



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

## CHLORDÉCONE : UN JUSTE BESOIN DE RECONNAISSANCE QUI DOIT RESTER ÉQUILIBRÉ DANS SA TRADUCTION

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**.

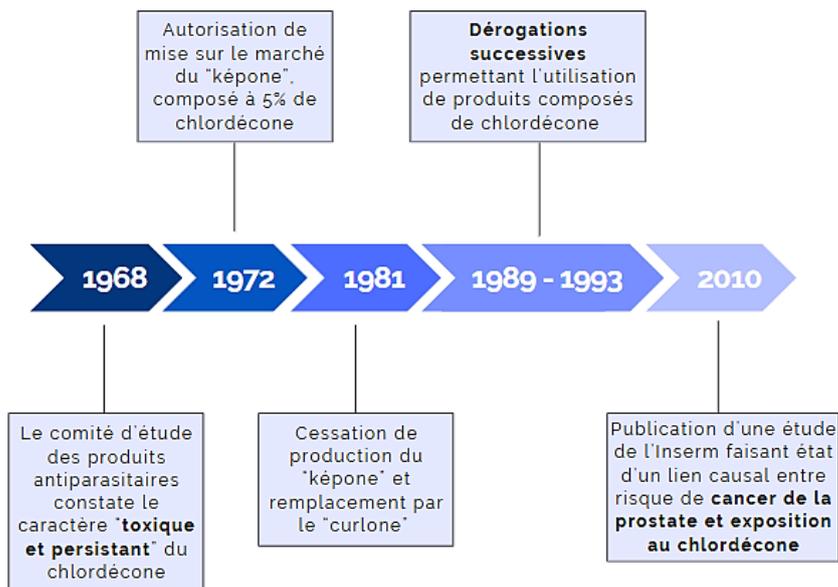
Ces raisons justifient que **la commission, à regret, n'ait pas adopté de texte**. En conséquence, la discussion en séance publique portera sur le texte initial de la proposition.



<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.

# 1. 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



Source : CATDD

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.

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 SANITAIRE ET ÉCOLOGIQUE 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

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

## 2. 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>1</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 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.

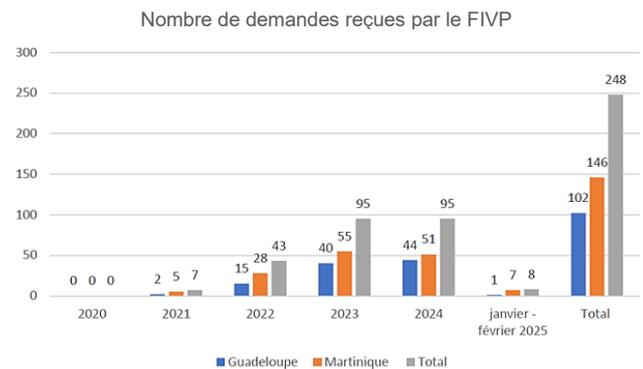
<sup>1</sup> Par une décision du 24 juin 2022 du tribunal administratif de Paris, puis une décision de la cour administrative d'appel de Paris du 11 mars 2025, les juges du fond ont reconnu plusieurs fautes de l'État.

### 3. 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**.

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.



Source : direction de la sécurité sociale

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



chlordécone.

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

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**.



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs  
(Union Centriste)



Nadège Havet

Rapporteure

Sénatrice du Finistère  
(RDPI)

[Commission de l'aménagement  
du territoire et du développement  
durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20



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