

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Issu d'un amendement du gouvernement déposé au Sénat alors que la discussion du projet de loi était déjà bien avancée, l'article 113 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique supprime la condition qui faisait obstacle à la satisfaction de la plupart des demandes d'indemnisation présentées sur le fondement de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

Vous savez que cette loi a institué un régime d'indemnisation des victimes ou de leurs ayants-droits qui repose sur la reconnaissance d'une présomption d'imputabilité de la maladie aux essais nucléaires français lorsque le demandeur souffre de l'une des maladies radio-induites mentionnées à l'annexe du décret pris pour son application (décret du 15 septembre 2014) et qu'il a résidé ou séjourné dans l'une des zones définies à l'article 2 de la loi et du décret. Mais cette présomption était écartée lorsqu'*« au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition le risque attribuable aux essais nucléaires [peut] être considéré comme négligeable »* (V de l'article 4). Le Comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires, mis en place par cette loi pour donner un avis au ministre de la défense sur la demande d'indemnisation jusqu'à ce que la loi du 18 décembre 2013 l'érige en autorité administrative indépendante et lui attribue un pouvoir de décision, évaluait ce risque au moyen d'un logiciel de calcul de probabilités développé conformément aux recommandations de l'Agence internationale de l'énergie atomique et le considérait comme négligeable lorsqu'il apparaissait inférieur à 1 %. Pour faible que soit ce seuil, il n'en a pas moins conduit au rejet de 98 % des demandes qui lui étaient présentées. Ni la méthode employée, qui permet bien d'évaluer le risque, ni son application, dont vous avez corrigé quelques biais par votre décision du 7 décembre 2015, *Mme L...* (n° 378325, au rec), ce qui a permis d'accroître très légèrement le nombre d'indemnisations, ne sont la cause du taux élevé de rejets, qui tient simplement à l'application aux circonstances de l'éventuelle contamination de la condition légale d'un risque non négligeable. C'est cette condition que le I de l'article 113 de la loi du 28 février 2017 a supprimée en modifiant le premier alinéa du V de l'article 4 de la loi de 2010 qui dispose désormais que le CIVEN *"examine si les conditions de l'indemnisation sont réunies. Lorsqu'elles le sont, l'intéressé bénéficie d'une présomption de causalité"*. Le II du même article prévoit que les personnes auxquelles cette condition a été opposée pourront voir leur demande réexaminée au vu de ces nouvelles dispositions, soit d'office par le CIVEN, soit à leur demande.

Le recours de M. P..., militaire de carrière ayant été affecté au centre d'expérimentations du Pacifique, à Mururoa, en Polynésie française, durant une période au cours de laquelle des essais nucléaires ont été effectués et atteint d'une pathologie radio-induite, contre le rejet de la demande d'indemnisation que lui a opposé le ministre de la défense au motif que le risque auquel il avait été exposé était négligeable est l'occasion pour la Cour administrative d'appel de Bordeaux de vous poser, en application de l'article L. 113-1 du CJA, un certain nombre de questions relatives à l'entrée en vigueur, à l'application et à la portée de ces nouvelles dispositions intervenues après le jugement du TA de Bordeaux ayant rejeté la demande de M. P... .

Les conditions de recevabilité de cette demande d'avis sont remplies : les questions de droit posées sont nouvelles, présentent, au moins pour certaines d'entre elles, une difficulté sérieuse et sont susceptibles de se poser dans de nombreux litiges, compte tenu non seulement du nombre d'instances en cours mais aussi des demandes dont pourra être ressaisi le CIVEN.

La première question n'est pas la plus difficile. Elle porte sur l'applicabilité immédiate du I de l'article 113 de la loi du 28 février 2017.

Cette dernière n'a assorti l'entrée en vigueur de cette disposition d'aucune mesure transitoire, de sorte qu'elle doit être regardée comme entrant en vigueur le lendemain de sa publication, soit le 2 mars 2017.

