoir 1 mSv pour le public (article R. 1333-11 du CSP).

²¹ CIVEN, *Rapport d’activité 2020*, p. 43.

²² Rapport de la commission de l’article 113 de la loi du 28 février 2017 sur les mesures destinées à réserver l’indemnisation aux personnes dont la maladie est causée par les essais nucléaires, Recommandations au Gouvernement.

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 1mSv annuel).

* La loi du 28 décembre 2018 n'ayant pas prévu de dispositions transitoires quant à son application, le Conseil d'État a été saisi de la question de la portée temporelle à lui donner.

Dans deux décisions du 27 janvier 2020²³, il a jugé qu'« *En modifiant les dispositions du V de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 issues de l'article 113 de la loi du 28 février 2017, l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 élargit la possibilité, pour l'administration, de combattre la présomption de causalité dont bénéficient les personnes qui demandent une indemnisation lorsque les conditions de celle-ci sont réunies. Il doit être regardé, en l'absence de dispositions transitoires, comme ne s'appliquant qu'aux demandes qui ont été déposées après son entrée en vigueur, intervenue le lendemain de la publication de la loi du 28 décembre 2018 au Journal officiel de la République française ».*

c. – L'application rétroactive du critère modifié de renversement de la présomption de causalité (les dispositions renvoyées)

* À la suite des décisions du Conseil d'État, le législateur a décidé, avec la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (article 57), d'appliquer le nouveau critère d'exposition inférieure à 1mSv à l'ensemble des demandes d'indemnisation en cours, et non pas seulement à celles déposées postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2019.

L'amendement déposé à cet effet par le rapporteur de la commission spéciale, M. Guillaume Kasbarian, énonce que « *les décisions du Conseil d'État conduisent à faire une distinction entre les demandeurs d'indemnisation selon la date de dépôt de leur demande, ce qui n'est pas souhaitable et contraire aux intentions du législateur de 2017 ».* Il ajoute que, « *D'une part, [cette position] crée une inégalité non justifiable entre les demandeurs. D'autre part, elle fragilise les décisions rendues par le CIVEN sur le fondement des nouvelles dispositions et, en ceci, méconnaît la*

²³ Conseil d'État, 2^e et 7^e chambres réunies, 27 janvier 2020, n° 429574, M. Jirkovsky, et n° 432578, *Ministre des armées c. Cherrier*.

volonté exprimée par le législateur de suivre la recommandation, contenue dans le rapport du 15 novembre 2018, de consolider la méthodologie du CIVEN consistant à retenir le critère du 1 millisievert depuis son origine. / Le dispositif proposé vise donc à combler l'absence de dispositions transitoires, relevée par le Conseil d'État au contentieux, en interprétant le texte d'origine de manière à confirmer la volonté du législateur que la règle issue de l'article R. 1333-11 du code de la santé publique soit applicable aux demandes déposées devant le CIVEN avant comme après le 29 décembre 2018 »²⁴.

B. – Origine de la QPC et question posée

* Mme Martine B. avait présenté au CIVEN, en novembre 2011, une demande d'indemnisation des préjudices subis par son époux, décédé en 2009 d'un cancer et qui avait été, entre 1973 et 1974, affecté en Polynésie en tant qu'appelé du contingent.

Le CIVEN l'ayant rejetée, Mme B. avait saisi la juridiction administrative d'une demande aux fins d'annulation de cette décision, qui avait été rejetée par un jugement du 31 janvier 2017 confirmé en appel par un arrêt du 8 juillet 2021. La requérante s'était alors pourvue en cassation.

Par une décision du 25 mars 2020, le Conseil d'État avait annulé cet arrêt, considérant que la cour administrative d'appel avait à tort appliqué les dispositions de la loi du 5 janvier 2010, dans leur rédaction résultant de la loi du 28 décembre 2018, alors qu'à la date à laquelle la demande de la requérante avait été déposée, étaient applicables les dispositions résultant de la loi du 28 février 2017.

