

N° 506

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 avril 2025

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi relative à la reconnaissance de la responsabilité de l'État et à l'indemnisation des victimes du chlordécone,*

Par Mme Nadège HAVET,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, président ; M. Didier Mandelli, premier vice-président ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varaillas, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, vice-présidents ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, secrétaires ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Alexandre Basquin, Jean-Pierre Corbisez, Jean-Marc Delia, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Eric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Damien Michallet, Louis-Jean de Nicolaÿ, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Jean-Marc Ruel, Mme Denise Saint-Pé, M. Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, MM. Paul Vidal, Michaël Weber.

Voir les numéros :

Sénat : 27 et 507 (2024-2025)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. CHLORDÉCONE DANS LES ANTILLES FRANÇAISES : DEUX DÉCENNIES D'INSUFFISANTE PRUDENCE DE L'ÉTAT.....</b>	<b>6</b>
A. VINGT ANS DE COMMERCIALISATION ET D'UTILISATION DU CHLORDÉCONE EN GUADELOUPE ET EN MARTINIQUE : LES CARENCES FAUTIVES DE L'ÉTAT.....	6
B. UTILISATION DU CHLORDÉCONE DANS LES ANTILLES FRANÇAISES : DES EFFETS SANITAIRE ET ÉCOLOGIQUE D'AMPLEUR.....	7
<b>II. RECONNAÎTRE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT ET INDEMNISER LARGEMENT LES VICTIMES DU CHLORDÉCONE : UNE PROPOSITION DE LOI AMBITIEUSE À MÛRIR.....</b>	<b>7</b>
A. RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT : UNE NÉCESSAIRE RECONNAISSANCE JURIDIQUE ET SYMBOLIQUE.....	7
B. UN CHEMIN DE RÉPARATION DES POPULATIONS IMPRÉGNÉES PAR LE CHLORDÉCONE TRÈS LARGE.....	8
C. CONSACRER UN FONDS D'INDEMNISATION AD HOC DESTINÉ AUX VICTIMES DU CHLORDÉCONE : UN CHOIX PEU ADAPTÉ À L'OBJECTIF.....	8
<b>III. UNE PROPOSITION DE LOI AUX EFFETS JURIDIQUES À PARFAIRE EN L'ÉTAT DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES.....</b>	<b>9</b>
A. UN DISPOSITIF JURIDIQUE PEU LISIBLE ET EN DÉCALAGE AVEC LES DÉCISIONS RENDUES PAR LES JURIDICTIONS ET LES RÉGIMES D'INDEMNISATION PRÉEXISTANTS.....	9
B. UNE RELATION ENTRE EXPOSITION AU CHLORDÉCONE ET PATHOLOGIES ENCORE MAL DÉFINIE SCIENTIFIQUEMENT.....	10
<b>EXAMEN DES ARTICLES.....</b>	<b>13</b>
• <b>Article 1<sup>er</sup> Reconnaître la responsabilité de l'État, réparer les victimes et prévoir la survenue de pathologies liées au chlordécone.....</b>	<b>13</b>
• <b>Article 2 Réparer les préjudices des personnes exposées au chlordécone dans les territoires des Antilles françaises.....</b>	<b>22</b>
• <b>Article 3 Indemniser sous forme de capital les victimes du chlordécone.....</b>	<b>30</b>
• <b>Article 4 Création du comité d'indemnisation des victimes du chlordécone.....</b>	<b>33</b>
• <b>Article 5 Exonérer d'impôt sur le revenu les indemnités versées par le Civic.....</b>	<b>37</b>
• <b>Article 6 Gage financier.....</b>	<b>39</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>41</b>
• <b>Désignation du rapporteur (Mercredi 12 mars 2025).....</b>	<b>41</b>
• <b>Examen du rapport (Mercredi 2 avril 2025).....</b>	<b>43</b>

<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....</b>	<b>53</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>55</b>
<b>LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....</b>	<b>57</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>59</b>

## L'ESSENTIEL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant la rapporteure Nadège Havet, a examiné, le 2 avril 2025, la **proposition de loi visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone**, présentée par Dominique Théophile et plusieurs de ses collègues.

Cette initiative s'inscrit dans la continuité d'une dizaine de travaux parlementaires<sup>1</sup> (législatif et de contrôle) engagés depuis 2005 qui démontrent que cette pollution dévastatrice est un sujet de vive préoccupation pour le législateur.

Ce texte procède d'une **louable intention de reconnaître le lourd préjudice sanitaire et écologique causé par le chlordécone**, en admettant la responsabilité pour faute de l'État et en proposant d'indemniser largement les populations des Antilles françaises. La reconnaissance officielle et solennelle de l'insuffisante vigilance de l'État dans ses missions de police sanitaire, qui a permis l'utilisation du chlordécone entre 1972 et 1993 en Guadeloupe et Martinique, répond **légitimement à une forte attente de la population**.

Plusieurs fragilités juridiques du texte portant sur les critères proposés pour l'indemnisation des populations exposées au chlordécone expliquent cependant les réserves de la commission : **ces critères ne correspondent pas** au consensus scientifique international **et divergent significativement du champ d'ouverture** de la réparation des préjudices établi par la récente décision de la cour administrative d'appel de Paris. Élargir le champ de l'indemnisation, au-delà des certitudes scientifiques, reviendrait à **légiférer à l'aveugle dans un domaine éminemment sensible**.

Soucieux de la lisibilité des normes qu'il établit, le législateur s'est en effet toujours adossé, que ce soit pour les victimes de l'amiante ou des essais nucléaires, sur des données incontestables. Un élargissement des critères d'indemnisation, éloigné de la **position d'équilibre** dégagée par les juridictions qui reconnaissent **la part** de responsabilité de l'État, pourrait affaiblir **la cohérence et l'efficacité de la réponse publique**.

En outre, pour la commission, la création d'une autorité administrative indépendante – le comité d'indemnisation des victimes du chlordécone (Civic) – reviendrait à consacrer un **exceptionnalisme concurrent du régime général d'indemnisation des victimes de pesticides** mis en place par le législateur en 2020. Instaurer un mécanisme d'indemnisation *sui generis*, alors même que le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP) poursuit sa montée en puissance, porterait atteinte à **l'objectif de simplification et de lisibilité de l'action publique**.

Ces raisons justifient que **la commission, à regret, n'ait pas adopté de texte**. En conséquence, la discussion en séance publique portera sur le texte initial de la proposition.

---

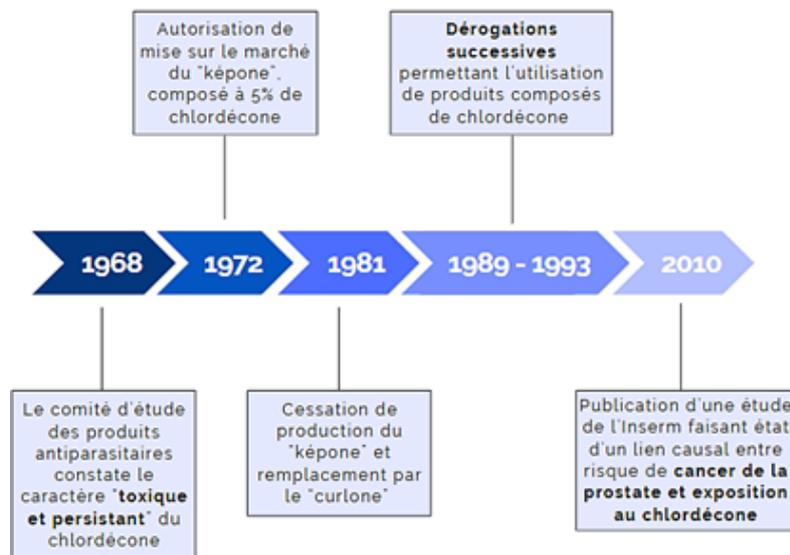
<sup>1</sup> Notamment deux rapports de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) : rapport n° 487 (2008-2009) de Mme Catherine Procaccia, sénateur, et M. Jean-Yves Le Déaut, député, *Impacts de l'utilisation de la chlordécone et des pesticides aux Antilles : bilan et perspectives d'évolution*, 24 juin 2009 ; rapport n° 360 (2022-2023) de Mme Catherine Procaccia, sénateur, *L'impact de l'utilisation de la chlordécone aux Antilles françaises*, 16 février 2023.

## I. CHLORDÉCONE DANS LES ANTILLES FRANÇAISES : DEUX DÉCENNIES D'INSUFFISANTE PRUDENCE DE L'ÉTAT

### A. VINGT ANS DE COMMERCIALISATION ET D'UTILISATION DU CHLORDÉCONE EN GUADELOUPE ET EN MARTINIQUE : LES CARENCES FAUTIVES DE L'ÉTAT

Entre 1972 et 1993, l'État a autorisé l'utilisation de produits phytosanitaires composés de chlordécone dans les Antilles françaises, afin **d'éradiquer le charançon du bananier** – un ravageur originaire d'Asie du Sud-Est capable de décimer une culture.

La toxicité du chlordécone, très tôt démontrée, est de nature à suggérer que **l'État a failli dans ses missions de contrôle** et de délivrance d'autorisations de vente et d'homologation du pesticide. L'absence de mesures adéquates pour protéger la santé publique et l'environnement, ainsi que le défaut de gestion des stocks résiduels de chlordécone traduit en effet une grave impéritie administrative.



Source : CATDD

En manquant de diligence et en l'absence de mesures de précaution mises en œuvre par l'État, **le lien de confiance** qui unit la Métropole aux territoires ultramarins antillais a incontestablement été altéré.

La Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé (...) »

Onzième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

## B. UTILISATION DU CHLORDÉCONE DANS LES ANTILLES FRANÇAISES : DES EFFETS SANITAIRES ET ÉCOLOGIQUES D'AMPLEUR

Le chlordécone, largement utilisé dans les bananeraies de Guadeloupe et de Martinique, a eu des conséquences néfastes durables et notables sur la santé humaine et l'environnement : les **travailleurs** des cultures bananières, les **femmes** et **leurs enfants** exposés *in utero* et plus généralement, **l'ensemble de la population** – en raison de la pollution des sols, cours d'eau, nappes phréatiques et espaces maritimes – ont été en contact, à divers degrés, avec cette substance.

En effet, la molécule de chlordécone est détectable chez 95 % de la population des Antilles françaises, d'après une étude conduite par Santé publique France en 2017<sup>1</sup>. Pour autant, cette imprégnation ne signifie pas systématiquement un risque pathologique avéré. En 2021, une étude de l'Anses a montré qu'en dépit d'une exposition au pesticide, **une part significative de la population se situe hors d'une situation à risque** :



de la population de Martinique est hors d'une situation à risque



de la population de la Guadeloupe est hors d'une situation à risque

## II. RECONNAÎTRE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT ET INDEMNISER LARGEMENT LES VICTIMES DU CHLORDÉCONE : UNE PROPOSITION DE LOI AMBITIEUSE À MÛRIR

### A. RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT : UNE NÉCESSAIRE RECONNAISSANCE JURIDIQUE ET SYMBOLIQUE

Les **carences fautives et les négligences de l'État** concernant l'utilisation du chlordécone font l'objet d'une reconnaissance sans équivoque de la part des juridictions administratives<sup>2</sup>. Retenant une approche équilibrée et réaliste, elles ont toutefois estimé que **la responsabilité était partagée**.

L'article 1<sup>er</sup> du texte prévoit la **reconnaissance pleine et entière de la responsabilité pour faute de l'État** dans les préjudices moraux et sanitaires subis par les populations de Guadeloupe et de Martinique. Cette disposition

<sup>1</sup> Santé publique France et Anses, décembre 2017, « Exposition des consommateurs des Antilles au chlordécone, résultats de l'étude Kannari ».

<sup>2</sup> Par une décision du 24 juin 2022 du tribunal administratif de Paris, puis une décision de la cour administrative d'appel de Paris du 11 mars 2025, les juges du fond ont reconnu plusieurs fautes de l'État.

est moins nuancée que la position officielle du chef de l'État Emmanuel Macron : dans son allocution du 27 septembre 2018 en Martinique, il avait en effet estimé que « *l'État doit prendre sa part de responsabilité dans cette pollution et doit avancer dans le chemin de la réparation et des projets* ».

Pour la commission, un **travail de mémoire**, fondement indispensable à l'apaisement social et à la reconnaissance des souffrances des populations, est **nécessaire**.

### **B. UN CHEMIN DE RÉPARATION DES POPULATIONS IMPRÉGNÉES PAR LE CHLORDÉCONE TRÈS LARGE**

L'article 2 de la proposition de loi définit le périmètre des personnes éligibles et les modalités de réparation des préjudices. Il retient le principe d'une **indemnisation intégrale**, couvrant à la fois les préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux des victimes, ainsi que la réparation du **préjudice d'anxiété**. Seraient éligibles à ces indemnisations **toute personne** souffrant d'une maladie résultant d'une exposition au chlordécone, les ayants droit de la victime décédée et les personnes dont l'enfant souffre d'une pathologie résultant d'une exposition *in utero* au pesticide. L'article 3 précise que l'indemnisation est versée sous forme de capital exonéré d'impôt sur le revenu (article 5).

Toutefois, ni les dispositifs envisagés ni l'exposé des motifs de la proposition de loi n'apportent une estimation du nombre de personnes susceptibles de prétendre à réparation, ce qui rend **difficilement quantifiable la portée et le coût de ce dispositif**.

### **C. CONSACRER UN FONDS D'INDEMNISATION AD HOC DESTINÉ AUX VICTIMES DU CHLORDÉCONE : UN CHOIX PEU ADAPTÉ À L'OBJECTIF**

La création d'un « comité d'indemnisation des victimes du chlordécone » (Civic) compétent pour statuer sur les demandes d'indemnisation vise à garantir **la dignité, la probité et l'indépendance** de ses membres. L'article 4 prévoit que ce fonds est doté d'une personnalité morale de droit public spécifique, lui conférant le statut d'autorité administrative indépendante (AAI). L'intention affichée est louable : il s'agirait d'ériger des **garde-fous** contre toute forme d'ingérence et de répondre à de fortes attentes exprimées localement.