Encore faut-il, pour qu'une disposition législative soit applicable dès son entrée en vigueur, que son application n'apparaisse pas, en l'absence de textes réglementaires précisant les modalités de sa mise en oeuvre, « manifestement impossible », selon l'expression de votre jurisprudence constante (Section, 8 juin 1973, *Ministre des anciens combattants et victimes de guerre c/Dijon*, n° 83857, au rec; Assemblée, 27 janvier 1984, *C...*, n° 16546, au rec).

La suppression de la condition tenant à l'existence d'un risque non négligeable à laquelle était subordonnée l'indemnisation n'appelle aucune mesure réglementaire d'application : il appartiendra aux autorités chargées de statuer sur les demandes, CIVEN puis juridictions, de tenir compte de cette modification, dont les questions suivantes vous conduiront à déterminer la portée. Mais cette détermination ne relève pas du pouvoir réglementaire d'application de la loi.

L'applicabilité du I n'est pas non plus subordonnée aux recommandations que doit faire au Gouvernement dans le délai d'un an la commission créée par le III de l'article 113, aux termes duquel *"Une commission composée pour moitié de parlementaires et pour moitié de personnalités qualifiées propose, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures destinées à réserver l'indemnisation aux personnes dont la maladie est causée par les essais nucléaires. Elle formule des recommandations à l'attention du Gouvernement."* Cette disposition à la rédaction pour le moins malheureuse est le résultat de la précipitation dans laquelle ces mesures ont été adoptées, entre la commission mixte paritaire et le vote final de la loi. Le Gouvernement, pris de vitesse par le Parlement qui a supprimé totalement l'exception de risque négligeable alors que son intention initiale était de le réduire, a créé au dernier moment cette nouvelle commission chargée de proposer des critères d'indemnisation plus pertinents. A supposer qu'elle y parvienne, ces recommandations s'adresseront au Gouvernement à qui il appartiendra éventuellement, s'il l'estime opportun, de les traduire dans un projet de loi modifiant les dispositions actuelles. Ces recommandations ne sauraient légalement avoir ni pour objet ni pour effet de préciser les modalités d'application de la présomption de causalité prévue par le I, qui est donc d'application immédiate.

La deuxième question porte sur l'applicabilité du I de l'article 113 aux instances en cours à la date de son entrée en vigueur. Elle est plus délicate du fait de l'intervention du CIVEN dans le dispositif d'indemnisation.

Faisons un instant de raison, pour les besoins de la démonstration, abstraction du CIVEN.

Comme vous l'avez indiqué par votre avis du 17 octobre 2016, *Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française* (n° 400375, aux T), le contentieux auquel donne lieu l'application de la loi du 5 janvier 2010 ressortit du plein contentieux, puisqu'il tend à ce que l'Etat verse une somme d'argent en réparation d'un préjudice. Le juge du plein contentieux, qui ne se prononce pas sur la légalité d'une décision mais sur le droit dont se prévaut le requérant, doit tenir compte des circonstances de fait et de droit existantes à la date à laquelle il statue de nature à affecter l'existence et le contenu de ce droit (Section, 8 janvier 1982, *A...* n°24948 p. 9, avec les concl. du Pdt Genevois; Ass., 16 févr. 2009, *Sté Atom*, n° 274000)¹. Lorsqu'il s'agit comme en l'espèce d'un droit de créance, le juge doit faire application de la loi nouvelle pour déterminer l'existence et le contenu de cette créance, sauf si elle est déjà juridiquement constituée avant son entrée en vigueur (pour l'indemnisation de dommages consécutifs à un accident : Section, 1^{er} juillet 1966, *Avignon*, p. 436 ; en matière de pensions : 30 juillet 2003, *Mme K...* ; 17 octobre 2008, *Mme J...*, req. n° 291177, B fiché sur ce point ; pour un droit à une allocation d'invalidité : 16 mai 1973, *B...*, req. n° 89104, A). En l'espèce, si le fait générateur du préjudice est l'exposition de la victime aux radiations, le droit spécial de cette dernière à en obtenir réparation dans les conditions fixées par la loi n'est pas juridiquement constitué avant l'entrée en vigueur de celle-ci. Le juge, saisi d'une telle demande, doit ainsi déterminer l'existence de ce droit au vu des conditions de sa reconnaissance à la date à laquelle il statue. La loi du 28 février 2017, qui modifie ces conditions en supprimant un élément relatif à la reconnaissance du lien de causalité auquel est subordonné l'engagement de la responsabilité de l'Etat, est donc en principe d'application immédiate aux instances en cours.

