

PROJET DE LOI

**DISPOSITIONS LÉGISLATIVES
RELATIVES À LA SANTÉ
DANS LES OUTRE-MER**

Deuxième lecture



L'ordonnance du 19 avril 2023 a étendu et adapté dans les collectivités du Pacifique l'application de dispositions relatives aux **recherches impliquant la personne humaine** ou aux **délais de recours à l'interruption volontaire de grossesse**.

Le présent projet de loi procède à la **ratification nécessaire** de cette ordonnance prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution et **coordonne ou corrige la rédaction de différentes dispositions** applicables dans ces territoires.

**1. LA RATIFICATION D'UNE ORDONNANCE D'EXTENSION DU DROIT OUTRE-MER**

L'article unique du projet de loi vise à ratifier l'ordonnance n° 2023-285 du 19 avril 2023 portant extension et adaptation à la **Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna** de diverses dispositions législatives relatives à la santé. Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution. Si les trois territoires ont été formellement consultés, les conditions de saisine ne permettent pas toujours de rendre un avis étayé – seul un avis a ainsi été reçu par le Gouvernement.

L'article 74-1 de la Constitution

Aux termes de l'article 74-1 de la Constitution, le Gouvernement peut, **dans les collectivités régies par l'article 74 ou en Nouvelle-Calédonie, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur dans l'hexagone.**

Cette extension du droit commun est réalisée par **ordonnance** et ne peut intervenir que **dans les seules matières qui demeurent de la compétence de l'État**. Les assemblées des collectivités sont consultées sur le projet d'ordonnance.

Contrepartie de cette habilitation permanente, les ordonnances prises sur ce fondement doivent nécessairement être ratifiées par le Parlement. Faute de ratification expresse dans un délai de dix-huit mois, l'ordonnance deviendrait caduque de plein droit.



2. DES DISPOSITIONS RELEVANT DE LA BIOÉTHIQUE ET DE LA SANTÉ ÉTENDUES À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE, À LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET À WALLIS-ET-FUTUNA

A. L'EXTENSION DE DISPOSITIONS RELATIVES À LA RECHERCHE IMPLIQUANT LA PERSONNE HUMAINE

Le premier objet de cette ordonnance était de rattraper un **retard accumulé en matière d'applicabilité des lois de bioéthique en matière de recherche**, avec l'intégration de dispositions adoptées depuis 2012.

L'ordonnance d'avril 2023 a ainsi rendu applicables dans les trois collectivités françaises du Pacifique les récentes dispositions du code de la santé publique se rapportant aux **recherches impliquant la personne humaine** (RIPH), qui permettent de préciser les conditions dans lesquelles ces recherches peuvent être menées et de garantir la sécurité et la bonne information du participant. Sont notamment visées les dispositions relatives aux comités de protection des personnes.

Cette ordonnance permet également de mettre à jour dans ce champ de nombreuses références en conséquence des **récentes adaptations du droit français aux règlements européens**.

B. L'EXTENSION DE L'ALLONGEMENT DU DÉLAI DE RECOURS À L'INTERRUPTION VOLONTAIRE DE GROSSESSE

Cette même ordonnance a étendu et adapté au territoire des îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française certaines dispositions de la loi de 2022 relative à l'avortement, relatives à **l'allongement des délais de recours à l'interruption volontaire de grossesse** (IVG), **de douze à quatorze semaines** et à la suppression du délai minimal de réflexion à l'issue d'un entretien psychosocial.

C. L'EXTENSION DE RARES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION ET LA RÉALISATION DES SOINS

Dans le champ de la santé, l'ordonnance de 2023 a également étendu des dispositions de la loi « Rist 1 » de 2021, relatives à l'extension des **compétences des sages-femmes en matière de dépistage et de traitement des infections sexuellement transmissibles**, pour Wallis-et-Futuna ainsi que des dispositions de la loi santé de 2016 relatives à la protection par le secret de la prescription de la **contraception aux personnes mineures**, pour la Polynésie française.

