

N° 27
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2024

PROPOSITION DE LOI

*relative à la reconnaissance de la responsabilité de l'État
et à l'indemnisation des victimes du chlordécone,*

PRÉSENTÉE

Par M. Dominique THÉOPHILE,

Sénateur

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le scandale du chlordécone en Guadeloupe et en Martinique est ancien et bien connu et il revient aujourd'hui au législateur d'inscrire définitivement dans la loi le droit pour les victimes de ce pesticide d'être indemnisées des souffrances endurées.

Ancien et bien connu, ce scandale l'est d'autant plus que dès 1968, la commission interministérielle d'étude de l'emploi des toxiques en agriculture l'avait « *refoulé à cause de sa grande persistance et de sa toxicité* ».

Lors de sa séance du 1^{er} février 1972, cette même commission, rappelant ses constats de 1968, autorise néanmoins la commercialisation et l'utilisation du chlordécone pour un an à titre dérogatoire, afin de lutter contre le charançon de la banane aux Antilles françaises.

Cette autorisation, qui ne devait être que temporaire et réexaminée chaque année, devient définitive. Les séances de la commission des toxiques se succèdent et l'autorisation initialement délivrée en 1972 est tacitement reconduite chaque année, en dépit des risques bien connus. En 1981, le Curlone, nouvelle formulation commerciale à base de chlordécone, est homologué.

Les risques sont d'autant mieux connus qu'en octobre 1976, la rivière James, qui longeait le site de production du pesticide à Hopewell, aux États-Unis, est interdite d'accès pendant treize ans à la suite de sa contamination au Kepone – autre nom du chlordécone. À la même époque, le tribunal de Richmond condamne plusieurs industriels, et notamment Allied Chemical, qui avait mis au point le pesticide, à une amende de 3 millions de dollars, et Life Science Products, qui avait repris sa production, à une amende de 13,5 millions de dollars (équivalant à 123 millions d'euros aujourd'hui).

Alors qu'ils avaient connaissance de la toxicité du Kepone pour l'homme et l'environnement, les chimistes des deux sociétés avaient caché cette information, et ont donc été reconnus coupables de pas moins de 95 infractions au code de Virginie.

Ainsi, dès le milieu des années 1970, il n'est plus question, aux États-Unis, de produire ou d'utiliser le chlordécone. Les ouvriers de l'usine d'Hopewell ont souffert d'intoxications aiguës à ce pesticide et les eaux polluées de la rivière James suffisent à convaincre les autorités que ce pesticide ne peut être utilisé sans danger.

Pourtant, il n'en est pas de même en Guadeloupe et en Martinique, où les ouvriers agricoles, non prévenus de la toxicité du produit, répandent le produit à pleine main sur les plans de bananes, fer de lance de l'économie antillaise.

L'État est donc prévenu – à la fois par le rapport de la commission des toxiques de 1968 et par l'exemple américain – mais décide de laisser faire.

Il est de nouveau alerté en 1977, lors de la parution du rapport rédigé par J. Snegaroff, à la suite d'une mission de l'INRA, qui établit l'existence d'une pollution des sols des bananeraies et des milieux aquatiques environnants par les organochlorés.

De nouveau, en 1980, le rapport Kermarrec souligne la bioaccumulation des substances organochlorées dans l'environnement. Il invite à effectuer des recherches spécifiques sur le chlordécone.

Ainsi, et pendant plus de vingt ans, les sols et les eaux de Guadeloupe et de Martinique sont peu à peu pollués par ce pesticide particulièrement persistant. Quant aux habitants, non prévenus des effets du chlordécone, ils sont peu à peu contaminés.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) souligne aujourd'hui que des études toxicologiques et épidémiologiques ont démontré les effets néfastes du chlordécone sur le système nerveux, la reproduction, le système hormonal et le fonctionnement de certains organes (foie, rein et cœur). L'expertise Inserm pesticides et santé, publiée en 2021, conclut quant à elle à la présomption forte d'un lien entre l'exposition au chlordécone de la population et le risque de survenue de cancer de la prostate.

