



...le projet de loi autorisant

LA PROROGATION DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE DANS LES OUTRE-MER

Après consultation de l'ensemble des exécutifs locaux des collectivités ultramarines concernées, la commission des lois, réunie sous la présidence de **Catherine Di Folco** (Les Républicains – Rhône), a examiné le rapport de **Philippe Bas** (Les Républicains – Manche) sur le projet de loi n° 815 (2020-2021) autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer.

1. DES SITUATIONS À RISQUE DANS LES OUTRE-MER JUSTIFIANT LA DÉCLARATION DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE DANS PLUSIEURS TERRITOIRES

A. UNE SITUATION SANITAIRE PRÉOCCUPANTE DANS PLUSIEURS TERRITOIRES ULTRAMATINS

Après une nette amélioration au niveau national entre le 15 mai et le 1^{er} juillet 2021, la situation sanitaire s'est brutalement dégradée au cours du mois de juillet 2021. La très grande transmissibilité du nouveau variant Delta¹ a ainsi été à l'origine d'une reprise inquiétante de l'épidémie qui a justifié la prise de nouvelles mesures de nature à freiner son expansion². Depuis fin juillet 2021, la situation sanitaire est relativement stable dans l'Hexagone et le Conseil scientifique Covid-19 anticipe une stabilisation du nombre des hospitalisations au niveau national à court terme.

L'évolution de l'épidémie est toutefois hétérogène selon les territoires. **Certains territoires ultramarins, en particulier, présentent des situations sanitaires très préoccupantes qui s'expliquent par quatre facteurs principaux :**

- **la faible couverture vaccinale** : au 7 septembre 2021, le niveau de vaccination aux Antilles (29,3 % de la population a reçu une première dose en Guadeloupe, 30,2 % en Martinique, 34,1 % à Saint Martin et 64,5 % à Saint-Barthélemy), en Guyane (24 %), en Polynésie française³ (47,7 %), à Mayotte (35,9 %) et à La Réunion (52,6 %) est encore insuffisant pour espérer limiter les hospitalisations ;
- **la prévalence de comorbidités dans la population** ;
- **l'arrivée massive durant l'été de touristes et de membres des familles des personnes résidentes**, en provenance de pays ou territoire où le variant Delta est en circulation ;
- **la circulation antérieure de variants** (Gamma en Guyane, Beta à La Réunion) **dont le niveau de protection croisée vis-à-vis du variant Delta est limité**⁴.

¹ Dont le R_0 est évalué par le Conseil scientifique Covid-19 à environ 6 dans sa note d'alerte du 20 août 2021, *Fin de la période estivale et pass sanitaire – Rentrée de septembre 2021*.

² Loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire.

³ Données à la date du 30 août 2021 pour la Polynésie française.

⁴ Comme le soulignait le Conseil scientifique Covid-19 dans son avis du 6 juillet 2021, *Réagir maintenant pour limiter une nouvelle vague associée au variant Delta*, l'infection par les variants Beta et Delta ne protège que partiellement contre le variant Delta.

La situation sanitaire est ainsi alarmante dans les Antilles et en Polynésie française. Dans ces territoires, le taux d'incidence est particulièrement élevé – même s'il est désormais en diminution – et les hôpitaux sont saturés. Aux Antilles, l'accès aux soins critiques est désormais réservé aux patients de moins de 60 ans.

**Indicateurs de suivi de l'épidémie de Covid-19
dans les Antilles et en Polynésie française¹**

Territoire	Guadeloupe	Saint-Martin	Saint-Barthélemy	Martinique	Polynésie française	France entière
Taux d'incidence pour 100 000 habitants (évolution par rapport à la semaine précédente)	1 073 (- 43 %)	512 (- 12 %)	141 (- 65 %)	646 (- 28 %)	1 127 (- 60 %)	179 (- 18 %)
Nombre de nouvelles hospitalisations (évolution par rapport à la semaine précédente)	346 (- 9 %)	13 (- 50 %)	3 (+ 0 %)	NC	387 (+ 2 %)	5 321 (- 14 %)
Nombre de nouvelles admissions en soins critiques (évolution par rapport à la semaine précédente)	59 (- 12 %)	NC	NC	91 (+ 6 %)	40 (+42 %)	1 183 (- 12 %)

*Source : commission des lois du Sénat
à partir des chiffres de Santé publique France*

En Guyane et à La Réunion, la situation sanitaire présente également des risques élevés. En Guyane, le taux d'incidence augmente depuis trois semaines (456 au 2 septembre 2021, contre 434 la semaine précédente, soit + 4 %) tandis qu'à La Réunion, bien qu'en nette diminution à la suite de la mise en place d'un confinement et d'un couvre-feu au début du mois d'août, le taux d'incidence se maintient à un niveau relativement élevé (185 au 2 septembre 2021).