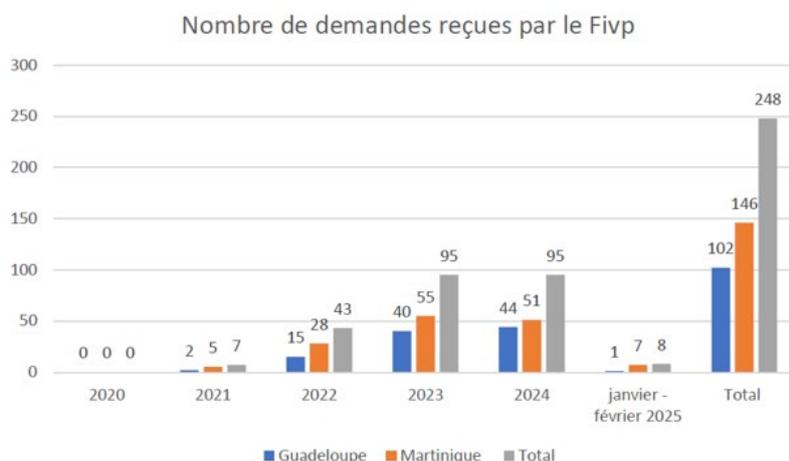
Néanmoins, la mise en place d'une AAI vise généralement à répondre soit à un doute sérieux et préexistant de partialité, soit à endosser des missions de contrôle justifiant ce formalisme. La commission considère que partir du postulat d'ingérences éventuelles risquerait **d'entacher la crédibilité** de la future autorité et **d'affaiblir sa légitimité**. En outre, le législateur a, par le passé, confié des missions similaires à des établissements publics

administratifs (EPA) à l’instar du fonds d’indemnisation des victimes de l’amiante (Fiva) ou des victimes d’infections nosocomiales (Oniam), ce qui n’a pas soulevé de difficultés particulières.

### III. UNE PROPOSITION DE LOI AUX EFFETS JURIDIQUES À PARFAIRE EN L’ÉTAT DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES

#### A. UN DISPOSITIF JURIDIQUE PEU LISIBLE ET EN DÉCALAGE AVEC LES DÉCISIONS RENDUES PAR LES JURIDICTIONS ET LES RÉGIMES D’INDEMNISATION PRÉEXISTANTS

La commission partage **la nécessité d’une reconnaissance juridique forte de la responsabilité de l’État, à la fois pour sa portée symbolique et pour répondre aux attentes légitimes des populations concernées.** Elle serait d’autant plus fondée que le Président de la République a ouvert le chemin, en 2018, à cet « *aggiornamento* » après des années de silence. L’approche retenue par le texte repose sur une **responsabilité exclusive, pleine et entière de l’État. Dans leurs récentes décisions, les juridictions administrative et judiciaire, ont retenu une approche plus réaliste.** Légiférer alors que l’affaire est encore pendante devant les juridictions, et susceptible d’un pourvoi en cassation, risquerait de **fragiliser un contentieux toujours en cours.**



Source : Direction de la sécurité sociale

**Sans nier l’intérêt d’une indemnisation pour les victimes du chlordécone,** la commission relève également le manque **d’articulation** entre le régime de réparation spécifique proposé par le texte et celui assuré par le fonds d’indemnisation des victimes de pesticides (FIVP). Ce dernier, fruit d’une initiative sénatoriale de 2020, poursuit sa montée en puissance et **rend déjà possible l’indemnisation des victimes professionnelles du chlordécone.** La coexistence de **fonds d’indemnisation** ne serait pas opportune pour la **lisibilité et la simplicité de l’action publique.**

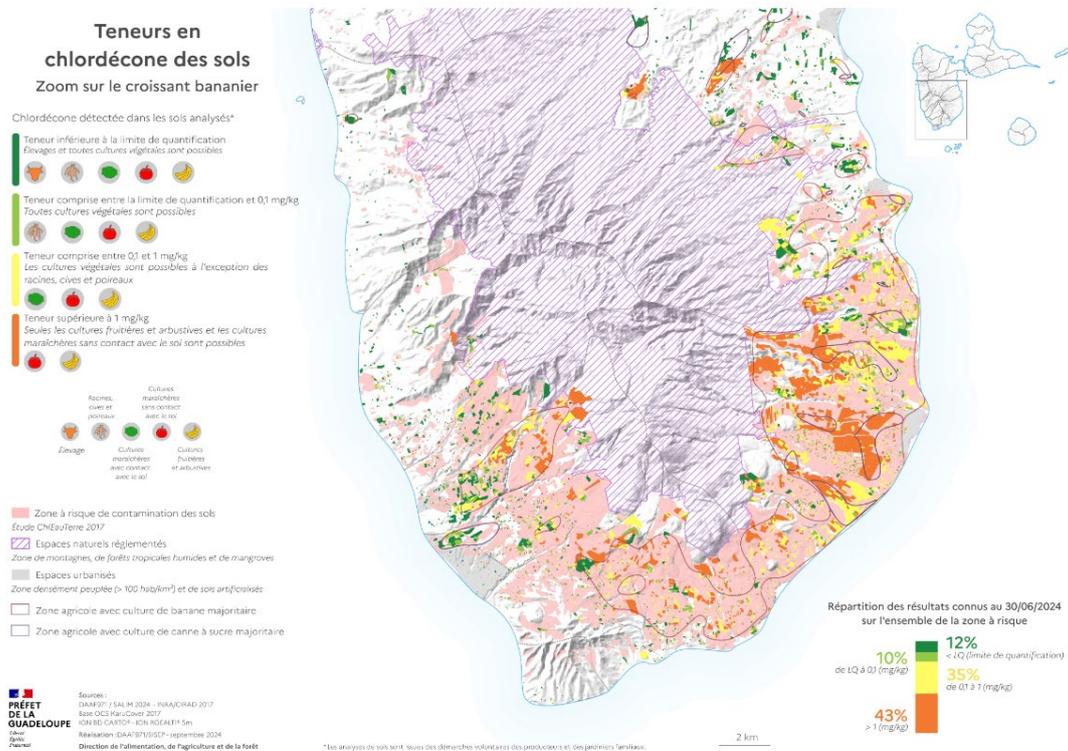
## B. UNE RELATION ENTRE EXPOSITION AU CHLORDÉCONE ET PATHOLOGIES ENCORE MAL DÉFINIE SCIENTIFIQUEMENT

S'il ne fait aucun doute que l'exposition prolongée au chlordécone au-delà de certaines valeurs est **un facteur aggravant du développement du cancer de la prostate**, ni les études de l'Inserm, de l'Anses ni même le consensus scientifique international ne parviennent à catégoriser clairement les pathologies imputables à l'exposition au chlordécone.

La commission estime que légiférer en l'absence de consensus scientifique robuste ferait courir un **risque avéré de sécurité juridique** en confrontant l'autorité chargée d'indemniser les victimes à des difficultés d'évaluation insurmontables.

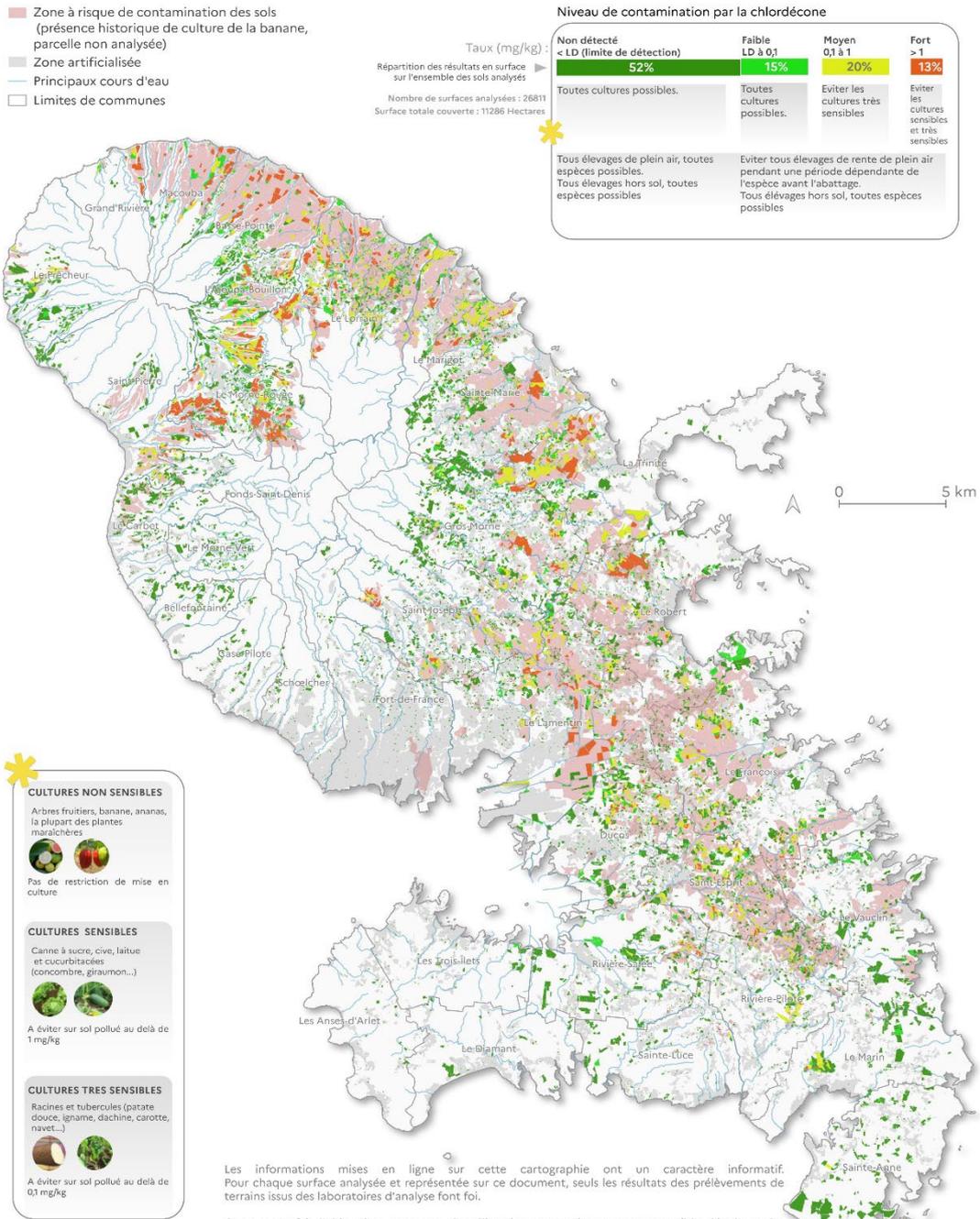
En effet, le « **temps de la science** » est **incompressible**. Dans des situations comparables, le législateur, tant dans le cas de l'amiante dont les effets néfastes étaient répertoriés dès les années 1940 que s'agissant des rayonnements ionisants largement documentés par l'UNSCEAR<sup>1</sup> à partir de 1955, a **attendu un demi-siècle pour légiférer avec recul**.

### Teneurs en chlordécone dans les sols en Guadeloupe, secteur Basse-Terre



<sup>1</sup> Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants.

## Teneurs en chlordécone dans les sols analysés en Martinique



Les informations mises en ligne sur cette cartographie ont un caractère informatif. Pour chaque surface analysée et représentée sur ce document, seuls les résultats des prélèvements de terrains issus des laboratoires d'analyse font foi.

Cette carte fait l'objet d'un processus d'amélioration en continu et est susceptible d'intégrer des évolutions.

Nombre de surfaces analysées : 26811, pour 11286 hectares, à la date du 27/03/2025

Sources des données : Préfecture de la Martinique - DEAL Martinique - DAAF Martinique - BRGM - BDTPO® EIGN - GéoMartinique - OCS GE 2017  
Version 251 des données de diffusion des analyses de sol.  
Cartographie : DEAL Martinique / SCPDT / Unité Géomatique - Mars 2025 - v2.0



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**Reconnaître la responsabilité de l'État, réparer les victimes et prévoir la survenue de pathologies liées au chlordécone**

**Cet article vise à reconnaître la responsabilité de l'État résultant de l'autorisation de mise sur le marché des produits phytosanitaires à base de chlordécone entre 1972 et 1993.**

**Il pose un principe de réparation de toutes les victimes du chlordécone, que celles-ci aient été exposées au titre de leur activité professionnelle ou non.**

**Il prévoit que l'État met en place une campagne nationale de prévention afin d'établir l'existence de la chlordéconémie et instaure un dépistage systématique du cancer de la prostate à partir de quarante-cinq ans pour les populations de Guadeloupe et de Martinique.**

**La commission n'a pas adopté l'article 1<sup>er</sup>.**

**I. L'utilisation du chlordécone est à l'origine d'une imprégnation des populations et des milieux de la Martinique et de la Guadeloupe, sans que l'État n'ait pleinement endossé sa responsabilité ni réparé les dommages causés aux victimes**

**A. L'utilisation prolongée du chlordécone dans les Antilles : un désastre sanitaire et écologique**

**1. Durant vingt ans, le chlordécone a fait l'objet d'autorisations successives de mise sur le marché par les autorités sanitaires**

Entre 1972 et 1993, la substance active « chlordécone », connue sous diverses appellations commerciales<sup>1</sup> a été largement utilisée dans les Antilles françaises afin d'éradiquer le charançon du bananier – un ravageur originaire d'Asie du Sud-Est aux effets néfastes pour les plantations. L'utilisation de cet antiparasitaire agricole dans les cultures bananières résulte de **plusieurs autorisations de mise sur le marché délivrées par les autorités sanitaires françaises.**

La dangerosité de ce produit a été établie avant même qu'il ne soit autorisé à la vente. Ainsi que le relève le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact économique, sanitaire et environnemental de l'utilisation du chlordécone et du paraquat comme

---

<sup>1</sup> Les produits composés de chlordécone ont été commercialisés sous différentes appellations : Képone 5 %, le Musalone, le Curlone.

insecticides agricoles dans les territoires de Guadeloupe et de Martinique, adopté en fin d'année 2019<sup>1</sup>, « à partir de la fin décembre 1968, le **comité d'étude des produits antiparasitaires à usage agricole commence à constater la dangerosité** », qualifiant le chlordécone de « *toxique et persistant* ».

### **Le chlordécone : un insecticide persistant et toxique**

Produit synthétisé en 1951, ce n'est qu'en 1958 que le chlordécone est mis sur le marché par Allied Chemical, déjà sous le nom de Képone.

Le chlordécone est un insecticide organochloré toxique, écotoxique et persistant. Considéré comme non biodégradable, le chlordécone a dans l'environnement **une demi-vie évaluée entre 250 et 650 ans dans les sols**.

La voie orale constitue la principale voie d'absorption de la molécule par l'organisme.

Le rapport d'enquête constate ensuite que le comité d'étude des produits antiparasitaires à usage agricole a déclassé, le 29 janvier 1971, le Képone en le considérant non plus comme un produit toxique, mais uniquement comme un composé dangereux. Cette modification constitue un préalable à la vente de ce phytosanitaire et à sa mise sur le marché.

La commission d'enquête établit également que le comité d'étude (devenu entre-temps la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole toxiques) a prorogé entre 1972 et 1980 l'autorisation provisoire de mise sur le marché du « Képone 5 % ».

