

Document
mis en distribution
le 25 janvier 2007



N° 3540

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2006.

PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer la coordination
contre les risques épidémiques,*

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MM. JEAN-PIERRE DOOR, JEAN-CLAUDE ABRIOUX,
Mme MARTINE AURILLAC, MM. PATRICK BEAUDOIN,
JEAN-CLAUDE BEAULIEU, JACQUES-ALAIN BÉNISTI, JEAN-LOUIS
BERNARD, MARC BERNIER, JEAN-MICHEL BERTRAND, ÉTIENNE
BLANC, Mme FRANÇOISE BRANGET, MM. CHRISTIAN CABAL,
FRANÇOIS CALVET, JEAN-PAUL CHARIÉ, DINO CINIERI, PHILIPPE
COCHET, LOUIS COSYNS, RENÉ COUANAU, JEAN-MICHEL
COUVE, PAUL-HENRI CUGNENC, BERNARD DEBRÉ, JEAN-PIERRE
DECOOL, FRANCIS DELATTRE, RICHARD DELL'AGNOLA,
LÉONCE DEPREZ, MICHEL DIEFENBACHER, JACQUES
DOMERGUE, DOMINIQUE DORD, JEAN-MICHEL DUBERNARD,

PHILIPPE DUBOURG, JEAN-MICHEL FERRAND, MARC FRANCINA,
Mme ARLETTE FRANCO, MM. JEAN-PAUL GARRAUD,
JEAN-MARIE GEVEAUX, BRUNO GILLES, FRANÇOIS
GROSDIDIER, CHRISTOPHE GUILLOTEAU, GÉRARD HAMEL,
PIERRE HELLIER, PIERRE HÉRIAUD, Mme MARGUERITE
LAMOUR, MM. PIERRE LASBORDES, MARC LE FUR, MICHEL
LEJEUNE, JACQUES LE NAY, JEAN-PIERRE LE RIDANT, LIONNEL
LUCA, RICHARD MALLIÉ, THIERRY MARIANI, Mme MURIEL
MARLAND-MILITELLO, MM. JEAN MARSAUDON, PHILIPPE
MARTIN-LALANDE, JEAN-CLAUDE MATHIS, CHRISTIAN
MÉNARD, PIERRE MOREL-A-L'HUISSIER, JEAN-MARIE
MORISSET, JEAN-MARC NESME, JEAN-PIERRE NICOLAS,
Mme BERNADETTE PAÏX, MM. PIERRE-ANDRÉ PÉRISSOL,
BERNARD PERRUT, Mme BÉRENGÈRE POLETTI, MM. DANIEL
PRÉVOST, DIDIER QUENTIN, MICHEL RAISON, ÉRIC RAOULT,
JACQUES REMILLER, DOMINIQUE RICHARD, SERGE ROQUES,
JEAN-MARC ROUBAUD, FRANCIS SAINT-LÉGER, ANDRÉ
SCHNEIDER, DANIEL SPAGNOU, Mme MICHÈLE TABAROT,
MM. GUY TEISSIER, ALAIN VENOT, PHILIPPE VITEL, MICHEL
VOISIN ET LAURENT WAUQUIEZ,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Après une période d'oubli, l'angoisse devant l'épidémie renaît aujourd'hui, avec la pandémie de sida, l'alerte du SRAS et l'inquiétude d'une pandémie grippale d'origine aviaire, si le virus dont sont victimes les oiseaux évoluait vers une forme humaine de la maladie.

Les exercices et les réflexions se sont multipliés et ont mis en évidence l'inadaptation des structures administratives françaises actuelles qui veut que les moyens matériels et humains les plus importants soient entre les mains des collectivités territoriales ou de l'armée, insuffisamment associés aux réflexions en cours.

La mise en cohérence de l'outil administratif dont nous disposons n'est probablement pas optimale. Par exemple, les pouvoirs juridiques appartiennent aux préfets des départements mais l'échelon administratif de programmation et de gestion hospitalière se situe au niveau régional etc.