Or, l'étude Kannari mise en œuvre par l'ANSES et Santé publique France entre 2013 et 2014 montre que le chlordécone a été détecté chez plus de 90 % des individus vivant aux Antilles. De plus, 77 % des travailleurs agricoles de la banane ont été directement exposés au chlordécone à l'époque où ce pesticide était utilisé.

Finalement, un rapport d'expertise particulièrement inquiétant, rédigé par le professeur Belpomme en 2007 et portant sur les conséquences

agrobiologiques, alimentaires et sanitaires de ce pesticide en Martinique, conduit les autorités publiques à mettre en œuvre, à partir de 2008, des « plans chlordécone ».

Les plans chlordécone se succèdent à partir de la fin des années 2000, pour tenter de diminuer l'exposition de la population générale à ce pesticide, malgré sa persistance dans les terres et les eaux. Une politique de chlordéconémie est peu à peu diffusée, afin que chaque individu connaisse son degré de contamination au pesticide et les risques pour sa santé.

Ces plans ne visent toutefois pas à indemniser les populations contaminées depuis des années.

Il faut ainsi attendre le décret n° 2021-1724 du 20 décembre 2021 révisant et complétant les tableaux de maladies professionnelles pour que le cancer de la prostate soit reconnu comme une maladie professionnelle ouvrant droit à indemnisation chez les travailleurs de la banane exposés au chlordécone.

Ainsi, actuellement, seuls les travailleurs de la banane souffrant d'un cancer de la prostate peuvent obtenir une indemnisation auprès du Fonds d'indemnisation des victimes de pesticides, et cela seulement s'ils remplissent les conditions suivantes : ils doivent avoir travaillé au moins dix ans au contact du chlordécone et justifier du fait que moins de quarante ans se sont écoulés entre leur dernière exposition et le diagnostic de cancer de la prostate.

Une indemnisation est également ouverte pour les enfants qui ont été exposés au chlordécone in utero et qui présentent des pathologies du système nerveux, des leucémies ou des malformations congénitales dues à l'activité professionnelle d'un de leurs parents.

La réparation proposée par le Fonds d'indemnisation des victimes de pesticides est forfaitaire et non intégrale – étonnant lorsque l'on compare ce régime à celui ouvert pour les victimes des essais nucléaires français, qui peuvent obtenir une réparation intégrale de leurs préjudices auprès du Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN).

Or, comme on l'a vu, les travailleurs et leurs enfants ne sont pas les seuls à avoir été contaminés par ce terrible pesticide. C'est la quasi-totalité de la population antillaise qui a été exposée au chlordécone, à plus ou moins forte dose.

Une étude conduite par le docteur Luc Multigner parue en 2015¹ révèle ainsi que les concentrations en chlordécone dans le sang chez les travailleurs des bananes (6,3 µg/L) n'étaient pas beaucoup plus élevées que celles présentes dans le sang des hommes travaillant en dehors du secteur agricole (5,5 µg/L).

À terme, c'est donc la quasi-totalité de la population qui est susceptible de tomber malade et qui vit dans la peur de développer une pathologie liée à ce pesticide.

La responsabilité de l'État dans l'autorisation délivrée pour la commercialisation et l'épandage du pesticide, révélée en 2019 par le Rapport d'enquête de Mme Justine Bénin sur l'impact économique, sanitaire et environnemental de l'utilisation du chlordécone et du paraquat comme insecticides agricoles dans les territoires de Guadeloupe et de Martinique, sur les responsabilités publiques et privées dans la prolongation de leur autorisation et évaluant la nécessité et les modalités d'une indemnisation des préjudices des victimes et de ces territoires, doit désormais être officiellement reconnue par le législateur à travers la présente proposition de loi.

Tirant les conséquences de ce rapport d'enquête, il convient également de définir un véritable régime juridique permettant à toutes les victimes – et pas seulement aux travailleurs exposés au pesticide – d'obtenir une indemnisation intégrale – et non forfaitaire – de leurs préjudices.