¹ Au 2 septembre 2021 pour les Antilles et au 31 août 2021 pour la Polynésie française.

**Indicateurs de suivi de l'épidémie de Covid-19
en Guyane et à La Réunion¹**

Territoire	Guyane	La Réunion
Taux d'incidence pour 100 000 habitants (évolution par rapport à la semaine précédente)	456 (+ 4 %)	185 (- 16 %)
Nombre de nouvelles hospitalisations (évolution par rapport à la semaine précédente)	76 (+ 0 %)	78 (- 12 %)
Nombre de nouvelles admissions en soins critiques (évolution par rapport à la semaine précédente)	12 (- 33 %)	12 (- 48 %)

*Source : commission des lois du Sénat
à partir des chiffres de Santé publique France*

B. L'ACTIVATION DU RÉGIME DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE SUR CES TERRITOIRES

Pour répondre à la circulation élevée de la covid-19 sur ces territoires, l'état d'urgence sanitaire y est en vigueur. Il permet au Gouvernement de disposer de l'ensemble des mesures de freinage de l'épidémie autorisé par le corpus juridique bâti depuis mars 2020². C'est ainsi le cas :

- **de la Guyane depuis le 17 octobre 2020³**, la situation sanitaire sur ce territoire ayant justifié le maintien en vigueur de ce régime alors que les autres territoires de la République passaient sous le régime de gestion de la sortie de crise sanitaire⁴. L'état d'urgence sanitaire y a été prorogé à plusieurs reprises, et en dernier lieu **jusqu'au 30 septembre 2021** par la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 *relative à la gestion de la crise sanitaire* ;
- **de La Réunion et de la Martinique**, où l'état d'urgence sanitaire a été déclaré **à compter du 14 juillet 2021** par le décret n° 2021-931 du 13 juillet 2021 *déclarant l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires de la République*, puis prorogé **jusqu'au 30 septembre 2021** par la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 précitée ;
- **de la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin**, où l'état d'urgence sanitaire a été déclaré à compter du 29 juillet 2021 par le décret n° 2021-990 du 28 juillet 2021 *déclarant l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires de la République*, puis prorogé **jusqu'au 30 septembre 2021** par la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 précitée ;
- **de la Polynésie française**, où il a été déclaré **à compter du 12 août 2021** par le décret n° 2021-1068 du 11 août 2021 *déclarant l'état d'urgence sanitaire en Polynésie française*. En application de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, **une intervention du législateur est nécessaire afin de permettre sa prolongation** au-delà d'un mois, c'est-à-dire **au-delà du 12 septembre 2021**.

En **Nouvelle-Calédonie**, la situation sanitaire semblait jusqu'à présent maîtrisée, grâce à la fermeture des frontières du territoire jusqu'au 31 décembre 2021 (sauf motif impérieux et quarantaine obligatoire à l'arrivée). Néanmoins, trois cas géographiquement éloignés et sans lien entre eux ont été détectés lundi 6 septembre⁵, **faisant craindre une diffusion de l'épidémie sur**

¹ Au 2 septembre 2021.

² Y compris des mesures d'interdiction de sortie du domicile – confinement et couvre-feu.

³ Décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 *déclarant l'état d'urgence sanitaire*.

⁴ Déterminé par l'article 1^{er} de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 *relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire*.

⁵ Jour de l'entrée en vigueur de l'obligation vaccinale pour les personnes majeures et les personnes entrant sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie votée par le Congrès le 2 septembre 2021.

le territoire néo-calédonien. L'état d'urgence sanitaire y a donc été déclaré mercredi 8 septembre en conseil des ministres et un confinement strict y a été décidé à compter du mardi 7 septembre minuit jusqu'au lundi 20 septembre minuit¹.

2. UNE PROLONGATION NÉCESSAIRE DE L'ÉTAT D'URGENCE

Le Conseil scientifique, dans sa note d'alerte du 20 août 2021 précitée, qualifie de « *drame sanitaire* » la situation actuelle aux Antilles et en Polynésie française, et ce « *malgré l'arrivée des renforts humains et logistiques* ». Il appelle également à anticiper la vague du variant Delta en Guyane, à La Réunion et à Mayotte, où la circulation passée du virus ne permet pas une protection contre le nouveau variant, où les capacités hospitalières sont limitées et où il existe des facteurs de risque importants liés au diabète, à l'hypertension et au surpoids.