À partir de 1981, le Képone cesse d'être produit et commercialisé. Un nouveau produit dénommé « Curlone », composé à 5 % de chlordécone, est mis sur le marché à la suite d'un avis favorable de la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole toxiques permettant la délivrance d'une autorisation provisoire de vente.

En raison de dérogations successives<sup>2</sup>, et alors même que la toxicité de ce nouveau produit avait été établie par la commission d'étude à partir de juin 1989, il a continué à être légalement employé dans les bananeraies jusqu'en 1993.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 2440 du 26 septembre 2019 de Mme Justine Bénin et M. Serge Letchimy au nom de la commission d'enquête 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 de l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Ainsi que le relève le rapport d'enquête susmentionné, page 41 : « La première est une autorisation du sous-directeur de la protection des végétaux, au nom du ministre de l'Agriculture, datée du 6 mars 1992 autorisant l'usage du "Curlone" à titre dérogatoire jusqu'au 28 février 1993. Le 25 février 1993, de nouveau, le sous-directeur de la protection des végétaux délivre une deuxième dérogation qui permet à l'ensemble des planteurs de bananiers l'usage du reliquat de "Curlone" jusqu'au 30 septembre 1993 ».

## **2. L'exposition au chlordécone a eu des effets sur la santé humaine des travailleurs agricoles et potentiellement sur la totalité de la population des Antilles françaises**

Avant l'interdiction de mise sur le marché, et dès les années 1970, plusieurs rapports et études avaient alerté sur les **risques du chlordécone envers la santé humaine et l'environnement**.

Les rapports « Snegaroff » de 1977<sup>1</sup> et « Kermarrec » de 1980<sup>2</sup> ainsi que le classement du chlordécone comme cancérigène possible chez l'homme par le centre international de recherche sur le cancer en 1979 ont mis en lumière tant la pollution des sols et des milieux aquatiques que la présence de la substance tout au long de la chaîne alimentaire.

Pendant vingt ans pourtant, des substances à base de chlordécone ont été utilisées en Guadeloupe et en Martinique, entraînant des **effets néfastes pour la santé des populations**. Si l'utilisation du chlordécone dans les cultures bananières a exposé en premier lieu **les travailleurs agricoles qui ont manipulé et épandu le produit**, c'est potentiellement la totalité des habitants des Antilles françaises qui a été affectée par cette substance nocive.

En premier lieu, **les travailleurs des bananeraies** ont pu être en contact direct avec le chlordécone par trois voies : **cutanée** (considérée comme la principale voie d'exposition en milieu professionnel agricole), **respiratoire** (seconde voie d'exposition) et enfin **digestive** (par contact de la bouche avec les mains contaminées).

Une étude de Santé publique France de 2018 a estimé qu'en 1989, environ 12 735 travailleurs agricoles permanents travaillaient dans les bananeraies. Parmi eux, 9 806 travailleurs ont été exposés au chlordécone lors des traitements des bananeraies<sup>3</sup>. Une nouvelle étude de Santé publique France et de l'Inserm est actuellement conduite sur une cohorte d'environ 13 000 travailleurs exposés au chlordécone afin d'étudier la « mortalité par cause » des travailleurs agricoles des bananeraies, en fonction de leur exposition au composé organochloré.

Si le lien entre exposition au chlordécone et présence de cette substance dans le sang n'est plus à démontrer, l'absence d'étude portant spécialement sur les travailleurs des bananeraies **nuît à la détermination causale de préjudices qu'ils ont subis**. Aujourd'hui, seul le **cancer de la prostate** est légalement et scientifiquement reconnu comme une **maladie**

---

<sup>1</sup> Ce rapport a été établi dans le cadre d'une mission de l'Institut national de la recherche agronomique, il a mis en évidence l'existence de la pollution des sols des bananeraies et des milieux aquatiques environnants par les substances organochlorées.

<sup>2</sup> Ce rapport a souligné la bioaccumulation des substances organochlorées dans l'environnement, il a relevé l'accroissement de la concentration en perchlordécone dans la chaîne alimentaire et a attiré l'attention sur le chlordécone dans le but de cerner avec précision sa présence dans l'environnement.

<sup>3</sup> Santé publique France, Études et enquêtes, octobre 2018, « Évaluation des expositions professionnelles aux pesticides utilisés dans la culture de la banane aux Antilles et description de leurs effets sanitaires ».

**professionnelle** liée à l'exposition au chlordécone, par le décret n° 2021-1724 du 20 décembre 2021 révisant et complétant les tableaux des maladies professionnelles.

Au-delà des travailleurs des bananeraies, c'est la **totalité de la population des Antilles françaises** qui est susceptible d'être concernée par une contamination au chlordécone.

L'imprégnation de la population par ce produit phytosanitaire est généralisée, mais contrastée : la molécule du pesticide est certes détectée chez environ **95 % de la population**, mais parmi eux, seuls **5 %** ont une **imprégnation au moins dix fois supérieure à la moyenne** selon les données transmises par l'Anses à la rapporteure. Aujourd'hui, il n'est pas établi par un consensus scientifique international que la présence du chlordécone dans le sang est susceptible d'entraîner des pathologies autres que le cancer de la prostate chez certains sujets fortement exposés. La présence d'un taux faible de chlordécone dans le sang n'est pas reconnue comme pathogène.

La **rémanence du chlordécone** dans les milieux naturels – sols, cours d'eau et espaces maritimes – entraîne une contamination généralisée et caractérisée de ces espaces. L'incidence environnementale de cette substance a pour effet de contaminer **les produits de consommation courante qui s'en retrouvent contaminés** : les poissons et crustacés d'eau douce, les œufs et les viandes hors volailles sont identifiés comme les aliments qui présentent la plus forte concentration de chlordécone<sup>1</sup>.

La présence de la substance dans ces aliments de consommation courante peut expliquer l'imprégnation de la population antillaise.

Le degré d'exposition et d'imprégnation à la substance s'apprécie scientifiquement en fonction d'une valeur toxicologique de référence (VTR)<sup>2</sup>. Afin de détecter la présence du chlordécone dans l'organisme, il est procédé à des prélèvements sanguins afin de déterminer un **taux de « chlordéconémie »** (correspondant à la concentration de chlordécone mesurée dans le sang à un instant donné).

---

<sup>1</sup> Anses, décembre 2017, *Exposition des consommateurs des Antilles au chlordécone, résultats de l'étude Kannari*.

<sup>2</sup> La valeur toxicologique de référence (VTR) est une métrique utilisée pour évaluer les risques liés à l'exposition de la population générale à des substances chimiques. Elle est utilisée à la fois par les organismes scientifiques tels que l'institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) et l'agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), et par l'assurance maladie dans ses examens et test sanguins notamment en matière de chlordéconémie.

## B. Une reconnaissance symbolique de la responsabilité de l'État

Dans une déclaration du 27 septembre 2018 à Morne-Rouge en Martinique, le Président de la République Emmanuel Macron estimait que « l'État doit **prendre sa part de responsabilité dans cette pollution** et doit avancer dans le chemin de la réparation et des projets »<sup>1</sup>.

La reconnaissance verbale de la responsabilité de l'État par le plus haut personnage de l'État constitue un moment clef qui ne semble toutefois pas suffisant pour les victimes et les habitants des Antilles françaises exposés au chlordécone au quotidien. Dans une décision du 24 juin 2022, le tribunal administratif de Paris a reconnu la **carence fautive de l'État** dans le contrôle de la mise en vente de pesticides à base de chlordécone<sup>2</sup>. Il a également retenu la responsabilité de l'État en raison de **négligences répétées** conduisant à homologuer ces pesticides sans démontrer leur innocuité sur la santé des populations, des cultures et des animaux ainsi qu'en autorisant la poursuite des ventes même après retrait de l'homologation.

Cette reconnaissance par les juridictions était fortement attendue par les victimes et les associations des victimes. Elle ouvre la voie à la réparation des personnes exposées au chlordécone.

Par ailleurs, plusieurs initiatives parlementaires législatives ont proposé de reconnaître politiquement et juridiquement la responsabilité de l'État. Ainsi, le 29 février 2024, l'Assemblée nationale a adopté la proposition de loi du député Elie Califer, visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone<sup>3</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de ce texte reconnaissait la responsabilité de la République française « dans les préjudices sanitaires, moraux, écologiques et économiques subis par les territoires de Guadeloupe et de Martinique et par leurs populations ».

La responsabilité de l'État dans ses missions de police sanitaire et de contrôle de mise sur le marché de produits phytosanitaires nocifs a, dans un récent arrêt du 11 mars 2025 de la cour administrative d'appel de Paris, été confirmée.

---

<sup>1</sup> Point presse du Président Emmanuel Macron dans une exploitation agricole en Martinique, 27 septembre 2018 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/09/27/point-presse-du-president-emmanuel-macron-dans-une-exploitation-agricole-en-martinique>.

<sup>2</sup> Tribunal administratif de Paris, 24 juin 2022, n° 2006925/6-2, 2 107 178/6-2 et 2 126 538/6-2

<sup>3</sup> Proposition de loi n° 2061 (16<sup>e</sup> législature) déposée le mardi 16 janvier 2024 visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone.

**L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris :**  
**confirmer la reconnaissance de la responsabilité de l'État**

Le 11 mars 2025, la cour administrative d'appel de Paris, statuant sur un arrêt du tribunal administratif de Paris du 24 juin 2022, a confirmé la **responsabilité pour faute de l'État**. Elle a relevé plusieurs carences fautives :

- négligences fautives en autorisant la vente et en homologuant les produits contenant du chlordécone ;
- en n'organisant pas la collecte du reliquat de stocks du produit Curlone ;
- en mettant en place tardivement des contrôles afin de rechercher la présence de traces de chlordécone dans l'environnement et dans la chaîne alimentaire ;
- enfin, en manquant à son devoir d'information à l'égard des populations.

Aujourd'hui, la responsabilité de l'État est largement admise juridiquement sur le fondement de fautes, mais **elle n'a jamais fait l'objet d'une reconnaissance politique solennelle**.

**C. Une indemnisation strictement circonscrite aux victimes exposées à titre professionnel au chlordécone**

Aujourd'hui, les victimes du chlordécone peuvent **principalement obtenir réparation de leur préjudice au titre du fonds d'indemnisation des victimes de pesticide (FIVP)**. Ce fonds, institué par l'article 70 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 permet une indemnisation des assurés relevant des couvertures des accidents du travail et maladies professionnelles. Il prend également en charge les enfants exposés durant la période prénatale **du fait de l'activité professionnelle** de la mère ou du père, ainsi que leurs ayants droit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>1</sup>.

Ce fonds a vocation à assurer la **réparation forfaitaire** des dommages subis par l'ensemble des personnes dont la maladie est reconnue comme étant liée à une **exposition professionnelle aux pesticides** ; le chlordécone entre dans le champ de cette qualification. En conséquence, il ne permet pas l'indemnisation de victimes exposées au titre de l'alimentation *via* la contamination des cours d'eau, des nappes souterraines, des sols et des espaces maritimes.

D'après les données transmises par la direction de la sécurité sociale (DSS) à la rapporteure, depuis la création du fonds et à la date de mars 2025, **248 demandes d'indemnisation ont été déposées par des personnes exposées au chlordécone**. Parmi elles, **178 ont obtenu une décision favorable** d'indemnisation, alors que 36 ont vu leur demande être rejetée en raison de dossiers incomplets ou ne répondant pas aux critères fixés par le fonds

---

<sup>1</sup> Article 95 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP). Environ 63 % des demandes étaient formulées au titre du cancer de la prostate.

## **II. Reconnaître la responsabilité de l'État dans les dommages causés par le chlordécone et mettre en œuvre une politique d'information et de prévention des populations**

### **A. La reconnaissance juridique de la responsabilité de l'État : une mesure d'apparence symbolique, mais indispensable pour les victimes**

L'article 1<sup>er</sup> prévoit la reconnaissance par l'État de sa responsabilité dans les « *préjudices moraux et sanitaires* » subis par les populations de Guadeloupe et de Martinique. Les préjudices retenus dans cette formulation sont moins extensifs que ceux reconnus par la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en février 2024. Cette dernière prévoyait en effet également la reconnaissance des « *préjudices écologiques et économiques* ».

### **B. Indemniser largement les victimes de contamination au chlordécone**

L'article 1<sup>er</sup> prévoit que peuvent prétendre à indemnisation « toutes les victimes » contaminées par le chlordécone, à la fois les travailleurs des bananeraies, mais supposément aussi l'ensemble de la population.

Cette indemnisation concernerait ainsi également supposément les personnes attestant d'une présence de chlordécone dans le sang.

### **C. Mettre en place une campagne généralisée de détection du chlordécone dans le sang à l'ensemble du territoire national**

Dans le cadre du plan chlordécone IV (2021-2027) présenté le 5 février 2021, des tests gratuits visant à mesurer le taux de chlordécone dans le sang sont à disposition de l'ensemble de la population de Guadeloupe et de Martinique. Cet examen est pris en charge à 100 % par l'agence régionale de santé.

Cet article de la proposition de loi prévoit que 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 ».

### **D. Dépister systématiquement le cancer de la prostate chez les hommes de 45 ans et plus résidants en Guadeloupe et en Martinique**

Enfin, l'article 1<sup>er</sup> prévoit de mettre en place une campagne de dépistage généralisée du cancer de la prostate pour les hommes de 45 ans et plus habitant en Guadeloupe et en Martinique.

Cette campagne de dépistage ne se limite pas aux hommes ayant travaillé dans les bananeraies entre 1972 et 1993.

### III. La position de la commission : une responsabilité et une réparation à mûrir

À l'éclairage des auditions, il est apparu que l'article 1<sup>er</sup> dans sa rédaction initiale posait plusieurs difficultés.

D'une part, ainsi que le relèvent les décisions des juridictions administrative et judiciaire, il apparaît que **l'État ne peut être considéré comme l'unique responsable de l'entièreté des préjudices** éprouvés par la population des Antilles françaises. La cour administrative d'appel de Paris, comme le tribunal judiciaire de Paris dans son ordonnance de non-lieu du 2 janvier 2023<sup>1</sup>, a relevé qu'un certain nombre d'acteurs économiques (distributeurs, organisations professionnelles) **avaient également une part de responsabilité dans la pollution au chlordécone**. Du reste, c'est l'approche qui est retenue dans le cadre des victimes de l'amiante, les victimes pouvant également rechercher la responsabilité des employeurs pour « faute-inexcusable ».