Devrait-il en aller différemment parce que la loi a confié à une autorité administrative indépendante une compétence pour statuer sur les demandes d'indemnisation ?

Nous ne le pensons pas : par définition, si le juge du plein contentieux doit tenir compte des évolutions des circonstances de fait et de droit susceptibles d'affecter la reconnaissance d'un droit, il peut être conduit à se prononcer en application de dispositions nouvelles ou au vu d'éléments inconnus de l'administration qui a d'abord examiné la demande.

Il est vrai que lorsque le législateur a confié l'examen des demandes à un organisme spécialisé composé en grande partie d'experts et doté de pouvoirs d'instruction importants, il pourrait sembler plus opportun de renvoyer à cet organisme pour qu'il se prononce au vu des nouveaux éléments pertinents plutôt que d'imposer au juge, qui ne bénéficie pas des mêmes compétences techniques, de le faire. Mais il s'agit-là d'une objection que l'on pourrait faire dans de nombreuses matières relevant du plein contentieux et vous n'avez à notre connaissance jamais renoncé à reconnaître au juge du plein contentieux l'obligation de se prononcer sur la demande au vu des nouvelles circonstances de droit ou de fait au motif que les services instructeurs de l'administration seraient mieux outillés pour le faire. Vous n'avez admis la possibilité que le juge de plein contentieux annule la décision et renvoie l'instruction de la demande à l'administration plutôt que de statuer sur elle que dans l'hypothèse d'une irrégularité de la procédure administrative qui

¹ La régularité d'une procédure reste en revanche subordonnée au respect des règles en vigueur à la date à laquelle elle s'est déroulée : 10 janvier 2011, *Association oiseaux nature, association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions*, n° 317076, aux T.

avait fait perdre au demandeur le bénéfice d'une garantie (10 oct 2013, *OFPRA*, n° 362798, au rec). Au demeurant, d'une part, le juge dispose également d'importants pouvoirs d'instruction lui permettant de bénéficier de l'expertise dont il ne disposerait pas personnellement ; d'autre part, dans le cas particulier de l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires, la loi nouvelle qu'il s'agira pour le juge d'appliquer pour la première fois à la demande dont il est saisi ne modifie que les conditions de reconnaissance du droit à indemnisation en les simplifiant puisque, comme nous le verrons, la suppression de l'exigence d'un risque non négligeable rend la présomption de causalité quasiment irréfragable. La part des éléments scientifiques dans la reconnaissance du droit à indemnisation est donc largement réduite. Quant à l'évaluation du préjudice, qui constitue l'autre volet de la mission du CIVEN qui doit formuler une proposition d'indemnisation, elle ne s'écarte en rien de l'office habituel du juge de la responsabilité administrative.

La circonstance que le II de l'article 113 prévoit que le CIVEN peut réexaminer les demandes qui ont été rejetées *"s'il estime que l'entrée en vigueur de la présente loi est susceptible de justifier l'abrogation de la précédente décision"* et que *"dans les mêmes conditions, le demandeur ou ses ayants droit s'il est décédé peuvent également présenter une nouvelle demande d'indemnisation, dans un délai de douze mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi"*, ne nous semble pas, contrairement à la position prise par la Cour administrative d'appel de Nantes dans plusieurs affaires², justifier d'introduire une exception aux principes généraux que nous venons d'exposer. Cette disposition prévoit seulement une possibilité de réexamen des demandes qui ont été rejetées en application des anciennes dispositions, y compris d'ailleurs, ainsi que cela ressort des travaux préparatoires de la loi, lorsque ce rejet a été confirmé par une décision de justice devenue définitive³. Mais lorsque la demande fait l'objet d'une instance contentieuse, il appartient à la juridiction de statuer sur le droit à indemnisation au vu des nouvelles conditions de reconnaissance de ce droit.