La cour administrative d'appel de renvoi avait de nouveau rejeté la demande de Mme B. en faisant application des dispositions résultant de la loi du 28 décembre 2018, mais en tenant compte cette fois du fait que la loi du 17 juin 2020 avait conduit à ce que les nouveaux critères de renversement de la présomption soient applicables à l'ensemble des demandes encore en cours, quelle qu'ait été leur date de dépôt.

La requérante avait formé un pourvoi contre cette décision et, à cette occasion, elle avait soulevé une QPC portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 57 de la loi du 17 juin 2020.

²⁴ Rapport n° 2915 (Assemblée nationale – XV^e législature) de M. Guillaume Kasbarian, fait au nom de la commission spéciale, chargée d'examiner le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2020.

* Par la décision précitée du 5 octobre 2021, le Conseil d'État avait renvoyé cette question au Conseil constitutionnel après avoir considéré que soulevait un caractère sérieux « *Le moyen tiré de ce qu'en privant rétroactivement les victimes des essais nucléaires et leurs ayants-droit ayant déposé leur demande d'indemnisation avant l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2018 de l'application des conditions d'indemnisation plus favorables prévues par le I de l'article 113 de la loi du 28 février 2017, l'article 57 de la loi du 17 juin 2020 méconnaît la garantie des droits découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

La requérante reprochait aux dispositions de l'article 57 de la loi du 17 juin 2020 de soumettre, de manière rétroactive, les demandes d'indemnisation présentées par les victimes d'essais nucléaires au régime prévu par la loi du 28 décembre 2018 alors que celui-ci était moins favorable que le régime antérieur. Selon elle, faute d'être justifiées par un motif impérieux d'intérêt général, ces dispositions méconnaissaient le principe de sécurité juridique et la garantie des droits découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

La requérante dénonçait également la différence de traitement inconstitutionnelle qui en résultait, selon elle, entre les personnes ayant déposé une demande d'indemnisation, selon qu'elles avaient obtenu ou non une indemnisation définitive à la date d'entrée en vigueur de l'article 57 de la loi du 17 juin 2020.

Elle soutenait que ces dispositions portaient en outre une atteinte disproportionnée au droit de propriété.

Enfin, pour les mêmes motifs, la requérante reprochait au législateur d'avoir méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant les droits précités.

A. – La jurisprudence constitutionnelle découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789

* Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

De cette disposition, le Conseil a tiré un principe de garantie des droits qui trouve plusieurs formulations.

- D'une part, le Conseil tire de ces dispositions l'exigence selon laquelle : « *Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs* »²⁵.

Le Conseil constitutionnel protège sur ce fondement les situations légalement acquises. Ainsi, depuis sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, il considère que les situations légalement acquises doivent être protégées, sauf s'il est justifié d'un motif d'intérêt général suffisant²⁶. Cette jurisprudence a ensuite évolué, le Conseil faisant également porter son contrôle sur les effets qui peuvent être légitimement attendus des situations légalement acquises²⁷.

- D'autre part, et toujours sur le fondement de la garantie des droits protégée par l'article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence spécifique en cas de modification rétroactive d'une règle de droit ou de validation d'un acte administratif ou de droit privé par le législateur.

C'est principalement pour le contrôle des lois dites de validation, qui tendent à « *soustraire au risque d'annulation par le juge un acte ou une série d'actes qui sont généralement des actes administratifs* »²⁸ et dont l'objet même est d'avoir un effet rétroactif, que cette jurisprudence a été construite.

Le Conseil avait fixé, dans sa décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, trois conditions à la constitutionnalité des lois de validation : l'existence d'un intérêt général, le respect du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère et celui des décisions de justice passées en force de chose jugée²⁹. Au fil des années, ces conditions ont été progressivement précisées afin de tenir compte de la jurisprudence

²⁵ Décision n° 2019-812 QPC du 15 novembre 2019, *M. Sébastien M. et autre (Suppression de l'abattement pour durée de détention sur les gains nets retirés des cessions d'actions et de parts sociales)*, paragr. 5.