D'autre part, le principe de l'indemnisation retenu par l'article 1<sup>er</sup> prévoit une réparation de l'ensemble de la population, que la contamination ait eu lieu ou non dans le cadre d'une activité professionnelle. Or, en l'état actuel des connaissances scientifiques, il n'est pas démontré que les personnes exposées au chlordécone en dehors du cadre professionnel présentent des risques de contracter une maladie particulière imputable directement au chlordécone. Le consensus scientifique international ne reconnaît que le lien entre le risque de développer un cancer de la prostate et le contact avec le chlordécone.

En outre, l'article 1<sup>er</sup> prévoit de mettre en place une campagne de prévention sur l'ensemble du territoire afin de mettre en avant l'existence de la chlordéconémie. Cette mesure, circonscrite au territoire de Guadeloupe et

---

<sup>1</sup> Voir sur ce point les éléments relatés dans l'ordonnance de non-lieu rendue le 2 janvier 2023 par le tribunal judiciaire de Paris : « De cette chronologie, il ressort qu'en 1981, les établissements de Laguarigue dirigés par Yves Hayot ont obtenu une autorisation provisoire pour le "Curlone" sans présenter de dossier sur les conséquences environnementales, ni même produire de dossier toxicologique autre que celui, très succinct, de la Seppic, que l'autorisation provisoire de vente ainsi obtenue a pu être utilisée jusqu'en 1986 sans examen des instances ministérielles compétentes, que l'homologation délivrée en 1986 l'a été, toujours en l'absence d'un dossier toxicologique, sous la pression du lobby des grandes organisations de planteurs sur la base d'arguments plus économiques qu'agronomiques (...). Sur la période 1990 à 1993, on constate que les établissements de Laguarigue toujours dirigés par Yves Hayot ont profité de l'annonce d'une pénurie prochaine d'un produit dont ils étaient titulaires du brevet pour faire une opération commerciale exceptionnelle et commander 1 560 tonnes de "Curlone" qui pouvaient couvrir les besoins des agriculteurs pour une durée de quatre à cinq années. S'étant fait élire Président du plus important groupement de planteurs, la Sicabam, Yves Hayot a su mobiliser toutes les ressources à sa disposition pour convaincre, ses pairs et clients, les dirigeants des grandes organisations de planteurs, avec le soutien « scientifique » d'un organisme de recherche en partie subventionné par la profession, l'Irfa, que le "Curlone", apprécié pour sa facilité d'utilisation et sa réelle efficacité contre le charançon, était un produit irremplaçable qui devait être défendu contre les technocrates parisiens ».

de Martinique est pertinente. Elle est néanmoins déjà organisée et déployée dans le cadre du plan chlordécone IV (2021-2027). Le fait que le chlordécone n'ait jamais été utilisé comme produit phytosanitaire sur le territoire hexagonal ni dans d'autres territoires ultramarins, justifie de ne pas étendre davantage ce dispositif.

Enfin, le dépistage systématique du cancer de la prostate pour les personnes de plus de 45 ans est une mesure qui n'est pas préconisée par les autorités sanitaires. Le site de l'Institut national du cancer précise qu'« *aujourd'hui, le bénéfice du dépistage du cancer de la prostate n'est pas clairement démontré (...) il n'existe pas en France, ni dans aucun autre pays, de programme national de dépistage du cancer de la prostate mis en place par les autorités de santé et qui s'adresserait à tous les hommes de manière systématique* ». En conséquence, en l'absence de données scientifiques faisant état de l'intérêt de ce dépistage, la commission n'a pas souhaité le rendre systématique.

**La commission n'a, en conséquence, pas adopté l'article 1<sup>er</sup>.**

*Article 2*

**Réparer les préjudices des personnes exposées au chlordécone  
dans les territoires des Antilles françaises**

Cet article poursuit l'objectif de réparer intégralement les personnes exposées au chlordécone résidentes ou ayant résidé en Guadeloupe et Martinique entre 1972 et 1993 qui ont contracté dans ce cadre une maladie. Cette réparation n'est pas seulement destinée aux travailleurs des bananeraies, mais également à leurs ayants droit s'ils sont décédés et potentiellement à la totalité de la population des Antilles françaises.

Il vise également à réparer intégralement le préjudice d'anxiété des populations exposées au chlordécone.

Il prévoit par ailleurs à indemniser intégralement les parents dont les enfants ont été exposés *in utero* au chlordécone et ont contracté par la suite des pathologies.

Enfin, l'article prévoit que les demandeurs peuvent bénéficier du concours de l'administration afin d'établir la preuve qu'ils ont résidé ou séjourné dans les territoires concernés.

**La commission n'a pas adopté l'article 2.**

**I. La réparation des populations exposées au chlordécone est déjà possible dans certaines conditions**

**A) Une réparation principalement orientée vers les travailleurs des bananeraies**

**1. L'indemnisation des populations exposées au chlordécone se concentre sur la réparation des dommages des travailleurs agricoles**

Le régime d'indemnisation des victimes du chlordécone est aujourd'hui quasi exclusivement destiné aux travailleurs des bananeraies. Ces derniers peuvent obtenir réparation au titre du fonds d'indemnisation des victimes de pesticide (FIVP) institué par l'article 70 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. La création de ce fonds fait suite à un travail au long cours qui a débuté huit ans auparavant à la faveur d'une mission commune de contrôle rapportée par la sénatrice Nicole Bonnefoy<sup>1</sup>. Donnant suite à ce travail d'évaluation, elle avait déposé, à l'été 2016, une proposition de loi portant indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques, qui instituait un fonds d'indemnisation *ad hoc*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Rapport n° 42 (2012-2013), de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la mission commune d'information sur les pesticides et leur impact sur la santé et l'environnement, 10 octobre 2012.*

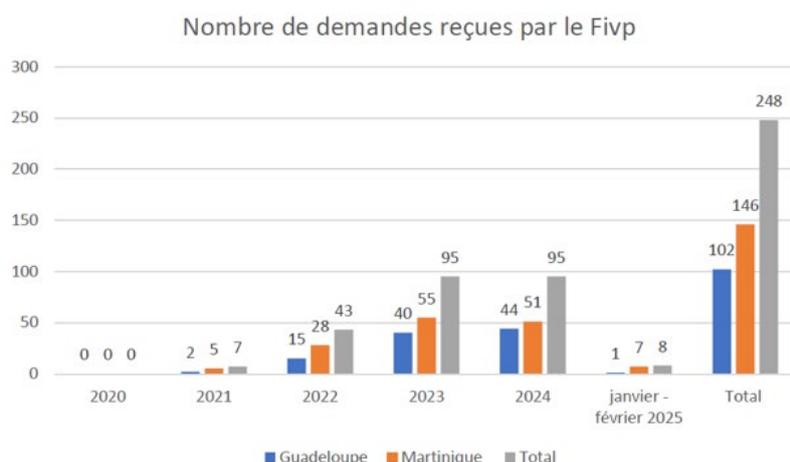
<sup>2</sup> *Proposition de loi n° 792 (2015-2016) du 16 juillet 2016, portant indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques.*

Aux termes des articles L. 723-13-3 et R. 723-24-7 du code rural et de la pêche maritime, le FIVP est rattaché à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

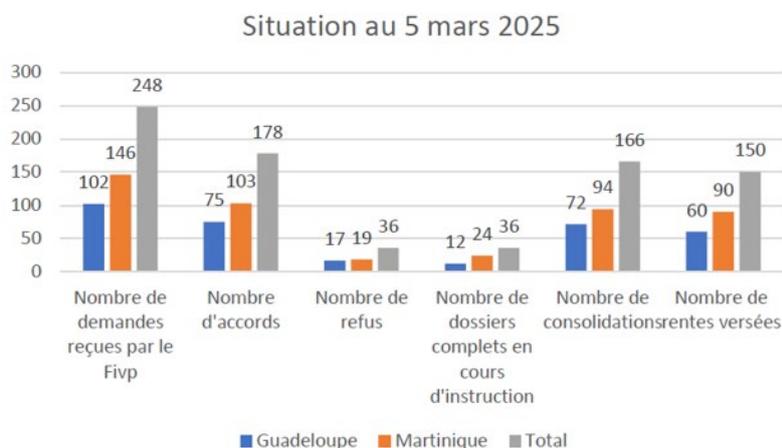
Lorsque la demande d'indemnisation adressée au FIVP porte sur une maladie professionnelle liée aux pesticides et notamment au chlordécone, **le demandeur doit au préalable solliciter cette reconnaissance auprès de sa caisse d'affiliation** (CPAM, caisse de mutualité sociale agricole [MSA], caisse générale de la sécurité sociale, caisse locale d'assurance accidents agricoles d'Alsace-Moselle). Cette demande doit être formulée **dans un délai de 2 ans à compter de la date du premier certificat médical** établissant le lien possible entre la maladie détectée et l'activité professionnelle. La demande est ensuite transmise pour expertise à la caisse MSA Mayenne Orne Sarthe, qui est délégataire pour la gestion de l'instruction des demandes de reconnaissance de maladies professionnelles des victimes et la détermination du taux d'incapacité en cas d'accord de prise en charge.

Lorsque les travailleurs exposés au pesticide ne remplissent pas les conditions inscrites dans les tableaux de maladies professionnelles ou dont la maladie n'est pas reconnue et dont le taux d'incapacité est supérieur ou égal à 25 %, le comité de reconnaissance des maladies professionnelles (CRMP) du FIVP est saisi pour statuer sur cette demande.

En 2023, le FIVP a reçu au titre de la reconnaissance de maladies professionnelles 53 dossiers en provenance de la Martinique (soit 7,9 % de l'ensemble des demandes adressées au fonds) et 40 dossiers pour la Guadeloupe (soit 5,96 % des dossiers).



Source : Direction de la sécurité sociale



Source : Direction de la sécurité sociale

## 2. Une réparation forfaitaire

L'article L. 491-1 du code de la sécurité sociale pose le principe d'une indemnisation forfaitaire, à la demande des victimes, en réparation des maladies causées par les pesticides tels que définis par la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009<sup>1</sup> faisant ou ayant fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché en France.

La nature et le montant des prestations et indemnités perçues dans le cadre du FIVP sont fixés et déterminés selon les règles d'indemnisation prévues par le régime de sécurité sociale dont relèvent les intéressés.

### B) Une réparation originale des parents au titre de l'exposition prénatale et *in utero* des enfants exposés au chlordécone

Les parents dont l'activité professionnelle a conduit à l'exposition *in utero* de leurs enfants aux pesticides peuvent demander réparation des préjudices subis auprès de la commission d'indemnisation des enfants victimes d'une exposition prénatale (Ciepep) du fonds.

Le Ciepep statue sur le lien entre la pathologie de l'enfant<sup>2</sup> et son exposition du fait de l'activité professionnelle de son parent et formule une **offre d'indemnisation forfaitaire** qui est fixée par un barème défini par un arrêté du 7 janvier 2022<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

<sup>2</sup> Le Ciepep a notamment reconnu le lien entre l'exposition professionnelle aux pesticides des parents et les tumeurs cérébrales, leucémies, hypospadias, fentes labio-palatines, et des troubles du neuro-développement.

<sup>3</sup> Arrêté du 7 janvier 2022 fixant les règles de réparation forfaitaire des enfants exposés aux pesticides durant la période prénatale du fait de l'activité professionnelle de l'un de leurs parents mentionnés au c du 2° de l'article L. 491-1 du code de la sécurité sociale.

La caisse centrale de la MSA entendue a indiqué à la rapporteure que depuis l'instauration du fonds, le Cievép a reçu **9 demandes émanant des Antilles et rendu 2 avis favorables.**

### **C) Une reconnaissance embryonnaire du préjudice d'anxiété**

Le préjudice d'anxiété est une notion juridique relativement récente développée par la Cour de cassation puis par le Conseil d'État.

Dans une décision du 11 mai 2010, la chambre sociale de la Cour de cassation a **reconnu pour la première fois l'existence d'un préjudice d'anxiété** pour les travailleurs de l'amiante<sup>1</sup>. Elle a jugé que le fait de vivre dans la crainte constante de développer une maladie grave constituait un dommage psychologique devant être indemnisé. La Cour se fondait notamment sur la violation de l'obligation de sécurité de l'employeur, au détriment des travailleurs exposés à l'amiante, pour établir un lien entre leurs souffrances et l'existence d'un préjudice. Elle a depuis lors étoffé sa jurisprudence et précisé que le **préjudice d'anxiété devait répondre à des critères stricts** :

- l'existence d'une « pathologie grave » ;
- des risques importants, documentés et scientifiquement établis ;
- le plaignant doit également apporter une preuve forte de son exposition à une substance dangereuse et de l'existence de son anxiété.

Plus tardivement, le Conseil d'État a également reconnu l'existence d'un **préjudice moral résultant de l'anxiété**. À l'occasion d'une décision rendue le 9 novembre 2016 sur l'affaire dite du « médiateur », il a reconnu la possibilité pour une personne d'être indemnisée, sans être malade, à raison de l'angoisse développée, du fait de l'exposition à un risque et au développement d'une maladie grave, à condition de présenter un caractère direct et certain<sup>2</sup>. Prolongeant cette interprétation, dans un avis rendu le 19 avril 2022, il a précisé qu'une personne exposée à l'amiante dispose d'un délai de 4 ans, à partir du moment où elle a eu connaissance de l'existence d'un risque élevé de développer une maladie grave du fait de cette exposition<sup>3</sup> pour présenter sa demande d'indemnisation.

La jurisprudence avait été jusqu'alors réticente à reconnaître l'existence d'un préjudice d'anxiété pour les personnes exposées au chlordécone. Par un arrêt du 22 juin 2022, le tribunal administratif de Paris, saisi par 1 241 requérants, avait écarté la qualification de « préjudice moral résultant de l'anxiété » en l'absence « *d'élément personnel et circonstancié permettant de justifier le préjudice d'anxiété dont ils se prévalent* ».

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 11 mai 2010, 09-42.241 09.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 1/6, 9 novembre 2016, Bindjoulé, n° 393108.

<sup>3</sup> Conseil d'État, avis, ACAATA, n° 457560.

Récemment, à l'occasion d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris rendue le 11 mars 2025, les juges du fond ont procédé à une appréciation *in concreto* et reconnu le préjudice moral d'anxiété pour **9 victimes sur environ 1 300 requérants**. Celles-ci ont en effet été en mesure d'apporter les preuves de leur préjudice en faisant « *état d'éléments personnels et circonstanciés de nature à établir une exposition effective à la pollution par le chlordécone des sols, des eaux et de la chaîne alimentaire en Martinique et en Guadeloupe susceptibles de [les] exposer à un risque élevé de développer une pathologie grave et de voir, par là même, [leur] espérance de vie diminuée, [peuvent] obtenir réparation du préjudice moral tenant à l'anxiété de voir ce risque se réaliser* »<sup>1</sup>.