Si vous pensez comme nous que le juge doit faire immédiatement application des conditions de reconnaissance du droit à indemnisation résultant de l'entrée en vigueur d'une loi en cours d'instance, vous répondrez à la troisième question que la juridiction doit inviter les parties à débattre de l'application de ces nouvelles règles, si elles ne sont pas invoquées par elles, comme elle doit le faire, en application de l'article R 611-7 du CJA, pour tout moyen soulevé d'office sur laquelle elle est susceptible de fonder la solution du litige. Or le juge du plein contentieux doit prendre en compte d'office les circonstances de fait et de droit nouvelles (voyez par exemple, pour des circonstances de fait, Section, 19 novembre 1993, *Mlle B...*, req. n° 100288, A et, pour l'application de la loi nouvelle, votre décision précitée *Sté Atom*).

2 CAA de Nantes 12 mars 2017, n° 16NT 01041, 12 avril 2017 n° 16NT 00659, n° 16NT01960 et n°16NT01689, 17 avril 2017, n° 16NT02761.

3 Voir sur ce point F-X. Bréchet, "L'indemnisation des victimes des essais nucléaires français après la loi du 28 février 2017", *AJDA* : "Alors que l'amendement initial du gouvernement subordonnait le réexamen d'un dossier par le CIVEN à la « réserve que la première décision de rejet n'ait pas donné lieu à une décision juridictionnelle irrévocable (...) antérieurement à son entrée en vigueur », cette réserve n'a pas été reprise par le législateur. D'autre part, lors des débats en commission mixte paritaire le 6 février 2017, M. V. Lurel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué être « d'accord [avec les sénateurs] sur la nécessité d'ouvrir la faculté de revenir sur des décisions juridictionnelles qui seraient devenues définitives, pour permettre aux personnes dont le dossier a été rejeté de pouvoir le soumettre à nouveau. » De même, Mme E. Bareigts, ministre chargé de l'outre-mer, déclarait lors de la dernière lecture du texte à l'Assemblée nationale le 9 février 2017 : « Enfin, et je crois qu'il s'agit là d'un point essentiel, les personnes ayant été déboutées du fait du droit trop restrictif par le passé pourront voir leurs dossiers réexaminés. »

Nous traiterons ensemble les deux questions suivantes qui ont trait à la portée de la présomption de causalité qui résulte de la modification apportée par le I de l'article 113 de la loi du 28 février 2017 à l'article 4 de la loi de 2010. Rappelons en les termes : le CIVEN "*examine si les conditions de l'indemnisation sont réunies. Lorsqu'elles le sont, l'intéressé bénéficie d'une présomption de causalité*". La Cour vous demande si cette présomption est désormais irréfutable et, en cas de réponse négative, "quels sont les éléments susceptibles d'être pris en compte pour renverser la présomption de causalité".

Lue hors du contexte de son adoption et de son histoire, cette disposition ne fait qu'instituer une présomption simple de causalité au bénéfice du demandeur. Rien dans sa lettre ne la distingue des régimes de responsabilité pour faute dans lesquels la victime bénéficie simplement d'un transfert au défendeur de la charge de la preuve qui pèse en principe sur le demandeur (usager victime de dommages de travaux publics; responsabilité du fait du fonctionnement du service public hospitalier; etc.) ou des régimes qui instituent une présomption de causalité, sans la qualifier, tel que le dispositif d'indemnisation des victimes de l'amiante, dont la Cour de cassation a jugé qu'il institue une présomption simple, susceptible de preuve contraire (Civ 2e, 7 mai 2009, n° 08-13.591).