²⁶ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 45.

²⁷ Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 14.

²⁸ Service des études juridiques, *Le régime juridique des validations législatives*, Sénat, division des recherches et études, janvier 2006, p. 3.

²⁹ Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, cons. 6, 7 et 9.

de la Cour européenne des droits de l'homme, qui avait condamné la France dans l'arrêt *Zielinski* du 28 octobre 1999³⁰, et de nouvelles exigences ont été posées³¹.

Dans le dernier état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, telle que l'a fixée la décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014³², la modification rétroactive d'une règle de droit ou la validation par le législateur d'un acte administratif dont une juridiction est saisie ou est susceptible de l'être doit satisfaire aux cinq conditions suivantes :

- elle doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée ;
- elle doit respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ;
- l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ;
- la portée de la validation doit être strictement définie ;
- l'atteinte aux droits des parties qui résulte de la validation doit être justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.

La formulation de principe, qui n'est pas limitée aux lois dites de validation, prévoit ainsi que « *si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie* ».

³⁰ CEDH, *Zielinski, Pradal, Gonzalez et autres c. France*, 28 octobre 1999, n° 24846/94,34165/96 et 34166/96.

³¹ Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, cons. 18 et 19.

³² Décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, *SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France (Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »)*, cons. 3. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a modifié son considérant de principe sur le contrôle des lois de validation en remplaçant la référence à un « *intérêt général suffisant* » par la référence à un « *motif impérieux d'intérêt général* ». Ce faisant, le Conseil constitutionnel a entendu expressément souligner l'exigence de son contrôle, qui a la même portée que le contrôle assuré sur le fondement des exigences qui résultent de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

* Dans le cadre de la procédure de la QPC, le nécessaire respect de ces conditions a été réaffirmé par le Conseil constitutionnel à de multiples reprises³³, y compris en présence de lois qui, sans être des lois de validation, avaient pour conséquence de modifier rétroactivement une règle de droit. Le Conseil a notamment été amené à faire application de cette jurisprudence à la matière extracontractuelle.

– Dans sa décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010 sur la loi dite « *anti-Perruche* », le Conseil était saisi de dispositions de l'article 2 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 rendant applicables aux instances en cours à la date d'entrée en vigueur d'une loi antérieurement adoptée (la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002) les dispositions de l'article L. 114-5 du code de l'action sociale et des familles relatives au droit d'agir en justice de l'enfant né atteint d'un handicap, aux conditions d'engagement de la responsabilité des professionnels et établissements de santé à l'égard des parents, ainsi qu'aux préjudices indemnisables lorsque cette responsabilité est engagée.

Les dispositions en cause étaient ainsi formulées : « *Les dispositions de l'article L. 114-5 du code de l'action sociale et des familles tel qu'il résulte du 1 du présent II sont applicables aux instances en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 précitée, à l'exception de celles où il a été irrévocablement statué sur le principe de l'indemnisation* ». Il était reproché à ces dispositions, en prévoyant l'application immédiate de ce dispositif « *aux instances en cours et par voie de conséquence aux faits générateurs antérieurs à son entrée en vigueur* », de porter atteinte à la sécurité juridique et à la séparation des pouvoirs.

Après avoir énoncé son considérant de principe propre aux lois dites de validation, le Conseil a relevé que le paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi du 4 mars 2002 (codifié à l'article L. 114-5 du code de l'action sociale et des familles), qui tendait notamment à exclure la réparation d'un préjudice du seul fait de la naissance pour briser la jurisprudence « *Perruche* » de la Cour de cassation, était entré en vigueur le 7 mars 2002. Il a ensuite constaté que le législateur l'avait rendu applicable aux instances non jugées de manière irrévocable à cette date, ce qui avait pour effet d'interdire aux enfants handicapés et à leurs parents la possibilité d'obtenir la réparation des charges particulières découlant du handicap en application de la jurisprudence antérieure à la loi du 4 mars 2002.