En revanche, les requérants qui se sont limités à faire état « *de leur seule inquiétude liée à leur résidence en Guadeloupe ou en Martinique, leur consommation des produits cultivés, élevés ou pêchés localement ou encore de l'eau du robinet [...] ne sont pas fondés à obtenir la réparation d'un préjudice d'anxiété en invoquant la crainte de développer, du fait de leur exposition chronique au chlordécone, des pathologies autres que celles qui, en l'état actuel des recherches médicales et des connaissances scientifiques, sont reconnues comme pouvant résulter de la contamination par le chlordécone* ».

Il ressort ainsi de la jurisprudence administrative et judiciaire que la reconnaissance d'un préjudice d'anxiété doit être **strictement étayée**. Ce préjudice ne saurait faire l'objet d'une présomption *a priori* ou d'un faisceau d'indices favorables à la reconnaissance automatique d'un tel préjudice.

## **II. Une volonté de réparer largement les préjudices subis par la population des Antilles françaises**

### **A) Une réparation intégrale du préjudice résultant d'une maladie consécutive à l'exposition au chlordécone**

Le I de l'article 2 de la présente proposition de loi prévoit que « toute personne » souffrant d'une maladie, inscrite sur une liste établie par décret en Conseil d'État, prise en fonction de l'état des connaissances et **des travaux reconnus par la communauté scientifique internationale** et résultant d'une exposition au chlordécone peut obtenir réparation de son préjudice.

Il prévoit que cette **réparation est « intégrale »**, c'est-à-dire qu'elle est censée replacer la victime dans la situation qui serait la sienne si le dommage ne s'était pas produit. À cet égard, l'ensemble des chefs de préjudice doivent être intégrés au calcul de l'indemnité, qu'il s'agisse de préjudice économique, physique ou encore moral.

---

<sup>1</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 11 mars 2025, n° 22PA03906.

Il précise en outre que la demande de réparation doit être formulée soit :

- dans les six ans suivant la promulgation de la proposition de loi pour les personnes souffrant d'une maladie résultant d'une exposition au chlordécone lorsque la maladie s'est manifestée avant la promulgation de la loi ;
- dans un délai de six ans suivant le déclenchement de la maladie lorsqu'elle s'est déclenchée après la promulgation de la loi.

### **B) Une réparation qui s'étend aux ayants droit**

Le II de l'article 2 étend aux ayants droit d'une personne décédée en raison de son exposition au chlordécone la possibilité d'obtenir réparation dans les conditions fixées par la présente loi.

La demande formulée par les ayants droit pour les personnes décédées doit intervenir avant le 31 décembre de la sixième année qui suit la promulgation de la loi. En revanche, les demandeurs dont le proche est décédé antérieurement à la promulgation de la présente loi disposent jusqu'au 31 décembre de la sixième année qui suit le décès pour formuler une demande en réparation.

Le texte ne précise pas la liste des ayants droit concernés par le dispositif. En procédant à un raisonnement analogue avec le régime aujourd'hui applicable aux victimes et ayants droit de l'amiante, sont fondés à demander réparation :

- le conjoint survivant (marié, pacsé ou en concubinage depuis 2 ans à la date du décès) ;
- les enfants et ascendants ;
- dans certains cas les petits enfants, frères et sœurs de la victime.

### **C) Une réparation latitudinaire du préjudice d'anxiété**

Le III de l'article 2 prévoit d'indemniser **toute personne souffrant d'un préjudice d'anxiété** résultant d'une exposition au chlordécone. Cette réparation est « intégrale » et vise les personnes qui ont **résidé ou séjourné en Guadeloupe ou en Martinique au moins cinq ans entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et 1<sup>er</sup> janvier 1992**, période durant laquelle était légalement autorisée l'utilisation du chlordécone dans les Antilles françaises. La demande de réparation doit être présentée dans un délai de six ans à compter de la promulgation de la présente proposition de loi.

### **D) Une réparation intégrale pour les parents des enfants exposés de manière prénatale au chlordécone**

Le IV de l'article prévoit que les parents des enfants exposés *in utero* au chlordécone ayant contracté des maladies consécutives à cette exposition peuvent obtenir une réparation intégrale de leur préjudice.

Il prévoit cette indemnisation à condition que l'intégralité de la grossesse se soit déroulée sur le territoire de Guadeloupe ou de Martinique entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et 1<sup>er</sup> janvier 1992.

#### **E) L'administration concourt à la détermination du préjudice subi**

Le V de l'article 2 prévoit que le demandeur ayant formulé une demande indemnitaire peut obtenir le concours de l'administration afin d'établir la preuve qu'il a résidé ou séjourné dans les territoires concernés pour répondre aux conditions d'indemnisation fixées par le présent article.

### **III. La position de la commission : une réparation latitudinaire aux effets de bord non quantifiables**

À l'éclairage des auditions préparatoires, l'article 2 dans sa rédaction initiale posait plusieurs difficultés.

D'une part, la réparation de toute personne imprégnée au chlordécone n'est pas alignée sur l'état des connaissances scientifiques. Seul le cancer de la prostate est aujourd'hui reconnu comme une maladie directement imputable à une exposition prolongée et forte au chlordécone. Or, celui-ci fait déjà l'objet d'une indemnisation par le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP). Dès lors, en l'absence d'autres maladies clairement identifiées, la détermination d'une liste de pathologies prise par décret en Conseil d'État afin de dresser le périmètre des maladies ouvrant droit à réparation semble prématurée. Par le passé, le législateur s'est toujours adossé à un consensus scientifique solidement établi et indubitable pour consacrer des fonds de réparation. À l'occasion de la création du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva), ou encore du comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires (Civen), il a pu bénéficier de près d'un demi-siècle de connaissances scientifiques pour forger sa conviction. Aussi, en prudence, la commission considère qu'il est nécessaire d'attendre un enrichissement éventuel des données scientifiques pour élargir le champ des pathologies indemnifiables.

D'autre part, bien que le préjudice d'anxiété puisse être une réalité éprouvée par des victimes exposées au risque de survenue d'une maladie, le dispositif envisagé apparaît mal calibré. Il pose en premier lieu une **difficulté méthodologique**, dans la mesure où le préjudice moral d'anxiété est une notion purement jurisprudentielle maniée par le juge avec finesse et précaution. L'appréciation de ce préjudice repose sur une appréciation *in concreto* de cas individuels, ce qui semble difficilement compatible avec un comité d'indemnisation des victimes amené à recevoir un nombre conséquent de dossiers d'indemnisation. Il interroge également sur le **périmètre géographique et temporel retenu**. La seule présence sur un territoire à une période donnée ne semble pas suffisante pour justifier d'un préjudice d'anxiété, c'est ce qu'a d'ailleurs jugé la cour administrative d'appel de Paris dans son arrêt précité du 11 mars 2025.

Par ailleurs, la proposition de loi ne permet pas d'avoir, en l'absence d'étude d'impact, une évaluation budgétaire de ce régime d'indemnisation. La commission considère indispensable une estimation financière robuste préalable dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

Enfin, les dernières données établies par l'Anses transmises à la rapporteure ont montré qu'en dépit d'une exposition au pesticide, **une part substantielle de la population**, 75 % des habitants de Martinique et 86 % des habitants de Guadeloupe, **se situent hors d'une situation à risque**.

**La commission n'a, en conséquence, pas adopté l'article 2.**

*Article 3*

**Indemniser sous forme de capital les victimes du chlordécone**

Cet article prévoit d'indemniser les personnes imprégnées par le chlordécone, sans se borner à réparer les dommages subis par les travailleurs des bananeraies afin d'inclure largement la population de Guadeloupe et de Martinique.

**La commission n'a pas adopté l'article 3.**

**I. Aujourd'hui, les travailleurs des bananeraies sont indemnisés au titre des règles de droit commun de la sécurité sociale par le FIVP**

Les victimes du chlordécone sont aujourd'hui exclusivement indemnisées au titre de leur **maladie professionnelle**. L'indemnisation répond alors aux règles de droit commun du régime AT/MP de la sécurité sociale.

Le chlordécone entre dans le champ du tableau 102 « cancer de la prostate provoqué par les pesticides » au régime général et du tableau 61 au régime agricole des maladies professionnelles. **Seul le cancer de la prostate est aujourd'hui indemnisé au titre d'une maladie professionnelle imputable au chlordécone.**

Si les dossiers de reconnaissance et d'indemnisation au titre d'une maladie professionnelle liée au chlordécone sont instruits par le fonds d'indemnisation des victimes de pesticide (FIVP), les modalités de la réparation répondent des règles de droit commun du régime AT/MP. L'indemnisation prend des formes distinctes selon que le travailleur a continué une activité professionnelle, que sa maladie est consolidée et en fonction de son taux d'incapacité permanente partielle (IPP).

- Le **demandeur** en situation d'activité professionnelle peut prétendre à une **indemnité journalière** (ij) pour compenser la perte de salaire jusqu'à guérison complète, consolidation de la maladie ou le décès du bénéficiaire.
- Le **demandeur**, salarié ou en situation d'inaptitude, peut bénéficier d'une rente ou d'un capital après consolidation de la maladie professionnelle. Lorsque l'IPP est inférieure à 10 % l'indemnité est versée **sous forme de capital forfaitaire unique** gradué en fonction du taux d'IPP. En cas de taux supérieur à 10 %, la réparation peut être versée **sous forme de rente viagère**.

En 2023, le montant total des indemnités journalières versées au titre du FIVP s'est établi à environ 3 millions d'euros. Les rentes viagères versées au titre du fonds pour cette même année s'établissent à 9 millions d'euros<sup>1</sup>.

D'après les données transmises par la direction de la sécurité sociale à la rapporteure au titre de l'année 2024, toutes pathologies et pesticides confondus – ce qui inclus sans pouvoir isoler le chlordécone – le montant des indemnités journalières versées aux habitants de Martinique et de Guadeloupe s'établit respectivement à environ 32 270 € et à 685 000 € pour les rentes.

### **Les régimes *ad hoc* d'indemnisation dérogatoire du droit commun de la responsabilité civile**

Le législateur a, par le passé, instauré plusieurs mécanismes d'indemnisation dérogatoire du droit commun de la responsabilité civile. Prenant la forme de fonds ou de comités, ils visent à indemniser les victimes en présupposant l'existence d'une faute, d'un lien de causalité et d'un préjudice. L'objectif de ces dispositifs est d'offrir une indemnisation simplifiée et rapide aux victimes.

#### **1. Le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva)**

L'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 a ouvert la possibilité d'une **réparation intégrale** pour les personnes ayant obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante sans qu'elles aient à prouver la faute inexcusable de l'employeur mais aussi pour toute personne ayant subi un préjudice en raison d'une exposition à l'amiante sur le territoire national à condition que la maladie figure sur une liste établie par arrêté ministériel.

Le Fiva verse **sous forme de rente** l'indemnité à la victime ou à ses ayants droit, en fonction d'un taux d'incapacité allant de 5 à 100 %.

#### **2. Le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (Civen)**

La loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français a ouvert la possibilité d'une **réparation intégrale** pour les personnes souffrant d'une pathologie radio-induite résultant de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français.

Le Civen verse la réparation **sous forme de capital**.

## **II. Le dispositif envisage l'instauration d'une indemnisation en capital des victimes ayant valeur de transaction**

L'article 3 prévoit que la réparation des préjudices causés par l'imprégnation au chlordécone est versée sous forme de capital. Cette réparation a ainsi vocation à être versée par le « comité d'indemnisation des

---

<sup>1</sup> *Rapport d'activité du FIVP au titre de l'année 2023*, p. 35-36.

victimes du chlordécone » (Civic), institué par l'article 4 de la présente proposition de loi.

Le montant de l'indemnité versé tient compte des éventuelles réparations déjà perçues par le demandeur à raison des mêmes chefs de préjudice. Cette précision vise à éviter l'**enrichissement sans cause** du demandeur.

Il prévoit également que l'acceptation de l'offre formulée par le Civic vaut transaction au sens de l'article 2044 du code civil et entraîne désistement de toute action juridictionnelle en cours. Elle éteint également la possibilité d'ester en justice à des fins de réparation du même préjudice.

### **III. La position de la commission : une disposition devenue sans objet en l'absence d'adoption des articles 1<sup>er</sup> et 2**

En cohérence avec le vote de la commission qui n'a pas adopté les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la présente proposition de loi, le dispositif de versement de l'indemnisation prévu par cet article, deviendrait par coordination, sans objet.

**La commission n'a, en conséquence, pas adopté l'article 3.**

#### Article 4

### Création du comité d'indemnisation des victimes du chlordécone

**Cet article institue une autorité administrative indépendante (AAI), dénommée « comité d'indemnisation des victimes du chlordécone » (Civic), chargé de réparer les victimes du chlordécone.**

**Il précise la composition du comité, ses missions ainsi que ses règles de fonctionnement.**

**La commission n'a pas adopté l'article 4.**

#### **I. Composition et statut des fonds d'indemnisation : l'absence de modèle unique**

##### **A. Le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP) : statut et mode de fonctionnement**

L'article 70 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a instauré un fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP). Statutairement, il est rattaché directement à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). **Il n'est pas doté d'une personnalité juridique propre.**

Le décret d'application n° 2020-1463 du 27 novembre 2020 relatif à l'indemnisation des victimes de pesticides précise son fonctionnement et sa composition. Le fonds est ainsi constitué :

- d'un **comité de reconnaissance des maladies professionnelles (CRMP)**, composé d'un médecin-conseil relevant de la caisse nationale d'assurance maladie, d'un médecin du travail particulièrement qualifié en matière d'exposition aux pesticides et d'un professeur des universités-praticiens hospitalier, qualifié pour ces pathologies ;
- d'une **commission d'indemnisation des enfants victimes d'une exposition prénatale aux pesticides**. Elle comprend deux personnes ayant des connaissances particulières dans l'appréciation du risque lié aux pesticides, deux professeurs des universités-praticiens hospitaliers spécialisés dans les pathologies infantiles liées au développement *in utero* ;
- d'un **conseil de gestion** composé de 7 représentants de l'État de ministères distincts<sup>1</sup>, du directeur général de la CCMSA et de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), un membre proposé

---

<sup>1</sup> Les sept représentants de l'État sont : deux représentants du ministre chargé de la sécurité sociale ; deux représentants du ministre chargé de l'agriculture ; un représentant du ministre chargé de la santé ; un représentant du ministre chargé du budget ; un représentant du ministre chargé du travail.

par les associations nationales d'aide aux victimes de pesticides, un membre proposé par les fabricants de pesticides, deux personnalités qualifiées.