L'application du régime législatif d'indemnisation des personnes contaminées par le virus de l'hépatite C à l'occasion d'une transfusion sanguine offre une illustration de la portée d'une présomption simple dans le cas, qui est aussi celui des victimes d'irradiations, où il s'agit de déterminer l'importance d'un risque de causalité. Vous avez ainsi indiqué que "la présomption de l'origine transfusionnelle d'une contamination par le virus de l'hépatite C prévue par les dispositions de l'article 102 de la loi du 4 mars 2002 est constituée dès lors qu'un faisceau d'éléments confère à l'hypothèse d'une origine transfusionnelle de la contamination, compte tenu de l'ensemble des éléments disponibles, un degré suffisamment élevé de vraisemblance. Tel est normalement le cas lorsqu'il résulte de l'instruction que le demandeur s'est vu administrer, à une date où il n'était pas procédé à une détection systématique du virus de l'hépatite C à l'occasion des dons du sang, des produits sanguins dont l'innocuité n'a pas pu être établie, à moins que la date d'apparition des premiers symptômes de l'hépatite C ou de révélation de la séropositivité démontre que la contamination n'a pas pu se produire à l'occasion de l'administration de ces produits. Eu égard à la disposition selon laquelle le doute profite au demandeur, la circonstance que l'intéressé a été exposé par ailleurs à d'autres facteurs de contamination, résultant notamment d'actes médicaux invasifs ou d'un comportement personnel à risque, ne saurait faire obstacle à la présomption légale que dans le cas où il résulte de l'instruction que la probabilité d'une origine transfusionnelle est manifestement moins élevée que celle d'une origine étrangère aux transfusions" (19 octobre 2011, *Mme V*, n° 339670, au rec). Telle est la méthode que nous vous aurions proposé de suivre pour l'application du régime d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires s'il fallait s'en tenir à la lettre de l'article 4 de la loi de 2010.

Mais cet exemple montre bien que cela serait contraire à l'esprit du texte et à l'intention du législateur. Car il résulte tant de l'histoire de sa rédaction que des travaux parlementaires que la présomption de causalité que prévoit l'article 4 de la loi de 2010 dans sa rédaction issue de la loi de 2017 n'est pas une présomption simple que la preuve d'une probabilité manifestement moins élevée que celle d'une origine étrangère de la maladie aux essais nucléaires permettrait de renverser.

En effet, cela reviendrait à rendre la présomption moins forte que celle qui résultait de l'application des termes de la loi de 2010 que le législateur a supprimé dans l'intention de la renforcer. En indiquant que la présomption de causalité ne pouvait être renversée qu'en présence d'un risque négligeable, le législateur de 2010 avait déjà fixé une exigence de preuve contraire assez élevée, que le CIVEN avait traduite en adoptant un seuil de probabilité inférieur à 1 %.

L'amendement du gouvernement à l'origine de la modification législative fixait ce seuil à 0,3 %. S'il est certainement curieux de formuler une règle législative par référence à une donnée produite par un logiciel, cette solution initiale révèle l'intention du gouvernement de renforcer la présomption.

Le législateur est allé plus loin puisqu'il a purement et simplement supprimé l'exception de risque négligeable, de sorte que la faiblesse de la probabilité que la maladie soit imputable aux essais nucléaires ne permet plus, quelle qu'elle soit, de renverser la présomption de causalité. Une déclaration en séance publique de la ministre des outre-mer lors de la dernière lecture du texte au Sénat, le 14 février 2017, confirme cette analyse : « 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. » En effet, le législateur n'a prévu aucun autre motif de renversement de cette présomption, renvoyant seulement, au III, à l'imagination - et il leur en faudra - des membres de la commission créée pour faire des recommandations au gouvernement sur ce point. La rédaction de cette dernière disposition laisse d'ailleurs transparaître la conscience de ce que les nouvelles conditions légales pourront permettre l'indemnisation de personnes dont la maladie n'est pas causée par les essais nucléaires.