En outre, la réflexion sur les procédures pour associer les citoyens à la prévention et à la gestion du risque ne peut pas être conduite depuis Paris car les problématiques sont complètement différentes en milieu très urbanisé et en zone rurale. Il en est de même pour les médias car le rôle considérable de la presse quotidienne régionale n'est pas toujours appréhendé dans une vision parisienne des médias.

Après avoir beaucoup réfléchi sur ces questions, en particulier en rédigeant avec la sénatrice Marie-Christine Blandin un rapport sur le risque épidémique et en étant le rapporteur de la mission d'information sur la grippe aviaire, je vous propose d'engager une démarche originale en m'appuyant sur un échelon d'administration, peu usité mais correspondant à mon sens à l'optimum pour gérer le risque épidémique : la zone de défense.

La réforme armée 2000 a fait coïncider les circonscriptions civiles et militaires et aujourd'hui la France est divisée en sept

zones de défense en métropole (Nord, Ouest, Sud-Ouest, Sud Est, Est et Île-de-France).

La zone de défense est un cadre administratif de préparation et de planification des mesures de défense à caractère non militaire mais, en situation de crise, la zone de défense est le cadre opérationnel d'emploi des moyens et les pouvoirs du préfet de zone peuvent être étendus par décision du Premier ministre.

Dans l'exercice de ses attributions, le préfet de zone est assisté par un état-major de zone de défense et par un comité de défense de zone. Il n'existe aucun organisme dédié au risque sanitaire majeur tel qu'une pandémie majeure.

Aussi nous a-t-il semblé que le risque épidémique ou biologique devait être placé, en terme de préparation de crise, sur le même plan que les autres menaces majeures.

Les institutions existantes et en particulier le Haut Conseil de santé publique ne sont pas nécessairement qualifiées pour appréhender le risque épidémique dans ses aspects autres que médicaux. Or une pandémie humaine grave implique la mobilisation de tous les moyens dans tous les secteurs, du transport en passant par l'éducation etc. Mais à l'heure actuelle, nous ne voyons pas quel organisme pourrait aujourd'hui réunir l'ensemble des acteurs concernés.

En outre, et cela constitue une originalité de la proposition de loi qui vous est soumise, il nous semble que la préparation au risque épidémique ne peut pas être entièrement pensée au niveau central.

Dans cette perspective, il vous est proposé de créer dans chaque zone un conseil de zone, chargé de l'analyse et de la préparation du risque épidémique ou biologique, fédéré par un Haut Conseil du risque épidémique et biologique.

Le secrétariat de ces conseils de zone serait assuré par un médecin, qui serait intégré dans l'organigramme de l'administration préfectorale, ce qui permettrait de créer une structure permanente de préparation à la crise sanitaire qui pourrait agir dans la durée, en particulier pour coordonner et harmoniser les actions de sensibilisation à conduire en direction des personnels médicaux et de l'opinion publique. Il serait également mieux habilité que ne l'est l'administration sanitaire pour effectuer le

recensement des moyens des autres administrations de l'État, en particulier des armées et des collectivités locales.

L'état d'esprit de cette proposition de loi est d'inscrire dans la durée les efforts remarquables engagés par le Gouvernement par la mise en place d'une administration sanitaire exclusivement dédiée à la gestion des crises graves dans toutes leurs dimensions.