## **B. Formes juridiques des fonds d'indemnisation : l'absence de doctrine statutaire et l'exception du Civen**

Le statut juridique des fonds d'indemnisation de victimes n'obéit pas à un modèle unique, de sorte que coexistent aujourd'hui des formes juridiques différentes.

Ainsi, le **fonds de garantie des assurances obligatoires de dommage** (FGAO) institué en 1951 est une « **personnalité morale de droit privé** ». Il gère, en outre, le **fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions** (FGTI), créé par la loi n° 90-589 du 6 juillet 1990, qualifié par la jurisprudence administrative comme un « **organisme de droit public** »<sup>1</sup>. Le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva) et l'office national d'indemnisation des accidents médicaux (Oniam) sont en revanche des **établissements publics à caractère administratif (EPA)** placés sous la tutelle de ministres.

La composition et les modes de fonctionnement de ces fonds diffèrent également.

Au sein de cet ensemble non homogène, le législateur a consacré par la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, **une forme singulière de fonds d'indemnisation**. D'abord commission administrative placée auprès du ministre de la défense avec une fonction uniquement consultative, l'article 53 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a consacré **le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (Civen) en tant qu'autorité administrative indépendante (AAI)**. Issue d'un amendement sénatorial<sup>2</sup>, cette modification visait « à lever *tout soupçon de partialité que certains détracteurs de cette loi formulent concernant le rôle décisionnel du ministre de la défense en matière d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français* ».

## **II. Le dispositif envisagé institue une autorité administrative indépendante chargée d'indemniser les victimes du chlordécone**

### **A. Le comité d'indemnisation des victimes du chlordécone (Civic) : une nouvelle autorité administrative indépendante**

L'article 4 de la proposition de loi institue une autorité administrative indépendante (AAI) dénommée « comité d'indemnisation des victimes du chlordécone » (Civic). En conséquence, les modalités de fonctionnement ainsi

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 7/2, 22 mai 2019, n° 427786.

<sup>2</sup> La consécration du CIVEN en tant qu'autorité administrative indépendante est issue d'un amendement de la sénatrice Corinne Bouchoux, amendement n° 26 rect.

que les règles applicables à cette nouvelle autorité seraient régies par les dispositions de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

À cet égard, la durée du mandat des membres composant l'autorité, les règles d'empêchement ainsi que les obligations pesant sur les membres composant l'AAI (dignité, probité et intégrité) doivent être respectées.

L'objectif de cet article est d'instituer une autorité répondant à des règles de droit particulières et strictes afin de garantir l'indépendance des décisions prises par le comité d'indemnisation des victimes du chlordécone.

### **B. Le Civic : une composition large**

Cet article prévoit que le comité d'indemnisation des victimes du chlordécone serait composé de **neuf membres** nommés par décret, comprenant :

- **un président**, dont la fonction est assurée par un membre du Conseil d'État ou par un magistrat de la Cour de cassation ;

- **huit personnalités** qualifiées, quatre femmes et quatre hommes, **dont au moins cinq médecins**, nommés sur proposition du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) en raison de leurs compétences spécifiques en matière d'épidémiologie et de réparation des victimes. Parmi eux, l'un est nommé sur proposition des associations représentatives des victimes de contamination au chlordécone après avis conforme du HCSP.

Le mandat des membres composant le Civic serait d'une **durée de 3 ans**, renouvelable une fois, conformément aux dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 20 janvier 2017 relative au statut des autorités administratives indépendantes.

### **C. Le Civic : poursuivre les droits des victimes du chlordécone**

Le Civic, en tant qu'autorité administrative indépendante, serait dotée d'**une personnalité morale de droit public**. Elle serait ainsi titulaire en propre de droits et d'obligations indépendamment des membres qui la composent.

En l'espèce, le III de l'article 4 prévoit que **le président du Civic aurait qualité pour agir en justice au nom du comité**. Cette possibilité lui permet d'intenter une action afin de poursuivre devant les juridictions les droits des victimes en vue d'obtenir de la part du véritable débiteur de l'obligation juridique le remboursement des sommes versées, notamment dans la situation de responsabilité partagée ou en l'absence de responsable unique identifiable.

La personne condamnée par le juge judiciaire dispose quant à elle de la possibilité de saisir le juge administratif d'une action subrogatoire afin de déclarer l'État partiellement responsable du préjudice et ainsi partager la charge de la réparation.

#### **D. Le Civic : des prérogatives d'investigations fortes**

Le Civic aurait pour objet premier d'évaluer les demandes d'indemnisation dans un **délai de six mois** à compter du dépôt du dossier complet. Pour ce faire, il aurait qualité pour procéder à « toute investigation scientifique ou médicale utile », sans que puisse lui être opposé le secret professionnel conformément aux dispositions de l'article 226-14 du code pénal.

Il pourrait également requérir communication de tout renseignement nécessaire à l'instruction de la demande par les services de l'État, collectivité publique, organisme gestionnaire de prestations sociales ou assureur.

#### **III. La position de la commission : la consécration du Civic en tant qu'autorité administrative indépendante n'apparaît pas justifiée**

La commission **salue l'intention de la proposition de loi** en tant qu'elle vise, conformément au régime juridique applicable aux autorités administratives indépendantes (AAI), à poser comme principe la dignité, la probité et l'intégrité des membres qui compose cette nouvelle autorité – le comité d'indemnisation des victimes du chlordécone (Civic).

En l'absence de doctrine arrêtée sur le statut juridique des fonds d'indemnisation, il serait possible d'envisager la forme d'une AAI. Elle ne constituerait pas une nouveauté dans la mesure où le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (Civen) a été érigé en tant que tel par le législateur. Néanmoins, ce choix avait été motivé par l'existence de doutes quant à la partialité du ministère de la défense, directement concerné par les essais nucléaires. En l'espèce, les travaux de la rapporteure n'ont fait apparaître aucun risque comparable, la décision d'indemnisation ne relèverait pas en tout état de cause des autorités sanitaires. La commission estime qu'ériger le Civic en AAI présumerait d'un défaut de partialité, susceptible de fragiliser la légitimité et la crédibilité de la future autorité. Par ailleurs, rien ne fait obstacle à ce qu'il requalifie, dans le futur, le Civic en AAI si des manquements au principe d'impartialité étaient constatés.

La commission relève en outre qu'octroyer le statut d'AAI à un fonds d'indemnisation constitue une exception. En règle générale, le législateur préfère la forme d'établissement public administratif (EPA), dont le fonctionnement est moins complexe et davantage pilotable. À cet égard, c'est la solution qu'il a retenue pour les victimes des infections nosocomiales (Oniam) et les victimes de l'amiante (Fiva).

**La commission n'a, en conséquence, pas adopté l'article 4.**

*Article 5*

**Exonérer d'impôt sur le revenu les indemnités versées par le Civic**

**Cet article vise à exonérer de prélèvement au titre de l'impôt sur le revenu les indemnités versées par le comité d'indemnisation des victimes du chlordécone (Civic) institué par la présente proposition de loi.**

**La commission n'a pas adopté l'article 5.**

**I. Une règle fiscale injuste appliquée, auparavant, sur les rentes versées aux travailleurs agricoles non-salariés**

Depuis l'instauration du fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP) en 2020, l'association « Phyto-Victimes » déplorait l'existence d'une iniquité fiscale entre les salariés, les actifs, les retraités et les non-salariés agricoles. Ces derniers se voyaient appliquer le prélèvement à la source (PAS) au titre de l'impôt sur le revenu par la Caisse centrale de Mutualité sociale agricole (CCMSA) au moment du versement de la rente aux victimes.

En 2023, le député Loïc Prud'homme a interrogé le ministre chargé des comptes publics sur la fiscalité des rentes de maladies professionnelles des victimes de pesticides et spécifiquement pour les non-salariés agricoles<sup>1</sup>. Lors de l'instauration du fonds, la détermination de la fiscalité applicable à cette catégorie spécifique de travailleurs n'avait pas été envisagée. La première alerte du député restée sans réponse, le député Christophe Marion a de nouveau adressé le 12 mars 2024 une question analogue, visant à clarifier le régime fiscal applicable<sup>2</sup>.

En droit fiscal, en vertu des dispositions prévues au 8° de l'article 81 du code général des impôts (CGI), les prestations et rentes viagères servies aux victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles (AT/MP) salariées sont affranchies en totalité de l'impôt sur le revenu. Dans une décision du 23 octobre 2015, le Conseil d'État a jugé que l'application de l'exonération prévue au 8° de l'article 81 du CGI devait s'appliquer à l'ensemble des rentes versées dans le cadre d'un régime obligatoire de la sécurité sociale<sup>3</sup>.

En revanche, les caisses de Mutualité sociale agricole (MSA) ne faisaient pas application d'un tel principe. Elles s'appuyaient sur une note de l'administration fiscale de 2003 considérant que les rentes AT/MP versées aux chefs d'exploitation ou entreprise agricole devaient être soumises en totalité à l'impôt sur le revenu. Cette doctrine fiscale s'appliquait également au

<sup>1</sup> Question écrite n° 12465 (16<sup>e</sup> législature), M. le député Loïc Prud'homme, 31 octobre 2023.

<sup>2</sup> Question écrite n° 15920 (16<sup>e</sup> législature), M. le député Christophe Marion, 12 mars 2024.

<sup>3</sup> Conseil d'État, 23 novembre 2015, n° 382631.

complément d'indemnisation, visé à l'article R. 752-88 du code rural et de la pêche maritime, créé dans le cadre de l'indemnisation des victimes de pesticides.

Par un courrier du 26 juin 2024 adressé au président de l'association Phyto-Victimes, la direction de la législation fiscale a confirmé l'interprétation du Conseil d'État. En conséquence, désormais, **sont affranchies en totalité de l'impôt sur le revenu** les rentes versées aux assurés non-salariés des professions agricoles ainsi que les rentes versées en réparation des maladies causées par des pesticides faisant ou ayant fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché sur le territoire de la République française.

## **II. Le dispositif envisagé prévoit d'exonérer d'impôt sur le revenu les indemnités versées par le Civic**

Cet article prévoit d'exonérer d'impôt sur le revenu les indemnités versées par le comité d'indemnisation des victimes du chlordécone (Civic) instauré par l'article 4.

Il prévoit d'introduire à l'article 81 du code général des impôts un 33° *quater*. Cette mesure est inspirée et analogue aux exonérations fiscales applicables au titre des indemnités versées par le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva) à l'article 33 *bis* de l'article et 33 *ter* s'agissant des indemnités versées aux personnes souffrant de maladies radio-induites par le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (Civen).

## **III. La position de la commission : une disposition devenue sans objet**

En cohérence avec la position exprimée par la commission aux articles 2 et 3 de la présente proposition de loi, le dispositif fiscal prévu par cet article deviendrait sans objet.

**La commission n'a, en conséquence, pas adopté l'article 5.**

---

*Article 6*  
**Gage financier**

**Cet article vise à gager financièrement les dispositions de la proposition de loi.**

**Le dispositif prévoit d'instituer 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**

**La commission n'a pas adopté l'article 6.**

**I. Le législateur a déjà consacré une taxe *ad hoc* assise sur les produits phytopharmaceutiques**

Le principe du pollueur-payeur, défini tant à l'article 4 de la Charte de l'environnement qu'à l'article 191 du traité de fonctionnement de l'Union européenne, pose le principe d'une contribution à la réparation des dommages causés à l'environnement.

L'article 104 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a créé un article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime instituant une taxe sur les produits phytopharmaceutiques bénéficiant, en application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, d'une autorisation de mise sur le marché ou d'un permis de commerce parallèle.

Cette taxe initialement plafonnée à 0,3 % du chiffre d'affaires est due chaque année. Elle est assise, pour chaque produit phytopharmaceutique, sur le montant total, hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA), des ventes réalisées au cours de l'année civile précédente, à l'exclusion des ventes des produits qui sont expédiés vers un autre État membre de l'Union européenne ou exportés hors de l'Union européenne.

L'article 70 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 a modifié le taux de la taxe et précisé son affectation. Le taux de la taxe sur les produits phytosanitaires, initialement plafonné à 0,3 %, a été relevé à 3,5 %, et partiellement affecté au fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP) aux fins de la prise en charge des réparations versées aux personnes concernées.

## **II. Le dispositif envisagé, un gage qui instaure une taxe additionnelle sur les bénéfices générés par l'industrie des produits phytosanitaires**

Cet article a pour objet de gager les dispositions de la présente proposition de loi pour assurer sa recevabilité financière au regard de l'article 40 de la Constitution.

La proposition de loi prévoit d'asseoir la compensation financière pour l'État des dispositions du texte sur deux mécanismes :

- 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 ;
- la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et services.

## **III. La position de la commission : une disposition devenue sans objet**

Ce gage, en l'absence d'adoption des précédents articles de la présente proposition de loi, serait sans objet.

**La commission n'a, en conséquence, pas adopté l'article 6.**

## EXAMEN EN COMMISSION

### Désignation du rapporteur

(Mercredi 12 mars 2025)

**M. Jean-François Longeot, président.** – J'en viens désormais au troisième point de notre ordre du jour. Nous devons procéder à la désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi relative à la reconnaissance de la responsabilité de l'État et à l'indemnisation des victimes du chlordécone.

Entre 1972 et 1993, le chlordécone, produit phytosanitaire, a été utilisé dans les cultures bananières en Martinique et en Guadeloupe afin de lutter contre la présence du charançon du bananier – ravageur originaire de l'Asie du Sud-Est, dont les larves peuvent complètement décimer une plantation bananière.

L'utilisation intensive de ce pesticide dans les territoires d'outre-mer de la Martinique et de la Guadeloupe a eu un double effet néfaste.

D'une part, il a contaminé des sols et des nappes phréatiques, entraînant une pollution de ces îles. Ainsi que le relevait un rapport de l'Opecst paru en 2023 sur l'impact du chlordécone dans les Antilles françaises, cette contamination est un phénomène durable qui aura des incidences notables durant les prochaines décennies.

D'autre part, l'utilisation intensive de ce produit a exposé en premier lieu les travailleurs des plantations bananières, mais également les riverains, à une substance nocive, aux effets néfastes avérés pour la santé humaine. Ce pesticide agit en effet comme un perturbateur endocrinien et favoriserait l'apparition de pathologie grave comme le cancer de la prostate. Ce cas de contamination de travailleurs n'est pas sans rappeler celui des salariés de l'amiante, dont la santé a été irrémédiablement altérée par une exposition prolongée avec cette substance dangereuse.

Le sujet de cette proposition de loi est ainsi particulièrement sensible notamment par les populations exposées.

L'Assemblée nationale a examiné et adopté le 29 février 2024 une proposition de loi visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone. Néanmoins, ce texte, à la différence notable de la proposition dont nous sommes saisis, ne comporte aucun véritable dispositif d'indemnisation des victimes, se limitant à reconnaître la responsabilité de l'État dans les préjudices sanitaires, écologiques et économiques subis par ces territoires insulaires.