D. UN RATTACHEMENT EN TROMPE-L'ŒIL AU CHAMP DE LA SANTÉ

Si les « diverses dispositions relatives à la santé » étendues dans les territoires du Pacifique figurent au sein du code de la santé publique, elles font en réalité intervenir des **compétences qui ne relèvent principalement pas de la santé**.

- **Si l'État conserve la compétence santé dans les îles Wallis et Futuna, cette compétence relève du pays en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.**

Aussi les dispositions étendues par l'ordonnance relèvent-elles de deux champs de compétence demeurant du ressort de l'État : les dispositions de bioéthique en matière de RIPH relèvent de la compétence **recherche** ; les dispositions relatives au délai de recours à l'IVG relèvent, au vu des avis du Conseil d'État et des décisions du Conseil constitutionnel, de la **garantie des libertés publiques**. Du reste, aucun empiètement de l'État sur une compétence dévolue n'a été soulevé par les territoires.

3. UNE RATIFICATION NÉCESSAIRE MALGRÉ DES RÉSERVES SUR L'EFFECTIVE ACCESSIBILITÉ ET APPLICABILITÉ DU DROIT

A. DES RÉSERVES SUR L'ADÉQUATION EFFECTIVE DU DROIT AUX TERRITOIRES CONCERNÉS

1. Des dispositions relatives à la recherche qui relèvent parfois d'une application seulement théorique

L'extension des dispositions relatives aux recherches impliquant la personne humaine ont fait l'objet d'une **demande forte de la Polynésie française, ainsi que de la Nouvelle-Calédonie. Il s'agit de pouvoir intégrer des patients de ces territoires au sein d'essais thérapeutiques, et ainsi de leur permettre l'accès à des traitements innovants.**

Cependant, si l'extension à **Wallis-et-Futuna** de la réglementation relative à la RIPH réalisée à la demande de l'agence de santé vise à ne pas priver les patients d'opportunités cliniques, elle **ne peut, en réalité, pas s'appliquer** au regard de l'offre de soins du territoire.

2. Un allongement du délai de recours à l'IVG réalisé sans anticipation et coordination avec les territoires des aspects relevant de l'organisation des soins

L'allongement du délai de recours à l'IVG à quatorze semaines a été réalisé sans demande des territoires. Il peut *a priori* paraître pertinent au regard des difficultés d'accès constatées.

L'extension de ce principe se heurte cependant parfois aux **réalités de l'offre de soins locale et aux adaptations, non anticipées, des dispositions locales**, quand la mise en œuvre de l'IVG relève de la compétence santé du pays en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Or, comme il a été signalé à la rapporteure, l'équipement disponible ou les compétences attribuées aux professionnels de santé ne permettent pas nécessairement de rendre ce droit effectif, ou d'assurer sa prise en charge.

La rapporteure **regrette cette extension du droit par ordonnance, considérant que le Gouvernement se borne en la matière à étendre des principes sans assurer l'accès effectif au droit**, et alors que les représentants des territoires ont souligné la sensibilité particulière de ce sujet pour des sociétés encore très religieuses.

B. UNE VALIDATION JURIDIQUE ET NON POLITIQUE

1. Des extensions de dispositions parfois non soutenues par le Sénat lors de leur adoption

Les dispositions relatives aux recherches sur la personne humaine que l'ordonnance a étendues ont parfois été adoptées dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée nationale ou ne relèvent pas *a priori* de désaccords majeurs qui avaient pu persister au cours de la navette. En outre, **le meilleur accès des patients aux essais cliniques et thérapies innovantes, ainsi rendu possible, doit être salué.**

Concernant **l'extension de dispositions de la loi de 2022 sur l'avortement**, la rapporteure rappelle l'opposition du Sénat à cette loi et aux articles allongeant le délai de recours à quatorze semaines et supprimant le délai de réflexion. Le Sénat avait adopté sur ce texte en 2021 et 2022, à une très large majorité, des motions opposant la question préalable, considérant notamment que **seulement 5 % des interruptions volontaires de grossesse ont été réalisées dans les deux dernières semaines** du délai légal, alors de douze semaines, et qu'il s'agit d'un acte considéré par les professionnels de santé eux-mêmes comme d'autant moins anodin qu'il est pratiqué tardivement au cours de la grossesse. La rapporteure adhère à ces arguments qu'elle estime aujourd'hui toujours pleinement pertinents.

