Décision n° 2021-955 QPC
du 10 décembre 2021

(Mme Martine B.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 6 octobre par le Conseil d'État (décision n° 451407 du 5 octobre 2021), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour Mme Martine B. par la SCP Thouvenin, Coudray, Grévy, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2021-955 QPC. Elle est relative à 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.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français ;
- 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 ;
- la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ;
- 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 ;
- les décisions du Conseil d'État n^{os} 429574 et 432578 du 27 janvier 2020 ;

– le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour la requérante par Me Cécile Labrunie, avocate au barreau de Paris, enregistrées le 20 octobre 2021 ;

– les observations présentées pour le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, partie au litige à l'occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, enregistrées le même jour ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 28 octobre 2021 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Labrunie, pour la requérante, et M. Antoine Pavageau, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 30 novembre 2021 ;

Et après avoir entendu le rapporteur :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article 57 de loi du 17 juin 2020 mentionnée ci-dessus prévoit :

« Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, le b du 2° du I de l'article 232 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 est applicable aux demandes déposées devant le comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 précitée ».

2. La requérante reproche à ces dispositions 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 serait moins favorable que le régime antérieur. Selon elle, faute d'être justifiées par un motif impérieux d'intérêt général, ces dispositions méconnaîtraient 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.

3. La requérante dénonce également la différence de traitement inconstitutionnelle qui en résulterait entre les personnes ayant déposé une demande d'indemnisation, selon qu'elles ont obtenu ou non une indemnisation définitive à la date d'entrée en vigueur de ces dispositions. Ces dispositions porteraient en outre une atteinte disproportionnée au droit de propriété. Enfin, pour les mêmes motifs, la requérante reproche au législateur d'avoir méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant les droits précités.

– Sur le fond :

4. Selon 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* ». Il résulte de cette disposition 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. 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. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie.

5. L'article 1^{er} de la loi du 5 janvier 2010 mentionnée ci-dessus a ouvert la possibilité d'obtenir réparation intégrale de son préjudice à toute personne souffrant de certaines maladies radio-induites résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français.

6. L'article 4 de cette même loi prévoyait, dans sa rédaction initiale, que, lorsque la personne a résidé ou séjourné dans certaines zones géographiques au cours de périodes déterminées, elle bénéficie d'une présomption de causalité entre l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires français et la survenance de sa maladie, « *à moins qu'au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition le risque attribuable aux essais nucléaires puisse être considéré comme négligeable* ».

7. La loi du 28 février 2017 mentionnée ci-dessus a supprimé la possibilité de renverser la présomption de causalité en raison du caractère

négligeable du risque attribuable aux essais nucléaires. Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, cette 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.

8. L'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 a modifié l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 afin de prévoir que la présomption de causalité peut être renversée 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. Dans ses décisions du 27 janvier 2020 mentionnées ci-dessus, le Conseil d'État a jugé que ces dispositions nouvelles n'étaient applicables qu'aux demandes d'indemnisation déposées après l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2018.

9. Les dispositions contestées prévoient 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.

10. En adoptant ces dispositions, le législateur a 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. Les dispositions contestées ne présentent donc pas un caractère interprétatif.

11. Or, d'une part, l'application de ces règles soumet ces demandes à un régime moins favorable d'indemnisation en élargissant la possibilité pour l'administration de renverser la présomption de causalité dont bénéficient les personnes qui remplissent les conditions prévues par la loi.

12. D'autre part, 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 constitue pas un motif impérieux d'intérêt général justifiant l'atteinte ainsi portée au droit des personnes qui avaient engagé une procédure administrative ou contentieuse avant la date d'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2018.

13. Par conséquent, les dispositions contestées méconnaissent les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, elles doivent donc être déclarées contraires à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

14. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : *« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause »*. En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

15. En l'espèce, aucun motif ne justifie de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci intervient donc à compter de la date de publication de la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – 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 est contraire à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions prévues au paragraphe 15 de cette décision.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 9 décembre 2021, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 10 décembre 2021.