Dès lors qu'il convient de lire l'article 4 de la loi de 2010 modifié comme excluant que la présomption de causalité qu'il prévoit puisse être renversée par la démonstration de la faiblesse de la probabilité que la maladie ait été causée par l'exposition aux radiations lors d'un essai nucléaire, cette présomption ne peut être renversée que par la preuve d'une cause autre certaine, c'est à dire exclusive. L'Etat 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, dès lors que les autres conditions pour être indemnisé établissent l'existence d'un risque de contamination, par la présence sur les lieux des essais nucléaires pendant la période à laquelle ils ont eu lieu et d'un risque de causalité, par le caractère possiblement radio-induit de la maladie. 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 irréfragable 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. Nous vous proposons donc de répondre aux quatrième et cinquième questions que la présomption de causalité instituée par ces dispositions ne peut être renversée que par la preuve de ce que la maladie est exclusivement causée par des circonstances étrangères aux essais nucléaires.

La sixième et dernière question ne porte pas, à la différence des précédentes, sur l'application de la réforme du régime d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français résultant de la loi du 28 février 2017 mais, plus généralement, sur l'office du juge saisi d'une demande d'indemnisation sur ce fondement. Elle est ainsi formulée : "Quelles que soient les réponses apportées aux questions précédentes, le juge peut-il, compte tenu de son office de pleine juridiction en la matière, se borner à renvoyer la victime devant le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires pour la fixation du montant de son indemnisation ?".

Cette question est d'une grande importance pratique pour les juridictions du fond qui ont probablement été déçues que vous n'y répondiez pas dans votre précédent avis par lequel vous vous êtes prononcés sur la nature du recours contentieux. Mais elle ne vous était pas posée.

Aucune raison ne justifie à nos yeux de ne pas faire application des principes qui régissent l'office du juge administratif saisi de conclusions indemnitaires.

L'objet de la demande présentée au CIVEN est en effet d'obtenir l'indemnisation d'un préjudice. Le demandeur doit ainsi fournir tous les éléments permettant au CIVEN, si celui-ci estime qu'il remplit les conditions pour être indemnisé, de proposer le versement d'une somme réparant intégralement le préjudice, comme le prévoit l'article 1er de la loi de 2010. L'article 10 du décret d'application de la loi dispose que le demandeur joint à son dossier de demande "*Le cas échéant, tous documents relatifs aux autres procédures engagées par le demandeur concernant l'indemnisation des mêmes préjudices et les justificatifs des prestations et indemnités perçues à ce titre*". Le formulaire de demande précise que doivent être jointes "Toutes pièces médicales en votre possession faisant état de soins reçus au titre de la ou des affections concernées (certificats médicaux, compte rendus d'hôpitaux, bilans hospitaliers, examens spécialisés avec traduction le cas échéant)" ainsi que "Tout document permettant d'apprécier la nature et l'importance des préjudices subis (certificat d'arrêt de travail, bulletin de salaire, déclaration de revenus, frais médicaux non remboursés, frais d'aménagement d'un véhicule et/ou d'un logement adapté, perte d'une activité de loisir, etc...)".

Le recours contentieux formé à la suite du refus opposé à la demande d'indemnisation présentée au CIVEN n'en modifie pas l'objet. C'est la raison pour laquelle vous avez jugé que ce recours ressortissait du plein contentieux. La personne qui saisit la juridiction à la suite du rejet de sa demande doit être regardée comme demandant la condamnation de l'Etat à l'indemniser du préjudice subi, alors même que, le CIVEN ayant rejeté sa réclamation au motif qu'elle ne remplissait pas les conditions légales ouvrant droit à indemnisation, notamment après avoir constaté que le risque de contamination était négligeable, elle se bornerait à demander l'annulation de la décision de rejet du CIVEN. Vous l'avez très récemment jugé à propos des demandes d'indemnisation présentées à l'ONIAM, auquel la loi (art L. 3111-9 du code de la santé publique) donne mission d'assurer « *la réparation intégrale des préjudices directement imputables à une vaccination obligatoire pratiquée dans les conditions mentionnées au présent chapitre* » : "Considérant que les litiges nés des décisions mentionnées à l'article R. 3111-31 du code de la santé publique ... ressortissent par nature au plein contentieux indemnitaire ; qu'il suit de là que la demande portée par Mme C. devant le tribunal administratif de Lyon, alors même qu'elle se présentait comme une demande d'annulation pour excès de pouvoir de la décision du directeur de l'ONIAM, devait être regardée comme un recours de pleine juridiction tendant à ce que l'indemnisation sollicitée par la requérante soit mise à la charge de l'office" (7 février 2017, *Mme D...*, n° 391912, aux T). La référence à la « nature » du litige pour le rattacher au plein contentieux renvoie aux limites de la jurisprudence *Lafage*, qui ne joue pas pour les litiges relevant par nature exclusivement du plein contentieux. Cette qualification vaut autant pour les litiges relatifs à l'indemnisation de préjudices transfusionnels que pour ceux relatifs à l'indemnisation des préjudices liés à l'exposition à des radiations nucléaires. Dès lors que la juridiction doit toujours être regardée comme saisie de conclusions indemnitaires, elle doit toujours statuer dessus.