Il convient en effet de répondre au sentiment d'injustice ressenti par la population antillaise, notamment à la suite de l'ordonnance de non-lieu rendue le 2 janvier 2023 dans l'affaire de la pollution au chlordécone portée devant le juge pénal dès 2006 par des associations de victimes, qui cherchaient à engager la responsabilité pénale de l'État, alors même que conformément à l'article 121-2 du code pénal, l'État ne peut voir sa responsabilité pénale mise en cause ni ne peut être traduit devant les juridictions répressives.

Il s'agit également de proposer un régime complet d'indemnisation, en s'appuyant sur les travaux parlementaires déjà réalisés, et notamment sur la proposition de loi tendant à la création d'un fonds d'indemnisation des victimes du chlordécone et du paraquat en Guadeloupe et en Martinique déposée en 2018 sur le bureau de l'Assemblée nationale mais jamais examinée, ainsi que sur la proposition de loi visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone, adoptée

¹ MULTIGNER L., KADHEL P., ROUGET F., BLANCHET P., CORDIER S., "Chlordecone exposure and adverse effects in French West Indies populations", *Environ Sci Pollut Res Int.*, 2015.

en première lecture à l'Assemblée nationale le 1^{er} mars 2024 mais jamais examinée au Sénat.

En s'appuyant sur les régimes mis en œuvre pour les victimes de l'amiante et des essais nucléaires français, la présente proposition de loi, après avoir reconnu la responsabilité de la République française dans les préjudices subis par les populations antillaises du fait de l'épandage du chlordécone, crée donc un comité d'indemnisation des victimes du chlordécone, chargé d'indemniser les préjudices moraux et physiques subis par la population de Guadeloupe et de Martinique.

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à reconnaître la responsabilité de l'État dans les préjudices causés par l'utilisation du chlordécone et subis par les populations de la Guadeloupe et de la Martinique et à fixer le principe d'une indemnisation de ces populations, de même que l'obligation d'organiser une campagne de prévention à l'échelle nationale.

L'article 2 fixe les conditions dans lesquelles les populations peuvent obtenir l'indemnisation prévue à l'article 1^{er} et impose au demandeur la charge de la preuve en matière de lieu de séjour et de durée du séjour, ainsi que des préjudices indemnisés au titre de la présente loi, au besoin en demandant le concours des administrations concernées pour obtenir les justificatifs nécessaires.

L'article 3 définit les modalités de versement de l'indemnisation aux victimes du chlordécone sous forme de capital et prévoit, afin d'éviter toute double indemnisation à raison des indemnisations qui auraient pu être versées par le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides, que toute réparation déjà perçue par le demandeur pour les mêmes chefs de préjudice soit déduite des sommes déjà versées au titre de l'indemnisation prévue par la présente loi.

L'article 4 de la proposition de loi prévoit la création d'une autorité administrative indépendante, le comité d'indemnisation des victimes du chlordécone (CIVIC), chargée d'examiner les demandes d'indemnisation présentées par les populations de Guadeloupe et de Martinique, et crée une présomption de causalité pour la victime demandant une indemnisation si les critères fixés par le législateur sont réunis.

L'article 5 de la proposition de loi aligne sur le régime des indemnités perçues par les victimes de maladies ionisantes ou les victimes de maladies liées à l'amiante le régime des indemnités perçues par les victimes de préjudices causés par l'exposition au chlordécone en permettant d'affranchir de l'impôt les indemnités versées aux personnes indemnisées par le CIVIC.

Enfin, l'article 6 de la proposition de loi donne au CIVIC les moyens de mener à bien sa mission de service public et prévoit la création et le reversement d'une partie des taxes au comité, et d'une autre partie des taxes pour compenser le coût de la campagne de prévention mise en œuvre à large échelle.

Proposition de loi relative à la reconnaissance de la responsabilité de l'État et à l'indemnisation des victimes du chlordécone

Article 1^{er}

- ① L'État reconnaît sa responsabilité dans les préjudices moraux et sanitaires subis par les populations de Guadeloupe et de Martinique résultant de l'autorisation de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques à base de chlordécone et de leur usage prolongé comme insecticide agricole.
- ② Il indemnise toutes les victimes de cette contamination dans les conditions fixées par la présente loi, que celle-ci ait eu lieu dans le cadre d'une activité professionnelle ou non.
- ③ L'État met en place une campagne de prévention sur l'ensemble du territoire national afin de mettre en avant l'existence de la chlordéconémie.
- ④ Il renforce également la prévention sanitaire de la population en mettant en place un dépistage systématique du cancer de la prostate à partir de quarante-cinq ans pour les populations de Guadeloupe et de Martinique.