En vue de cet examen, j'ai reçu la candidature de Nadège Havet. Je vous propose donc de la désigner en qualité de rapporteure.

*La commission désigne Mme Nadège Havet, rapporteure sur la proposition de loi n° 27 (2024-2025) relative à la reconnaissance de la responsabilité de l'État et à l'indemnisation des victimes du chlordécone, présentée par M. Dominique Théophile.*

**Examen du rapport**  
(Mercredi 2 avril 2025)

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous examinons, ce matin, le rapport de notre collègue Nadège Havet sur la proposition de loi relative à la reconnaissance de la responsabilité de l'État et à l'indemnisation des victimes du chlordécone.

Ce texte d'initiative sénatoriale a été déposé par notre collègue Dominique Théophile, sénateur de la Guadeloupe, afin d'esquisser des réponses aux attentes de nos concitoyens guadeloupéens et martiniquais exposés à cette substance nocive.

Entre 1972 et 1993, le chlordécone a été utilisé dans les cultures bananières en Martinique et en Guadeloupe afin d'éliminer le charançon du bananier, un ravageur de culture dont les larves peuvent complètement décimer une plantation bananière. Bien que sa toxicité ait été mise en évidence dès 1968 par un rapport officiel, le chlordécone a été très largement utilisé comme produit phytosanitaire dans les bananeraies. N'oublions pas, en effet, que la production de la banane constitue un élément essentiel de l'équilibre économique des Antilles françaises.

Les autorisations successives de mises sur le marché de produits à base de chlordécone ont eu des conséquences sanitaires et environnementales dommageables majeures. La pollution des cours d'eau, des nappes phréatiques, des espaces maritimes et des sols des Antilles françaises est aujourd'hui indéniable, et les études scientifiques montrent que la concentration de chlordécone dans les sols ne passera sous le seuil de détection qu'à l'horizon 2050-2070. Nous savons, par ailleurs, que le chlordécone agit comme un perturbateur endocrinien et peut donc, à cet égard, être à l'origine d'une multitude de pathologies.

Dès 2010, une étude de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) mettait en avant le risque accru de développer un cancer de la prostate en cas d'exposition forte et répétée au chlordécone. Aujourd'hui, ce lien causal est admis tant scientifiquement que juridiquement, avec la reconnaissance de ce cancer comme « maladie professionnelle » par l'assurance maladie. Ce cancer est, à ce titre, pris en charge par le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides (FIVP), fruit, je le rappelle, d'une initiative de notre collègue Nicole Bonnefoy, qui a déposé, à l'été 2016, une proposition de loi portant création de ce fonds *ad hoc*.

Au-delà des travailleurs agricoles des bananeraies, c'est toute la population des Antilles françaises qui est concernée par l'imprégnation au chlordécone. Ce produit, en raison de sa rémanence, se retrouve dans la totalité de la chaîne alimentaire locale, ce qui perturbe les habitudes de consommation quotidiennes des habitants et fait peser sur eux un risque de contamination. Aujourd'hui, plus de 90 % des Guadeloupéens et Martiniquais

ont des traces de chlordécone dans leur sang. Nombre d'entre eux vivent dans l'angoisse de développer un cancer.

Notre collègue Nadège Havet a été désignée rapporteure sur ce texte le 12 mars dernier. Je la remercie pour les travaux préparatoires qu'elle a conduits, dans un temps particulièrement contraint.

Pour faire face à la situation, la proposition de loi s'articule autour de six articles.

L'article 1<sup>er</sup> vise à reconnaître la responsabilité de l'État pour avoir autorisé la mise sur le marché de produits phytosanitaires à base de chlordécone, causant ainsi des préjudices à la population de la Guadeloupe et de la Martinique, à poser le principe d'indemnisation de toutes les victimes et à mettre en place une campagne de prévention pour dépister les cancers de la prostate et établir l'existence de la chlordéconémie.

L'article 2 tend à réparer intégralement les préjudices subis par l'ensemble des personnes ayant contracté une maladie à la suite de l'exposition au chlordécone.

L'article 3 définit les modalités de versement de l'indemnisation.

L'article 4 vise à créer une autorité administrative indépendante, intitulée « comité d'indemnisation des victimes du chlordécone » (Civic), chargée d'examiner les demandes d'indemnisation.

L'article 5 vise à exonérer d'impôt sur le revenu les indemnités versées par le Civic.

Enfin, l'article 6 gage financièrement la proposition de loi en application des règles de l'article 40 de la Constitution pour en garantir la recevabilité financière.

Je vous rappelle que le délai limite pour le dépôt des amendements de séance a été fixé par la Conférence des présidents au 7 avril prochain à 12 heures. L'examen en séance publique aura lieu le 9 avril, à partir de 16 h 30, dans le cadre de l'espace réservé au groupe RDPI.

Conformément à la règle du *gentlemen's agreement*, seuls les amendements respectant l'esprit du texte initialement déposé par son auteur sont susceptibles d'être mis aux voix en commission. Cette règle confère à l'auteur de la proposition de loi un « droit de regard » lui garantissant que le texte examiné en séance publique sera conforme à l'intention initiale.

Dominique Théophile, que j'avais invité, n'ayant pu être là ce matin, je cède la parole sans plus attendre à notre collègue Nadège Havet, pour qu'elle nous présente les grandes lignes de son rapport.

**Mme Nadège Havet, rapporteure.** – Monsieur le président de la commission, mes chers collègues, dans ses *Mémoires d'espoir*, le général de Gaulle synthétisait le rôle singulier de l'État dans une formule désormais célèbre : « *L'État, qui répond de la France, est (...) en charge, à la fois, de son héritage*

*d'hier, de ses intérêts d'aujourd'hui et de ses espoirs de demain.* » La proposition de loi que nous examinons ce matin n'est ni plus ni moins que l'application de cet adage à la problématique qui nous mobilise aujourd'hui : la reconnaissance et la réparation des préjudices subis par la population des Antilles françaises en raison de l'utilisation du chlordécone. Nous partageons tous l'intention de l'auteur de cette initiative parlementaire, notre collègue Dominique Théophile, que je remercie pour les nombreux échanges que nous avons eus.

Le chlordécone est un composé organochloré appartenant à la catégorie des pesticides, qui a été massivement utilisé entre 1972 et 1993 dans les cultures bananières des territoires de Guadeloupe et de Martinique afin de lutter contre le charançon du bananier. À partir des années 2010, plusieurs études scientifiques de l'Inserm, de Santé publique France et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ont souligné le lien causal entre le risque de développer un cancer de la prostate et l'exposition forte et répétée au chlordécone. Postérieurement, les études de ces instituts ont porté sur la rémanence du pesticide dans l'environnement et montré que les cours d'eau, les nappes phréatiques, les sols et les espaces maritimes étaient tous contaminés par le chlordécone. Cette substance s'est ainsi immiscée insidieusement dans l'entièreté de la chaîne alimentaire.

L'utilisation du chlordécone et la pollution des territoires des Antilles françaises ne sont pas un sujet nouveau pour le Parlement. Entre 2016 et aujourd'hui, cinq initiatives parlementaires portées par des députés ont été déposées sur le Bureau des assemblées, soit pour mettre en place un régime d'indemnisation, soit pour faire reconnaître la responsabilité de l'État pour avoir autorisé l'utilisation du chlordécone. Les travaux de contrôle réalisés sont également nombreux : depuis 2005, cinq travaux de contrôle ont été rendus, dont le rapport d'une commission d'enquête de l'Assemblée nationale qui a dressé, dans le détail, la liste des manquements commis par l'État dans l'exercice de ses missions de contrôle et de délivrance des autorisations de mise sur le marché du chlordécone. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (Opecst) s'est également penché sur le sujet et a publié deux rapports d'information portant sur les pollutions subies par les territoires des Antilles françaises. La récurrence de ces travaux démontre toute l'acuité et l'importance du sujet.

Le texte qui nous est soumis ce matin constitue donc en quelque sorte la synthèse de ces travaux et repose sur deux piliers : la reconnaissance de la responsabilité, qui est un symbole fort, et l'indemnisation, ce « chemin de la réparation » évoqué par le Président de la République à l'occasion d'un déplacement en Martinique en 2018.

Une fois cet état des lieux dressé, j'en viens à la substance du texte.

L'article 1<sup>er</sup> en est la pierre angulaire. Il pose deux principes fondamentaux : l'affirmation de la responsabilité pleine et entière de l'État

pour faute en raison des autorisations successives de mise sur le marché du chlordécone entre 1972 et 1993 ; l'indemnisation de toutes les personnes contaminées par le chlordécone. Il institue, en outre, une campagne de dépistage du cancer de la prostate pour les hommes de 45 ans et plus résidant dans les Antilles françaises et une campagne de prévention sur l'ensemble du territoire national afin de faire état de la présence du chlordécone dans le sang de la population.

Les négligences de l'État et ses carences fautives sont sans équivoque. C'est du reste la position qui est partagée par le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Paris qui, dans un arrêt du 11 mars 2025, vient de reconnaître explicitement la responsabilité de l'État dans plusieurs fautes commises. Cependant, la cour relève également l'existence de coresponsabilités. À cette aune, la responsabilité des acteurs économiques ne peut être éludée et devrait également être recherchée, au même titre que celle de l'État. Cette approche semble juridiquement plus réaliste.

C'est d'ailleurs la position qui est communément admise dans de tels contentieux. Les victimes de l'amiante peuvent, à ce titre, poursuivre leur employeur devant les juridictions judiciaires au titre de l'existence d'une « faute inexcusable » qui leur est imputable. Néanmoins, la formulation de l'article 1<sup>er</sup> perturbe en quelque sorte cette position d'équilibre, qui ne conduit aucunement, pourtant, à dédouaner l'État de ses fautes. Ce besoin de juste mesure a été exprimé par le Président de la République lors de son déplacement en Martinique en 2018, estimant que l'État devait prendre « sa part de responsabilité ».

En sus de la reconnaissance de la responsabilité, mon travail de rapporteure m'a confortée dans l'idée qu'il était indispensable de procéder à un véritable « travail de mémoire » afin de restaurer le lien de confiance entre la métropole et les deux territoires ultramarins concernés.

Les articles 2, 3 et 5 fixent quant à eux les règles et modalités relatives à l'indemnisation des victimes. Cette dernière est entendue de manière très extensive, puisqu'il est prévu que peuvent être indemnisés intégralement toute personne victime du chlordécone, les ayants droit des victimes décédées et les parents des enfants exposés *in utero*, en fonction d'une liste de pathologies établie à partir d'un consensus scientifique international. La proposition de loi prévoit également d'ouvrir la voie à la réparation du préjudice d'anxiété.

Sans nier l'intérêt d'un dispositif d'indemnisation des victimes du chlordécone, mes travaux ont fait apparaître plusieurs limites à l'instauration d'un tel régime.

Sur le plan juridique d'abord, le régime d'indemnisation proposé dans le texte pose des difficultés d'articulation avec le fonds d'indemnisation des victimes de pesticides qui, je le rappelle, résulte d'une initiative sénatoriale adoptée en 2020, dont Nicole Bonnefoy était à l'origine. Ce dernier

permet déjà l'indemnisation des victimes du chlordécone au titre d'une maladie professionnelle. Le fonds connaît une montée en puissance progressive très positive : il a reçu, à ce jour, 248 dossiers d'indemnisation de victimes du chlordécone. L'absence de précisions sur l'articulation entre le FIVP et le comité que souhaite instaurer la présente proposition de loi pourrait nuire à la lisibilité et à la simplicité de l'action publique.

Par ailleurs, l'idée d'une reconnaissance principielle du préjudice d'anxiété est juridiquement complexe. La reconnaissance de ce préjudice repose, en effet, sur une appréciation *in concreto*, fine et particulièrement caractérisée, supposant une appréciation au cas par cas des dossiers d'indemnisation. Ce mécanisme est manié avec précaution et subtilité par le juge. Les conditions nécessaires à la caractérisation de ce préjudice singulier semblent difficilement compatibles avec l'organisation d'un comité d'indemnisation amené à recevoir un volume significatif de dossiers. À titre d'illustration, dans son arrêt du 11 mars dernier, la cour administrative d'appel de Paris a reconnu le préjudice moral d'anxiété pour seulement 9 dossiers, sur 1 260 requérants.

D'un point de vue scientifique, mes auditions préparatoires ont fait apparaître l'absence de consensus scientifique international sur les pathologies résultant d'une exposition au chlordécone. Aujourd'hui, seul le risque de survenue du cancer de la prostate présente un lien causal avec l'exposition aux pesticides. Par le passé, lorsque le législateur a eu à se prononcer sur des régimes d'indemnisation semblables, que ce soit dans le cas de l'amiante, dont les effets néfastes ont été répertoriés dès 1940, ou dans celui des rayonnements ionisants, dont l'impact a été mesuré par les Nations unies dès 1955, il s'est toujours appuyé sur un consensus scientifique solidement établi et indubitable. Cela ne veut pas dire que, dans dix, vingt ou cinquante ans, nos successeurs n'auront pas à se pencher à nouveau sur le sujet : les connaissances scientifiques, heureusement, évoluent. Néanmoins, je suis convaincue que le « temps de la science », dans des dossiers aussi sensibles que celui du chlordécone, est incompressible. Nos prédécesseurs ont eu un demi-siècle pour légiférer en connaissance de cause ; soyons aujourd'hui les héritiers de ce bon sens parlementaire, et ne légiférons pas à l'aveugle.

Enfin, d'un point de vue budgétaire, et en l'absence d'étude d'impact, le nombre de personnes susceptibles d'être indemnisées et le montant des réparations ne sont pas évalués. Or une estimation financière robuste est indispensable dans le contexte budgétaire actuel extrêmement contraint qui nous impose de faire preuve de responsabilité.

L'article 4 de cette proposition de loi prévoit d'instaurer une autorité administrative indépendante (AAI) dénommée « comité d'indemnisation des victimes du chlordécone » et chargée d'instruire les demandes indemnitaires. L'intention de l'auteur est tout à fait louable : il s'agit de mettre en place de solides garde-fous, en prévenant le risque d'ingérence dans la prise de décision, afin de répondre à une demande exprimée localement par la

population. Ce formalisme juridique s'impose dès lors qu'il existe des raisons valables, voire préexistantes, laissant supposer un risque de partialité.