Au vu de la situation sanitaire dans ces territoires, le Gouvernement propose, dans l'article unique de son projet de loi, de proroger l'état d'urgence sanitaire en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion, en Martinique, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin jusqu'au 15 novembre 2021. Cela conduirait à prolonger l'application de ce régime d'environ deux mois pour la Polynésie française et d'un mois et demi pour les six autres territoires, ce que l'Assemblée nationale a accepté.

L'Assemblée nationale a également prévu, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement en séance publique, que l'état d'urgence sanitaire serait en vigueur en Nouvelle-Calédonie jusqu'au 15 novembre 2021 inclus.

La commission des lois considère que la prorogation de l'état d'urgence sanitaire sur ces territoires est nécessaire et y a donc souscrit. Elle souligne toutefois que le maintien en vigueur de l'état d'urgence sanitaire ne confère au Gouvernement qu'une possibilité d'agir, et que les restrictions prises doivent être strictement proportionnées aux risques encourus : celles-ci doivent donc être levées dès qu'elles ne sont plus nécessaires. La commission rappelle également qu'il peut être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant².

La commission s'est également félicitée du maintien du fonds de solidarité dans les outre-mer au-delà du 30 septembre 2021. Les aides économiques doivent en effet perdurer tant que des restrictions strictes sont décidées aux fins de lutter contre l'épidémie.

3. N'ACCEPTER UN RÉGIME DÉROGATOIRE DE PROLONGATION DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE QUE DANS LES TERRITOIRES PRÉSENTANT DES RISQUES DE DÉGRADATION RAPIDE DE LEUR SITUATION SANITAIRE

Afin de faire face au risque de dégradation rapide de la situation sanitaire à Mayotte dont les premiers signes se faisaient sentir à la fin du mois de juillet 2021, la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire a prévu une dérogation à la disposition législative selon laquelle la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois doit être autorisée par la loi³. Le législateur avait ainsi prévu qu'en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire à Mayotte avant le 30 août 2021, ce régime était applicable jusqu'au 30 septembre 2021. L'état sanitaire dans ce Département n'a toutefois pas justifié cette mesure.

¹ Arrêté n° 2021-10512 du 6 septembre 2021 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 à l'intérieur de la Nouvelle-Calédonie.

² Article L. 3131-14 du code de la santé publique.

³ Article L. 3131-13 du code de la santé publique.

Le Gouvernement propose, dans son projet de loi, de reprendre ce régime dérogatoire tout en l'étendant aux territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon, aux îles de Wallis et Futuna et à la Nouvelle-Calédonie et d'aligner le terme de cet éventuel état d'urgence sur celui prévu pour les autres territoires ultramarins : si l'état d'urgence sanitaire était déclaré sur ces territoires ou à Mayotte avant le 15 octobre 2021, ce régime serait immédiatement applicable jusqu'au 15 novembre 2021 sans qu'une intervention du législateur soit nécessaire.

Ces territoires sont cependant dans des situations différentes. **La situation sanitaire à Mayotte pourrait rapidement se dégrader** du fait de l'arrivée récente du variant Delta, des capacités hospitalières limitées et de la faible prévalence de la vaccination. En ce qui concerne les **îles de Wallis et Futuna**, les liens forts de ce territoire avec la Nouvelle-Calédonie peuvent faire également craindre une détérioration de la situation sanitaire.

À l'inverse, **la situation est bien plus favorable à Saint-Pierre-et-Miquelon** : les taux de vaccination sont supérieurs à la moyenne nationale (au 30 août 2021, 84 % de la population adulte est entièrement vaccinée contre 80 % pour la France entière et 48 % des personnes entre 12 et 17 ans, soit une proportion égale pour cette tranche d'âge à la moyenne nationale) et aucun cas de covid-19 n'y est recensé.

Après discussion avec le rapporteur pour le Sénat, le rapporteur pour l'Assemblée Nationale a proposé à son assemblée d'**exclure Saint-Pierre-et-Miquelon du dispositif dérogatoire proposé**. Compte tenu de l'évolution de la situation sanitaire en Nouvelle-Calédonie et de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire sur ce territoire, le mécanisme dérogatoire de prolongation de l'état d'urgence sanitaire ne serait donc conservé que pour Mayotte et les îles de Wallis et Futuna, territoires dans lesquels la situation sanitaire pourrait se détériorer rapidement.

La commission a estimé que le projet de loi, tel que modifié par l'Assemblée nationale, était équilibré et répondait aux enjeux sanitaires de chacun des territoires ultramarins. Elle l'a donc adopté sans modification.

*
* *

La commission a adopté le projet de loi sans modification.

Le projet de loi sera examiné en séance publique à partir du jeudi 9 septembre 2021.



**Catherine
Di Folco**

Vice-présidente
de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Philippe
Bas**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la Manche

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du
suffrage universel, du Règlement et d'administration
générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-815.html>