Le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions après avoir considéré que si les motifs d'intérêt général invoqués par le législateur, relatifs à la prise en compte des difficultés particulières du diagnostic prénatal ou des considérations éthiques et

³³ Voir récemment la décision n° 2019-776 QPC du 19 avril 2019, *Société Engie (Validation des conventions relatives à l'accès aux réseaux conclus entre les gestionnaires de réseaux de distribution et les fournisseurs d'électricité)*.

sociales qui relèvent de sa seule appréciation, pouvaient « justifier que les nouvelles règles fussent rendues applicables aux instances à venir relatives aux situations juridiques nées antérieurement, ils ne pouvaient justifier des modifications aussi importantes aux droits des personnes qui avaient, antérieurement à cette date, engagé une procédure en vue d'obtenir la réparation de leur préjudice »³⁴.

Le commentaire explicite la décision en précisant que « *Le contrôle de la rétroactivité de la loi n'interdit pas que le législateur déroge aux règles de droit commun de l'application dans le temps des lois nouvelles en matière de responsabilité, et décide de rendre la loi nouvelle applicable aux situations juridiques nées antérieurement. Les motifs d'intérêt général poursuivis par le législateur eussent justifié une telle mesure. / Toutefois, le Conseil a estimé que ces motifs ne pouvaient justifier une atteinte aussi importante que celle qui consistait à appliquer la loi nouvelle aux personnes qui avaient, antérieurement à son entrée en vigueur, engagé une procédure pour obtenir la réparation de leur préjudice. Dans ce cas, la proportion entre l'atteinte portée aux droits en cause et le motif poursuivi n'était plus respectée. Le Conseil a donc déclaré contraire à la Constitution le dispositif de droit transitoire qui rendait applicable la loi nouvelle à toutes les instances où il n'avait pas été jugé de manière irrévocable sur le principe de l'indemnisation* ».

– Dans sa décision n° 2015-522 QPC du 19 février 2016, le Conseil a été saisi des dispositions de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 qui avaient pour effet de réserver la possibilité d'obtenir l'allocation de reconnaissance et les dispositifs complémentaires prévus par le législateur aux anciens supplétifs de statut civil de droit commun ayant formé une demande en ce sens avant l'entrée en vigueur de cette loi, soit que cette demande a été acceptée par l'administration, soit qu'ils ont obtenu une décision juridictionnelle favorable passée en force de chose jugée³⁵.

Le Conseil a relevé que, dans la mesure où elles affectaient les instances n'ayant pas donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2013 ainsi que les demandes formées à cette date et encore susceptibles de faire l'objet de l'engagement éventuel d'une procédure contentieuse, les dispositions contestées avaient une portée rétroactive. Elles tendaient en effet à « *valider, de façon rétroactive, les décisions de refus opposées par l'administration aux demandes d'allocations et de rentes formées par*

³⁴ Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L. (Loi dite « anti-Perruche »)*, cons. 23.

³⁵ Les dispositions du paragraphe II de l'article 52 de la loi du 18 décembre 2013 étaient ainsi rédigées : « *Les dispositions du I sont applicables aux demandes d'allocation de reconnaissance présentées avant leur entrée en vigueur qui n'ont pas donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée* ».

les anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives relevant du statut civil de droit commun »³⁶.

En ce sens, et comme l'indique le commentaire, « *les dispositions contestées pouvaient être assimilées à une loi de validation et devaient être examinées au prisme de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à ces lois* ». En conséquence, il appartenait au Conseil constitutionnel de vérifier que les cinq conditions énoncées précédemment étaient respectées.

La difficulté tenait en l'espèce à la justification de la validation par un motif impérieux d'intérêt général. Le Premier ministre soutenait dans ses observations que celui-ci existait dès lors que les dispositions contestées tendaient uniquement à « *rétablir une condition légale sur le bien-fondé de laquelle le législateur n'a jamais varié* ».

Le Conseil constitutionnel a jugé que cette volonté du législateur de « *rétablir* » un mécanisme d'indemnisation conforme à son intention initiale ne constituait pas un motif impérieux d'intérêt général.