Article 2

- ① I. – Toute personne souffrant d'une maladie, inscrite sur une liste fixée par décret en Conseil d'État conformément aux travaux reconnus par la communauté scientifique internationale et résultant d'une exposition au chlordécone due aux autorisations de commercialisation et d'épandage délivrées par la République française, peut obtenir réparation intégrale de son préjudice dans les conditions prévues par la présente loi.
- ② La demande de réparation doit être présentée dans un délai de six ans suivant la promulgation de la présente loi pour les personnes souffrant d'une maladie résultant d'une exposition au chlordécone lorsque la maladie s'est déclenchée avant la promulgation de la présente loi.
- ③ La demande de réparation doit être présentée dans un délai de six ans suivant le déclenchement de la maladie lorsqu'elle s'est déclenchée après la promulgation de la présente loi.

- ④ II. – Si la personne est décédée, la demande de réparation peut être présentée par ses ayants droit. Si elle est décédée avant la promulgation de la présente loi, la demande doit être présentée par l’ayant droit avant le 31 décembre de la sixième année qui suit la promulgation de la présente loi. Si la personne décède après la promulgation de la même loi, la demande doit être présentée par l’ayant droit au plus tard le 31 décembre de la sixième année qui suit le décès.
- ⑤ III. – Toute personne souffrant d’un préjudice d’anxiété résultant d’une exposition au chlordécone due aux autorisations de commercialisation et d’épandage délivrées par la République française et qui n’a pas encore développé de maladie liée à cette exposition peut obtenir réparation intégrale de son préjudice dans les conditions prévues par la présente loi si elle a résidé ou séjourné en Guadeloupe ou en Martinique, au moins cinq ans, entre le 1^{er} janvier 1972 et le 1^{er} janvier 1992.
- ⑥ La demande de réparation doit être présentée dans un délai de six ans suivant la promulgation de la présente loi.
- ⑦ IV. – Toute personne dont l’enfant souffre d’une pathologie résultant d’une exposition in utero au chlordécone due aux autorisations d’épandage délivrées par la République française peut obtenir réparation intégrale de son préjudice dans les conditions prévues par la présente loi si l’intégralité de la grossesse s’est déroulée sur le territoire de Guadeloupe ou de Martinique, à partir du 1^{er} janvier 1972, et si les parents ont vécu au moins cinq ans en Guadeloupe ou en Martinique entre le 1^{er} janvier 1972 et le 1^{er} janvier 1992.
- ⑧ La demande de réparation doit être présentée dans les six ans suivant la promulgation de la présente loi pour les enfants nés avant sa promulgation, et dans un délai de six ans suivant la naissance pour les enfants nés après la promulgation de la présente loi.
- ⑨ V. – Le demandeur justifie, en cas de besoin avec le concours des administrations concernées, qu’il a résidé ou séjourné dans les zones et durant les périodes concernées et que sa demande de réparation relève de l’une des situations définies aux I à IV du présent article.

Article 3

- ① L’indemnisation est versée sous forme de capital.
- ② Toute réparation déjà perçue par le demandeur à raison des mêmes chefs de préjudice est déduite des sommes versées au titre de l’indemnisation prévue par la présente loi.

- ③ L'acceptation de l'offre d'indemnisation vaut transaction au sens de l'article 2044 du code civil et désistement de toute action juridictionnelle en cours. Elle rend irrecevable toute autre action juridictionnelle visant à la réparation des mêmes préjudices.