Lorsque le requérant n'a pas présenté ses conclusions comme des conclusions indemnitaires, ce qui est probablement fréquent compte tenu du motif de rejet de la plupart des demandes présentées au CIVEN, il appartient à la juridiction d'inviter le demandeur, s'il ne l'a pas fait spontanément ou si le montant de l'indemnité qu'il demande ne ressort pas des pièces produites, à chiffrer sa demande indemnitaire et à produire le dossier qu'il a du produire devant le CIVEN pour établir son préjudice. L'absence d'évaluation chiffrée des conclusions indemnitaires n'aura pour conséquence que de fonder la compétence du tribunal administratif en premier et dernier ressort, à moins que le demandeur ait sollicité une expertise (même décision).

La juridiction doit ensuite statuer sur la demande de condamnation de l'Etat comme elle doit le faire dans tout contentieux indemnitaire. Elle doit "déterminer elle-même, au besoin après avoir ordonné les mesures ou suppléments d'instruction appropriés", les différents éléments constitutifs du droit à réparation (préjudice, fait générateur et lien de causalité). Elle ne peut renvoyer le demandeur devant l'administration que pour la liquidation des indemnités, "après avoir défini les bases de cette liquidation de manière suffisamment précise pour qu'elles ne puissent prêter à contestation" (12 février 1971, *Sieur C...*, n° 79233, p. 130).

La circonstance, proche de celle qui nous occupe, que des éléments nouveaux soient intervenus en cours d'instance susceptibles de modifier l'indemnisation ne justifie pas que le juge ne statue pas sur la demande (16 avril 2010, *M. S...*, n° 324262, au rec, s'agissant d'une proposition d'indemnisation qu'avait faite l'administration au requérant à la suite d'un arrêté préfectoral reconnaissant un état de catastrophe naturelle).

La juridiction, après avoir vérifié que les conditions de l'indemnisation sont remplies, fixera le montant du préjudice selon les principes du droit commun, au vu des justifications produites par le demandeur, qui ne bénéficie sur ce point d'aucune présomption. Là-encore, la circonstance que le CIVEN n'ait pas formulé de proposition d'indemnisation ne nous paraît pas faire obstacle à ce que la juridiction exerce la plénitude de son office : le CIVEN a bien été saisi et le motif pour lequel il a décidé de rejeter la demande ne détermine pas l'office du juge; en fixant l'indemnisation, le juge remplit entièrement son office qui est de rétablir le demandeur dans l'intégralité de ses droits, comme il le fait lorsqu'il est saisi de conclusions indemnitaires après rejet de la réclamation préalable; cette substitution est d'autant plus justifiée que la loi ne laisse aucune marge d'appréciation au CIVEN puisqu'elle prévoit la réparation intégrale du préjudice.

Nous vous proposons donc de répondre à cette dernière question qu'il appartient à la juridiction de fixer l'indemnisation demandée au titre de la loi de 2010, y compris si elle n'est formellement saisie que de conclusions en annulation de la décision de rejet du CIVEN et qu'elle ne peut renvoyer le demandeur devant l'administration que dans l'hypothèse où elle ne pourrait liquider elle-même certains éléments du préjudice et sous réserve d'avoir elle-même précisément défini les bases de cette liquidation.

EPCMNC à ce que vous répondiez à la CAA de Bordeaux dans le sens des observations qui précèdent.