En premier lieu, il a relevé que « *les dispositions législatives ouvrant un droit à allocation de reconnaissance aux anciens harkis, moghaznis et personnels des formations supplétives ayant servi en Algérie relevant du statut civil de droit commun sont restées en vigueur plus de trente-quatre mois* »³⁷.

En second lieu, le Conseil a noté « *que les dispositions contestées ont pour effet d'entraîner l'extinction totale de ce droit [à allocation de reconnaissance], y compris pour les personnes ayant engagé une procédure administrative ou contentieuse en ce sens à la date de leur entrée en vigueur* »³⁸. Ce faisant, le Conseil a pris en considération, comme il le fait habituellement, la portée de la loi de validation.

Enfin, aucun autre motif ne pouvait justifier les dispositions contestées. Le motif financier était *a priori* très faible et n'était en tout état de cause pas établi : le Conseil constitutionnel a indiqué « *que l'existence d'un enjeu financier important [...] lié à ces dispositions n'est pas démontrée* »³⁹.

³⁶ Décision n° 2015-522 QPC du 19 février 2016, *Mme Josette B.-M. (Allocation de reconnaissance III)*, cons. 9.

³⁷ *Ibid.*, cons. 11.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

En conséquence, il a jugé que « *la volonté du législateur de rétablir un dispositif d'indemnisation correspondant pour partie à son intention initiale ne constitue pas en l'espèce un motif impérieux d'intérêt général justifiant l'atteinte au droit des personnes qui avaient engagé une procédure administrative ou contentieuse avant cette date* » et a donc déclaré les dispositions contestées contraires à la Constitution.

* De manière générale, lorsque le Conseil est saisi de dispositions de validation, la condition déterminante du respect des exigences de l'article 16 réside, le plus souvent, dans le caractère « impérieux » du motif d'intérêt général justifiant la rétroactivité.

– Il reconnaît à ce propos qu'un motif financier peut constituer, à lui seul, un « *motif impérieux d'intérêt général* ». Toutefois, il exige que les enjeux financiers soient suffisamment importants.

Ainsi, dans sa décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions validant les stipulations de certains contrats de prêts dits « structurés » souscrits par des personnes publiques en relevant que, « *eu égard à l'ampleur des conséquences financières qui résultent du risque de la généralisation des solutions retenues par les jugements [susceptible de faire l'objet de la validation], l'atteinte aux droits des personnes morales de droit public emprunteuses est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général* »⁴⁰. En l'espèce, l'enjeu financier était évalué à dix milliards d'euros.

À l'inverse, des enjeux financiers d'un faible montant ont parfois été jugés insuffisants pour justifier une validation législative⁴¹.

– Il arrive aussi que le Conseil constitutionnel énumère plusieurs motifs, dont l'un d'ordre financier, avant de conclure que la validation est justifiée par un motif d'intérêt général suffisant ou un motif impérieux d'intérêt général.

Dans sa décision n° 2010-53 QPC du 14 octobre 2010, le Conseil constitutionnel a ainsi admis la qualification de « *motif d'intérêt général suffisant* » d'un motif

⁴⁰ Décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014, *Loi relative à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public*, cons. 15.

⁴¹ Par exemple, dans la décision n° 2012-287 QPC du 15 janvier 2013, *Société française du radiotéléphone - SFR (Validation législative et rémunération pour copie privée II)*, cons. 6, à propos d'une validation rétroactive destinée à valider des rémunérations contestées devant la justice, le Conseil constitutionnel a considéré que « *les motifs financiers invoqués à l'appui de la validation des rémunérations faisant l'objet d'une instance en cours le 18 juin 2011, qui portent sur des sommes dont l'importance du montant n'est pas établie, ne peuvent être regardés comme suffisants pour justifier une telle atteinte aux droits des personnes qui avaient engagé une procédure contentieuse avant cette date* ».

financier dans une hypothèse où l'absence de validation aurait abouti à des situations d'« *enrichissement injustifié* »⁴².