Article 4

- ① I. – Les demandes d'indemnisation sont soumises au comité d'indemnisation des victimes du chlordécone, qui se prononce par une décision motivée dans un délai de six mois suivant le dépôt du dossier complet.
- ② II. – Le comité d'indemnisation, qui est une autorité administrative indépendante, comprend neuf membres nommés par décret :
- ③ 1° Un président, dont la fonction est assurée par un membre du Conseil d'État ou par un magistrat de la Cour de cassation, sur proposition, respectivement, du vice-président du Conseil d'État ou du premier président de la Cour de cassation ;
- ④ 2° Huit personnalités qualifiées, dont au moins cinq médecins, parmi lesquels au moins :
- ⑤ – trois médecins nommés sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de leur compétence dans le domaine de l'épidémiologie en santé environnementale ;
- ⑥ – un médecin nommé sur proposition du Haut Conseil de la santé publique en raison de sa compétence dans le domaine de la réparation des dommages corporels ;
- ⑦ – un médecin nommé, après avis conforme du Haut Conseil de la santé publique, sur proposition des associations représentatives de victimes de contamination au chlordécone.
- ⑧ Les huit personnalités qualifiées comprennent quatre femmes et quatre hommes.
- ⑨ Des suppléants de ces personnalités qualifiées sont désignés dans les mêmes conditions. Ils remplacent les membres titulaires en cas d'absence ou d'empêchement.
- ⑩ Le président peut désigner un vice-président parmi ces personnalités qualifiées.
- ⑪ Le mandat des membres du comité est d'une durée de trois ans. Ce mandat est renouvelable, sous réserve du septième alinéa du présent II.

- ⑫ En cas de partage égal des voix, celle du président du comité est prépondérante.
- ⑬ Dans l'exercice de leurs attributions, les membres du comité ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité.
- ⑭ III. – Le président du comité d'indemnisation des victimes du chlordécone a qualité pour agir en justice au nom du comité.
- ⑮ IV. – Ce comité examine si les conditions de l'indemnisation du préjudice sont réunies. Lorsqu'elles le sont, l'intéressé bénéficie d'une présomption de causalité.
- ⑯ Le comité procède ou fait procéder à toute investigation scientifique ou médicale utile, sans que puisse lui être opposé le secret professionnel.
- ⑰ Il peut requérir communication, de tout service de l'État, collectivité publique, organisme gestionnaire de prestations sociales ou assureur, de tous renseignements nécessaires à l'instruction de la demande. Ces renseignements ne peuvent être utilisés à d'autres fins que cette dernière.
- ⑱ Les membres du comité et les agents désignés pour les assister doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des informations mentionnées aux trois premiers alinéas du présent IV.
- ⑲ Dans le cadre de l'examen des demandes, le comité respecte le principe du contradictoire. Le demandeur peut être assisté par une personne de son choix.
- ⑳ V. – Les modalités de fonctionnement du comité d'indemnisation des victimes de la contamination au chlordécone, les éléments que doit comporter le dossier présenté par le demandeur ainsi que les modalités d'instruction des demandes, et notamment les modalités permettant le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense, sont fixés par décret en Conseil d'État. Elles doivent inclure la possibilité, pour le requérant, de défendre sa demande en personne ou par un représentant.

Article 5

- ① Après le 33° *ter* de l'article 81 du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les indemnités versées aux personnes souffrant de pathologies liées à leur exposition au chlordécone ou à leurs ayants droit, de même que les personnes souffrant d'un préjudice d'anxiété lié à cette exposition ou les enfants souffrant de pathologies liées à leur exposition intra utero au chlordécone, en application de la loi n° du relative à la reconnaissance de la responsabilité de l'État et à l'indemnisation des victimes du chlordécone ; ».

Article 6

- ① La charge pour l'État résultant de la présente loi est compensée, à due concurrence, par :
- ② 1° La création d'une taxe additionnelle de 15 % sur les bénéfices générés par l'industrie des produits phytosanitaires pour les sociétés redevables de l'impôt sur les sociétés qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros ;
- ③ 2° La création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ④ Le produit des taxes ainsi créées est affecté pour partie au comité d'indemnisation des victimes du chlordécone, pour la réalisation de ses missions de service public, et pour partie à la campagne de prévention mise en œuvre par l'État.