Tels sont Mesdames, Messieurs, les motifs de la proposition de loi qui vous est soumise.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Il est créé un Haut Conseil de la lutte contre le risque épidémique ou biologique chargé :
- ② – d’analyser les dangers liés aux risques épidémiques et biologiques d’origine naturelle ou terroriste, par la promotion de recherches, l’évaluation des conséquences des risques visés, de l’importance et de la nature des moyens à mettre en œuvre ;
- ③ – d’analyser la coordination des moyens à mettre en œuvre pour prévenir ces risques ;
- ④ – d’analyser la coordination entre les moyens civils et militaires de lutte contre ces risques ;
- ⑤ – d’analyser les actions de coopération internationale conduites par la France ;
- ⑥ – d’analyser l’action des collectivités décentralisées et la coordination avec les moyens de l’État ;
- ⑦ – d’analyser et de promouvoir le rôle des habitants dans la prévention et la lutte contre le risque épidémique et biologique ;
- ⑧ – de proposer au Gouvernement et au Parlement toutes les mesures qu’il juge nécessaires dans le cadre de son rapport annuel, ou par tout moyen qu’il juge utile en cas de nécessité.

Article 2

- ① Le Haut Conseil de la lutte contre le risque épidémique ou biologique est présidé par le Premier ministre.
- ② Sa composition est fixée par décret en Conseil d’État.
- ③ Il comporte entre autre les personnalités suivantes :
- ④ – les ministres compétents, en particulier ceux chargés de la santé, la défense, l’intérieur, l’éducation et l’agriculture ;
- ⑤ – deux députés, désignés par le président de l’Assemblée nationale pour la durée de leur mandat ;

- ⑥ – deux sénateurs désignés par le président du Sénat après chaque renouvellement triennal ;
- ⑦ – le Président du Haut Conseil de santé publique ;
- ⑧ – deux médecins qualifiés nommés pour cinq ans, par décret, parmi les personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers universitaires ;
- ⑨ – les présidents des associations représentatives des conseils régionaux, généraux et des maires ;
- ⑩ – six personnalités qualifiées nommées pour cinq ans, par décret, pour leur compétence en matière de gestion de crise, de sécurité civile, de transport, de logistique et de défense, et d'assurance ;
- ⑪ – les représentants du Haut Conseil au niveau des zones de défense.

Article 3

Le Haut Conseil de lutte contre le risque épidémique ou biologique est assisté par un secrétariat général.

Article 4

- ① Un médecin délégué représente le Haut Conseil de lutte contre le risque épidémique ou biologique dans chaque zone de défense.
- ② Il est nommé par le préfet chargé de la zone de défense après avis du haut conseil pour une durée de cinq ans.

Article 5

- ① Les délégués du Haut Conseil de lutte contre le risque épidémique ou biologique, pour chaque zone de défense, conseillent les préfets des zones sur les actions de prévention à entreprendre.
- ② Ils peuvent en cas de crise sanitaire recevoir une délégation de pouvoir des préfets situés dans le ressort de la zone de défense dont ils ont la charge.

- ③ Ils expertisent les plans, programmes et actions conduits par les services de l'État et adressent un rapport annuel au haut conseil.

Article 6

- ① Les délégués de zones assurent le secrétariat général d'un conseil zonal de préparation aux crises sanitaires présidé par le préfet de zone de défense.
- ② Sa composition est fixée par décret.
- ③ En sont membres de droit les préfets des régions et départements de la zone de défense, les généraux commandant de régions militaires aériennes ou maritimes, le général commandant la région de gendarmerie et le directeur régional de la police nationale située au chef-lieu de zone, les recteurs d'académie, les représentants des collectivités locales, ainsi que les présidents des Agences régionales de l'hospitalisation.

Article 7

- ① Les membres du Haut Conseil de lutte contre le risque épidémique ou biologique sont astreints au respect du secret de la défense nationale, protégé en application des articles 413-9 et suivants du code pénal, pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leur mandat.
- ② Les travaux du haut conseil sont secrets.
- ③ Est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal le fait de divulguer ou publier, dans un délai de trente ans, une information relative aux travaux du haut conseil, sans que ce dernier n'en ait autorisé la publication.

Article 8

Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions de membre du Haut Conseil de lutte contre le risque épidémique ou biologique qu'en cas d'empêchement constaté par celui-ci. Les membres de la commission désignés en remplacement de ceux dont le mandat a pris fin avant son terme normal sont nommés pour la durée restant à courir dudit mandat.