– D'autres motifs ont pu être reconnus comme justifiant, ensemble avec un motif d'ordre financier, une loi de validation. Ainsi, dans sa décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014⁴³, le Conseil constitutionnel a jugé que constitue un motif impérieux d'intérêt général la correction d'une malfaçon législative visant à éviter la multiplication des réclamations fondées sur cette malfaçon et ayant des conséquences financières importantes.

Il a jugé que « *le législateur a entendu mettre un terme à des années de contentieux relatifs aux délibérations des syndicats mixtes instituant le "versement transport" ; qu'en adoptant les dispositions contestées de la loi du 29 décembre 2012, le législateur a entendu donner un fondement législatif certain aux délibérations des syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale ayant institué le "versement transport" avant le 1^{er} janvier 2008 ; qu'il a également entendu éviter une multiplication des réclamations fondées sur la malfaçon législative révélée par les arrêts précités de la Cour de cassation, et tendant au remboursement d'impositions déjà versées, et mettre fin au désordre qui s'en est suivi dans la gestion des organismes en cause ; que les dispositions contestées tendent aussi à prévenir les conséquences financières qui auraient résulté de tels remboursements pour certains des syndicats mixtes en cause et notamment ceux qui n'avaient pas adopté une nouvelle délibération pour confirmer l'institution du "versement transport" après l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2007 ; que, dans ces conditions, l'atteinte portée par les dispositions contestées aux droits des entreprises assujetties au "versement transport" est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général* ». Le commentaire de cette décision souligne que les dispositions contestées « *visaient en définitive à assurer le respect de la volonté initiale du législateur* ».

C'est pour un motif analogue, conjugué à la volonté de mettre fin à un contentieux potentiellement très important, que le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution, dans sa décision n° 2017-644 QPC du 21 juillet 2017, les dispositions de l'article 133 de la loi de finances rectificative pour 2016 qui validaient les arrêtés préfectoraux constatant le prélèvement opéré sur la dotation de compensation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au titre des exercices 2012 à 2014. L'intention du législateur, lors de l'adoption de l'article 77

⁴² Décision n° 2010-53 QPC du 14 octobre 2010, *Société Plombinoise de Casino (Prélèvement sur le produit des jeux)*, cons. 5.

⁴³ Décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014 précitée, cons. 6.

de la loi du 30 décembre 2009, était en effet « *d’assurer de manière pérenne la neutralité financière du transfert du produit de la taxe sur les surfaces commerciales* », de sorte que les dispositions contestées visaient bien « *à remédier, pour les années 2012 à 2014, au défaut de base légale de la compensation de ce transfert révélé par la décision du Conseil d’État* »⁴⁴.

B. – Application à l’espèce

Pour répondre au grief tiré de la méconnaissance des exigences découlant de l’article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a fait application de la jurisprudence qu’il a développée en cas de modification rétroactive d’une règle de droit ou de validation d’un acte administratif ou de droit privé par le législateur.

* Après avoir rappelé sa formulation de principe quant au contrôle qu’il opère sur ce point (paragr. 4), le Conseil a resitué les dispositions contestées dans le contexte de l’évolution législative du régime d’indemnisation des victimes des essais nucléaires français mis en place en 2010.

Le Conseil a ainsi rappelé que la loi du 5 janvier 2010 avait ouvert à toute personne souffrant de certaines pathologies résultant d’une exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français la possibilité d’obtenir réparation intégrale de son préjudice (paragr. 5) et que ce dispositif prévoyait, dès l’origine, un mécanisme de présomption de causalité entre l’exposition aux radiations et la survenance de la pathologie (paragr. 6). Il a précisé à cet égard que l’article 4 de cette loi prévoyait initialement que cette présomption pouvait être renversée lorsque, « *au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition le risque attribuable aux essais nucléaires [pouvait] être considéré comme négligeable* » (même paragr.).