2. Une non-ratification qui entraînerait un retour au droit antérieur

Alors que les modifications des dispositions de l'ordonnance ont pris effet dès leur publication, la question posée par le présent projet de loi de ratification n'est pas de modifier le droit, mais seulement d'en assurer la pérennité.

Partant, sur la proposition de la rapporteure, la commission a choisi, à défaut d'une validation politique, **la voie d'une validation juridique et, sous les réserves exposées, ainsi décidé de prendre acte de l'évolution du droit.**

C. DES RÉSERVES QUANT AUX TECHNIQUES JURIDIQUES D'EXTENSION ET D'ADAPTATION DU DROIT

Les extensions et adaptations du droit réalisées par l'ordonnance du 19 avril 2023 recourent pour une large partie à des **dispositions de renvoi** ou à l'usage de « **compteurs Lifou** », suivant sur ce dernier point la recommandation de 2016 du Conseil d'État.

La rapporteure constate que ces techniques ne sont **parfois pas jugées satisfaisantes par les autorités territoriales en matière de lisibilité, d'intelligibilité et d'accessibilité du droit**. En outre, la Nouvelle-Calédonie a particulièrement interpellé la commission sur les risques en matière de sécurité juridique des renvois aux dispositions européennes applicables sur le territoire national.

D. DES MODIFICATIONS PROBABLES À INTÉGRER LORS DE CETTE RATIFICATION

L'ordonnance du 19 avril 2023 n'a, depuis sa publication, fait l'objet d'aucune modification par la loi ou une ordonnance ultérieure. Si le Gouvernement n'a pas assorti le projet de loi de ratification de propositions de modifications, la rapporteure a été saisie par le gouvernement de Polynésie française et par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie de **demandes de modifications, de précisions ou d'adaptations des dispositions relatives aux recherches impliquant la personne humaine**.

- Ces demandes, qui appellent à être expertisées par le ministère de la santé, pourront conduire à faire évoluer le texte en séance publique ou lors de son examen à l'Assemblée nationale.
- Réunie le mercredi 6 mars 2024 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a **adopté sans modification le présent projet de loi**.



EN SÉANCE

- Le jeudi 14 mars 2024, en séance publique, **le Sénat a adopté sans modification le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 19 avril 2023**.



EN DEUXIÈME LECTURE EN COMMISSION

- Lors de son examen du texte en première lecture, **l'Assemblée nationale a adopté conforme l'article 1^{er}** procédant à la ratification de l'ordonnance du 19 avril 2023. Elle a également, en commission puis en séance publique, complété ce texte par **deux articles nouveaux**.

L'article 2 entend notamment répondre aux demandes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française d'**adaptations complémentaires** ou de **corrections de malfaçons législatives**, principalement concernant la déclinaison territoriale de dispositions relatives à **l'organisation des soins, à l'assistance médicale à la procréation** ou aux **recherches impliquant la personne humaine**.

Les modifications ainsi apportées au code de la santé publique visent à **clarifier les adaptations applicables**, ainsi qu'à **tirer les conséquences, dans l'application ou non de certaines dispositions, de la compétence dévolue en matière de santé en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française**. La commission a souscrit à ces modifications et adaptations attendues et bienvenues, permettant d'améliorer l'intelligibilité et ainsi l'applicabilité du droit dans ces collectivités.

La commission n'a en revanche pas souscrit à l'intention de l'article 3 qui prévoit la remise d'un rapport au Parlement « évaluant le coût de l'allongement de douze à quatorze semaines du délai légal de recours à l'interruption volontaire de grossesse ». Celle-ci, au-delà de sa position systématiquement défavorable aux demandes de rapport, a estimé la formulation de cet article peu lisible. Sous ces réserves, la rapporteure a cependant estimé que le désaccord sur l'article 3 ne justifiait pas de poursuivre la navette parlementaire.

Réunie le mardi 7 mai 2024 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a **adopté sans modification le présent projet de loi**.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Marie-Do Aeschlimann
Sénatrice (LR) des Hauts-de-Seine
Rapporteure

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl23-140.html>