Toutefois, les travaux que j'ai conduits en tant que rapporteure n'ont pas mis en avant ce risque. Le législateur a jugé préférable de doter, par le passé, les fonds d'indemnisation du statut d'établissement public administratif, ce qui me semble cohérent et plus adapté. La commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes, en 2019, dont notre collègue RDSE Jacques Mézard était rapporteur, évoquait à ce sujet le risque de créer un « État dans l'État » et l'existence d'une mosaïque d'autorités. Il ne me paraît pas judicieux d'ajouter une pierre supplémentaire à un édifice déjà massif.

Pour toutes ces raisons, et compte tenu du fait que l'auteur de la proposition de loi a souhaité débattre de son texte dans sa version initiale, sans possibilité d'y apporter des ajustements qui m'auraient pourtant semblé opportuns, je vous propose de ne pas adopter ce texte. En application du principe du *gentlemen's agreement*, le Sénat, dans ces conditions, débatera sur la proposition de loi dans sa rédaction initiale. Le temps de la séance publique permettra, je l'espère, d'apporter les ajustements nécessaires.

Pour conclure, je souhaiterais remercier mon collègue Dominique Théophile pour nos nombreux échanges sur ce texte. Malgré les imperfections que je viens d'évoquer, cette initiative répond à un enjeu fondamental. J'espère qu'il pourra être enrichi en séance publique pour parvenir à une solution réaliste.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Ce texte vient démontrer, s'il en était encore besoin, l'importance majeure du rôle que doit jouer notre commission. Nous sommes en effet à la croisée des enjeux de santé environnementale et de prévention des risques.

Avec le chlordécone, nous sommes face à une catastrophe humaine, l'utilisation de ce pesticide ayant profondément modifié la nature même des sols, de l'eau et de l'air. Pour avoir travaillé sur le sujet en 2012 à l'occasion d'une mission commune d'information portant sur les pesticides, je sais que le chlordécone reste environ 700 ans dans l'environnement et la présence de la molécule dans le sang peut avoir une incidence sur les enfants exposés *in utero*. Ses dégâts sont donc colossaux. L'étude de biosurveillance de l'Anses et de Santé publique France a détecté le chlordécone chez plus de 90 % des personnes vivant aux Antilles – une nouvelle étude est d'ailleurs en cours.

Nous devons être collectivement conscients du risque que nous prenons lorsque nous assouplissons notre législation en la matière.

Il n'est pas rare, notamment dans les régions viticoles, de retrouver, dans l'eau ou dans les sols, des métabolites de pesticides interdits il y a plus de trente ans. Ainsi, dans mon département, on retrouve de l'atrazine, y compris dans l'eau potable.

Notre groupe est très sensible à la démarche de notre collègue Dominique Théophile et soutiendra sa proposition de loi, d'autant que ce texte s'inscrit dans la continuité de nombreux travaux portés ces dernières années par des parlementaires socialistes – je pense notamment à ceux d'Hélène Vainqueur-Christophe, en 2018, de Victorin Lurel, en 2017, ou encore d'Élie Califer, en 2024.

Il a été rappelé que j'ai été à l'initiative, en 2020, de la création d'un fonds d'indemnisation des victimes de pesticides. Si la création de ce fonds a constitué une avancée majeure, il a été entaché par la volonté du pouvoir en place d'en réduire la portée. Ainsi, seules les maladies professionnelles reconnues sont actuellement éligibles à cette indemnisation, et cette dernière est forfaitaire, et non intégrale. Dès la création de ce fonds, j'ai milité pour son ouverture à toutes les victimes, professionnelles ou non, et pour la réparation intégrale des préjudices subis. La présente proposition de loi vise à créer un nouveau régime, spécifique pour le chlordécone, qui permettrait de ne pas indemniser seulement les victimes professionnelles.

Je m'interroge sur la cohérence des deux textes de la niche RDPI du 9 avril prochain : le premier vise à reconnaître les victimes d'un pesticide, quand le second tend à revenir sur l'interdiction, en vigueur depuis des années en France, des épandages aériens de pesticides, en visant clairement le cas des bananeraies. Si les deux sujets ne sont pas intrinsèquement liés, ces deux initiatives envoient symboliquement un message paradoxal qui a de quoi rendre perplexe.

En tout dernier lieu, je veux rappeler les mots très forts de Christian Huyghe, directeur scientifique de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) qui, devant la commission des affaires économiques du Sénat le 5 avril 2023, a déclaré que le néonicotinoïde acétamipride était « en quelque sorte le chlordécone de l'Hexagone. »

Ce texte appelle l'attention de tous sur la nocivité de ces substances et l'empoisonnement environnemental qu'elles causent. J'ose croire que nous saurons entendre les alertes de nos scientifiques et ne pas persister dans l'erreur. J'espère que ce n'est pas un vœu pieux !

**M. Jacques Fernique.** – Effectivement, l'usage du chlordécone entre 1972 et 1993 a laissé des cicatrices profondes dans nos Antilles. Ce pesticide a été reconnu toxique dès 1968 et les États-Unis en ont interdit la production en 1975.

Aujourd'hui, l'État doit assumer sa responsabilité. Il a laissé faire. On a écarté les alertes sérieuses et caché les données scientifiques. Il y a bien eu une « carence fautive ».

Si je vous ai bien comprise, madame la rapporteure, vous avez estimé que l'article 1<sup>er</sup> contrevenait à un juste équilibre dans la reconnaissance des responsabilités entre l'État et les acteurs économiques.

**Mme Nadège Havet, rapporteure.** – Oui.

**M. Jacques Fernique.** – À mon sens, l'article 1<sup>er</sup> affirme la responsabilité de l'État, mais n'écarte pas d'autres responsabilités.

Mon groupe se félicite de cette proposition de loi, que nous avons cosignée.

Il pose les bases d'un dispositif d'indemnisation à la hauteur des dommages. L'exposition durant l'activité professionnelle avérée et l'exposition prénatale ne constitueraient plus les seuls motifs d'indemnisation.

Adopter cette proposition de loi constituerait une avancée majeure pour les victimes du chlordécone. Par conséquent, je déplore que Mme la rapporteure propose le rejet du texte, pourtant inscrit dans la niche de son groupe. Il est dommage que l'auteur de la loi n'ait pas pu venir présenter ses arguments devant la commission.

Il a été dit qu'il ne fallait pas légiférer à l'aveugle. Ce que je comprends, c'est qu'il ne faut pas légiférer pour une indemnisation large, même justifiée ! J'admets que le contexte budgétaire est compliqué, mais il convient également de tenir compte du contexte sanitaire et de nos responsabilités, majeures, à l'égard de la Guadeloupe et de la Martinique.

**Mme Nadège Havet, rapporteure.** – J'ai respecté la volonté de l'auteur de la proposition de loi qui estime le sujet trop important et souhaite que la discussion porte, en séance publique, sur son texte, dans sa rédaction initiale. C'est ce qui justifie ma proposition de ne pas adopter le texte, en application, comme vous le savez du *gentlemen's agreement*.

Je laisserai le président de mon groupe s'exprimer sur la cohérence de l'ordre du jour réservé de mon groupe politique.

Sur l'article 1<sup>er</sup>, la rédaction actuelle sous-entend une responsabilité entière et unique de l'État, ce qui pourrait fragiliser la recherche de coresponsabilités devant les juridictions de droit commun. Dans une décision de non-lieu rendue le 2 janvier 2023, le tribunal judiciaire de Paris a estimé qu'un certain nombre d'acteurs économiques avaient également une part de responsabilité dans la pollution au chlordécone.

**M. Alain Duffourg.** – Cette proposition de loi me paraît tout à fait opportune, puisque la responsabilité de l'État semble établie.

Les victimes pourraient saisir un comité d'indemnisation des victimes et faire désigner un médecin expert chargé d'évaluer, suivant les cas, l'incapacité temporaire totale, l'incapacité permanente partielle, le préjudice moral, physique et éventuellement économique dont elles ont été victimes.

Compte tenu des effets délétères reconnus du chlordécone sur la population des Antilles et de leur ancienneté, il est tout à fait approprié de voter ce texte.

**Mme Nadège Havet, rapporteure.** – Un régime d’indemnisation des victimes du chlordécone existe déjà pour les travailleurs des bananeraies ainsi que pour réparer les victimes d’une exposition *in utero* ayant favorisé le développement de certaines pathologies. La réparation est assurée par le fonds d’indemnisation des victimes de pesticides, chargé d’indemniser, notamment, les maladies professionnelles résultant d’une exposition au chlordécone.

**Mme Marie-Claude Varailas.** – Je considère que ce texte est tout à fait opportun quand on connaît les conséquences du chlordécone sur la santé humaine.

En revanche, je comprends mal la position proposée par Mme la rapporteure, d’autant que le texte est inscrit à la niche du RDPI. Je ne peux pas entendre qu’il ne soit question que de considérations budgétaires.

**Mme Nadège Havet, rapporteure.** – Comme je l’indiquais dans mon intervention liminaire, il y a, s’agissant de l’amiante, un consensus scientifique international établi. Quand un cancer des poumons, du colon ou du péritoine est lié à l’amiante, on a la capacité d’en déterminer le lien causal, ce qui permet d’être certain d’apporter une réponse adaptée et proportionnée aux victimes exposées. Il m’apparaît fondamental que le lien de causalité entre la pathologie et l’exposition au chlordécone ne souffre d’aucun doute.

Pour ce qui concerne le chlordécone, il y a, d’après les scientifiques que j’ai pu entendre, un faisceau d’indices favorable à l’établissement d’un lien de causalité, mais il n’y a pas de consensus scientifique international sur ce pesticide ni de certitude absolue comparable à la situation qui prévaut pour l’amiante. C’est ce qui explique qu’aujourd’hui, en l’état des connaissances scientifiques, seul le cancer de la prostate soit indemnisé.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous ne refusons pas de nous approprier le sujet. Cependant, il convient d’éviter l’excès en toute chose.

Un dialogue a été mené avec l’auteur de la proposition de loi, qui souhaite que l’on débattenne, en séance, sur le texte initial. Nous n’y sommes pas opposés ! Il faut simplement que les dispositions proposées permettent d’apporter une réponse concrète, opérationnelle, mais justement proportionnée aux besoins des victimes. Le *gentlemen’s agreement* ne nous permet pas de modifier le texte, sans l’accord de l’auteur.

Mes chers collègues, en application du *vademecum* sur l’application des irrecevabilités au titre de l’article 45 de la Constitution adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que le périmètre de la proposition de loi inclue les dispositions relatives : à la reconnaissance de la responsabilité de l’État du fait de l’autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques à base de chlordécone et de leur usage entre 1972 et 1993 sur les territoires de Guadeloupe et de Martinique ; à la caractérisation et la définition des critères ouvrant droit à indemnisation à

raison des effets de la contamination au chlordécone ; à la mise en place d'une campagne de prévention visant à établir l'existence de la présence du chlordécone dans le sang ainsi qu'à la mise en œuvre de dépistages visant à faire état de pathologies imputables à l'exposition au chlordécone ; au régime d'indemnisation des victimes des effets de l'exposition au chlordécone, comprenant les modalités d'indemnisation, la définition des préjudices et le régime fiscal applicable aux indemnités versées ; au statut juridique, à la composition et aux modalités de fonctionnement de l'instance d'indemnisation des victimes des effets de l'exposition au chlordécone.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Didier Mandelli.** – Notre groupe soutient la position de Mme la rapporteure.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mon groupe la soutient également.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1*

*L'article 1<sup>er</sup> n'est pas adopté.*

##### *Article 2*

*L'article 2 n'est pas adopté.*

##### *Article 3*

*L'article 3 n'est pas adopté.*

##### *Article 4*

*L'article 4 n'est pas adopté.*

##### *Article 5*

*L'article 5 n'est pas adopté.*

##### *Article 6*

*L'article 6 n'est pas adopté.*

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera, en conséquence, sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.*

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie*<sup>1</sup> ».

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a arrêté, lors de sa réunion du 2 avril 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 27 (2024-2025) relative à la reconnaissance de la responsabilité de l'État et à l'indemnisation des victimes du chlordécone.**

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives :

- à la reconnaissance de la responsabilité de l'État du fait de l'autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques à base de chlordécone et de leur usage entre 1972 et 1993 sur les territoires de Guadeloupe et de Martinique ;
- à la caractérisation et la définition des critères ouvrant droit à indemnisation à raison des effets de la contamination au chlordécone ;
- à la mise en place d'une campagne de prévention visant à établir l'existence de la présence du chlordécone dans le sang ainsi qu'à la mise en œuvre de dépistages visant à faire état de pathologies imputables à l'exposition au chlordécone ;
- au régime d'indemnisation des victimes des effets de l'exposition au chlordécone, comprenant les modalités d'indemnisation, la définition des préjudices et le régime fiscal applicable aux indemnités versées ;
- au statut juridique, à la composition et aux modalités de fonctionnement de l'instance d'indemnisation des victimes des effets de l'exposition au chlordécone.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mercredi 19 mars 2025

- Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles – Direction de la sécurité sociale (DSS) : **Mme Maroussia PEREHINEC**, adjointe à la sous-directrice de l'accès aux soins des prestations familiales et des AT-MP, et **M. Xavier BEAUDOUX**, chef de bureau de la direction Accidents du travail et maladies professionnelles.

- Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles – Direction des affaires juridiques des ministères sociaux (DAJMS) : **M. Mathieu SARDA**, adjoint au sous-directeur du contentieux.

- Institut de recherche en santé, environnement et travail (Irset) : **M. Luc MULTIGNER**, directeur de recherche.

- Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) : **M. Matthieu SCHULER**, directeur général délégué du pôle sciences pour l'expertise, et **Mme Sarah AUBERTIE**, chargée des relations institutionnelles.

- Préfecture de la Guadeloupe : **M. Xavier LEFORT**, préfet de la région Guadeloupe, préfet de la Guadeloupe.

- Ministère des outre-mer – Direction générale des outre-mer (DGOM) : **M. Olivier JACOB**, préfet, directeur général des outre-mer, **Mme Edwige DUCLAY**, chargée de la coordination interministérielle du plan chlordécone IV.

### Vendredi 21 mars 2025

- Préfecture de la Martinique : **M. Étienne DESPLANQUES**, préfet de la région Guadeloupe, préfet de la Guadeloupe.

### Mardi 1<sup>er</sup> avril 2025

- Association Vivre : **MM. Janmari FLOWER**, président et docteur en biologie-écologie, et **Christophe LEGUEVAQUES**, avocat au barreau de Paris, et **Mme Patricia CHATENAY-RIVAUDAY**, vice-présidente.

- Collectif « Lyannaj pou dépolyé Matinik » : **Mme Marie-Josèphe SELLAYE HARDY DESSOURCES**, présidente.



## **LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

*- Caisse centrale de la MSA – Fonds d’indemnisation des victimes de pesticides (FIVP)*

*- Association Phyto-victimes*



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp124-027.html>