Cette possibilité de renverser la présomption de causalité avait ensuite été supprimée par la loi du 28 février 2017, ce qui avait conduit le Conseil d’État à juger que la présomption ne pouvait dès lors être renversée « *que si l’administration établissait que la pathologie de la personne résultait exclusivement d’une cause étrangère à cette exposition, en particulier parce qu’elle n’avait subi aucune exposition à de tels rayonnements* » (paragr. 7).

L’article 232 de la loi du 28 décembre 2018 a de nouveau modifié l’article 4 de la loi du 5 janvier 2010 afin de prévoir une nouvelle possibilité de renversement de la

⁴⁴ Décision n° 2017-644 QPC du 21 juillet 2017, *Communauté de communes du pays roussillonnais (Validation de la compensation du transfert de la TASCOM aux communes et aux EPCI à fiscalité propre)*, paragr. 5.

présomption de causalité, « *s'il est établi que la dose annuelle de rayonnements ionisants à laquelle la personne a été exposée est inférieure à un seuil déterminé par la loi* ». Le Conseil constitutionnel a observé, à cet égard, que le Conseil d'État avait jugé, dans ses décisions du 27 janvier 2020 précitées, que l'application de ces dispositions nouvelles était limitée « *aux demandes d'indemnisation déposées après l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2018* » (paragr. 8).

Les dispositions contestées de la loi du 17 juin 2020 intervenaient au terme de cette évolution, en prévoyant que « *les dispositions de l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 sont applicables aux demandes déposées avant son entrée en vigueur, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée* » (paragr. 9).

* Il revenait tout d'abord au Conseil constitutionnel de s'assurer de la portée de ces dispositions au regard des effets qui en résultaient quant au traitement des demandes d'indemnisation déposées avant l'entrée en vigueur de l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018.

Le Conseil a considéré que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur avait « *entendu, contrairement aux décisions du Conseil d'État du 27 janvier 2020, appliquer de manière rétroactive les règles ainsi modifiées par la loi du 28 décembre 2018 aux demandes d'indemnisation déposées avant l'entrée en vigueur de cette loi* » (paragr. 10). Par voie de conséquence, le Conseil constitutionnel, dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil d'État, a dénié aux dispositions contestées tout caractère interprétatif (même paragr.).

* Faisant application de sa grille de contrôle exigeante en présence de dispositions rétroactives, le Conseil constitutionnel a ensuite constaté, d'une part, que l'application des dispositions contestées conduisait à soumettre à un régime moins favorable d'indemnisation les personnes qui, ayant été exposées à des radiations issues des essais nucléaires français, avaient développé certaines pathologies potentiellement radio-induites. En effet, comme l'avait jugé le Conseil d'État dans les décisions précitées, les dispositions contestées élargissaient « *la possibilité pour l'administration de renverser la présomption de causalité dont bénéficient* » ces personnes (paragr. 11). La décision de renvoi du Conseil d'État relevait également un tel effet en constatant que ces dispositions privaient les requérants « *rétroactivement [...] de l'application des conditions d'indemnisation plus favorables* ».

À l'instar de ce qu'il avait retenu dans sa décision n° 2015-522 QPC du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel a affirmé, d'autre part, que « *la volonté du*

législateur d'appliquer, conformément à ce qu'aurait été son intention initiale, un même régime à l'ensemble des demandes d'indemnisation, quelle que soit la date de leur dépôt », ne constituait pas un motif impérieux d'intérêt général propre à justifier l'atteinte portée au droit des personnes qui avaient engagé une procédure, administrative ou contentieuse, d'indemnisation de leurs préjudices avant l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2018 (paragr. 12).

Les dispositions contestées n'étant justifiées par aucun motif impérieux d'intérêt général, le Conseil en a conclu qu'elles méconnaissaient les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (paragr. 13).

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, il les a donc déclarées contraires à la Constitution.

* Pour finir, prenant acte du fait qu'aucun motif particulier n'imposait le report dans le temps des effets de cette déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé que celle-ci intervenait à compter de la date de publication de la décision commentée (paragr. 15).