Italie : la pandémie et le conflit de compétences entre l'État et les régions

À propos de deux décisions de tribunaux régionaux relatives à
l'obligation vaccinale

Monica Soldano

Translator: Maria Zei (Mouvement Roosevelt France)

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/10582>

DOI: 10.4000/revdh.10582

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Monica Soldano, « Italie : la pandémie et le conflit de compétences entre l'État et les régions », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 16 November 2020, connection on 18 November 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/10582> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.10582>

This text was automatically generated on 18 November 2020.

Tous droits réservés

Italie : la pandémie et le conflit de compétences entre l'État et les régions

À propos de deux décisions de tribunaux régionaux relatives à l'obligation vaccinale

Monica Soldano

Translation : Maria Zei (Mouvement Roosevelt France)

- 1 **Le contexte.** En Italie, la gestion de la pandémie de Covid 19 a été centralisée, dès le mois de mars, avec la déclaration de l'état d'urgence par le Président du Conseil des ministres, Giuseppe Conte. Il est ainsi devenu, de fait, le seul artisan des décisions, par le biais de décrets présidentiels (DPCM), qui sont constamment mis à jour, en fonction des avis rendus par le Comité Technique Scientifique¹.
- 2 Or, dans le contexte d'urgence sanitaire des derniers mois, les conflits entre l'État central - présidence du Conseil des ministres et ministres - et les régions, notamment pour se disputer l'espace de décision en matière de santé, se sont multipliés. Après plusieurs arrêts des tribunaux régionaux², c'est clairement une gestion centralisée de la crise sanitaire qui prévaut. Le dernier DPCM souligne ainsi que les Régions peuvent intervenir, mais seulement pour introduire des règles "plus restrictives" que les décisions nationales et dans leurs seuls domaines de compétence (fermeture des lieux accueillant du public, réglementation des horaires des bars et restaurants, fermeture des écoles).
- 3 C'est dans ce contexte qu'en avril un contentieux a émergé. En plein 'lockdown', le président de la Région Latium, Nicola Zingaretti, et le président de la Région Calabre, Iole Santelli (décédé il y a quelques semaines), ont ordonné pour l'automne l'obligation de vaccination contre la grippe pour tous les professionnels de la santé, les personnes âgées de plus de 65 ans, obligation à laquelle s'ajoutait, pour le seul Latium, une forte recommandation de vaccination des jeunes enfants (de 6 mois à 6 ans).
- 4 **Les recours contre l'obligation régionale de vaccination antigrippale.** De nombreuses associations, représentant des professionnels de santé³, mais aussi des

personnes retraitées, ont introduit des recours et, par l'intermédiaire de leurs avocats, ont soulevé deux objections principales contre ces décisions régionales. La première portait sur l'incompétence des régions et l'abus de pouvoir de leurs présidents pour décider de soumettre plusieurs catégories de la population à un acte médical, d'autant plus s'il s'agit de vaccins, à propos desquels la Cour constitutionnelle italienne ⁵ a déjà eu l'occasion de préciser à plusieurs reprises les limites dans lesquelles une telle obligation peut être justifiée. La seconde objection était relative à l'opportunité même du choix des autorités locales, c'est-à-dire qu'elle mettait *in fine* en cause les bénéfices attendus pour la santé des "obligés".

- 5 Si la saisine des deux Tribunaux Administratifs Régionaux (TAR) - du Latium et de la Calabre - s'est globalement faite dans les mêmes termes⁴, les procédures différaient quelque peu. Alors que le TAR du Latium a utilisé son pouvoir d'instruction et ordonné au Comité Technique Scientifique National de faire un rapport sur la qualité du traitement sanitaire imposé par la Région et sur son efficacité réelle comme moyen de lutte contre l'épidémie de Sars-Cov 2, le TAR de la Calabre a estimé pouvoir statuer sur la seule base des actes et documents produits par les parties.
- 6 **L'incompétence de la région en matière de vaccination.** Le TAR de la Calabre a rendu son arrêt le 15 septembre 2020, lequel accueille le recours pour défaut de compétence du président de région. Il ajoute que la législation générale de l'État en matière de vaccinations doit toujours être fondée "sur les orientations partagées par la communauté scientifique nationale et internationale" reconnaissant de fait l'existence d'un très large débat au sein des scientifiques quant à l'efficacité de la vaccination contre la grippe et son opportunité en tant que moyen de lutte contre l'épidémie de Sars-Cov2.
- 7 Suite à cette décision de son homologue calabrais, le TAR du Latium a stoppé l'instruction en cours et s'est prononcé dans le même sens retenant lui aussi l'incompétence de l'autorité régionale et se référant dans ses motifs à la décision calabraise.
- 8 Un élément de procédure mérite d'être relevé. Au cours du procès devant le TAR du Latium, la Présidence du Conseil des Ministres a toutefois, par la main de l'Avocat Général de l'État, demandé dans une note, communiquée la soirée précédant la dernière audience (le 28 septembre), le rejet de tous les recours présentés par les médecins, contre son propre intérêt en quelque sorte. Ce fait présenté comme "rituel", trouve peut-être sa source dans des considérations politiques et dans le rôle joué par le président de la région du Latium, Nicola Zingaretti, qui appartient au parti démocrate, lequel est actuellement au Gouvernement avec le mouvement 5 étoiles⁵.
- 9 **Débats scientifiques et médicaux.** Ces deux procédures juridictionnelles ont mis en évidence la nécessité de disposer d'un soutien juridique et formel afin de pouvoir lancer des appels d'offres pour l'achat de vaccins contre la grippe. Pour procéder à l'achat urgent et en grande quantité de vaccins antigrippaux, l'obligation vaccinale envisagée en lien avec la lutte contre la pandémie sanitaire en cours était nécessaire. Ce sont 2,4 millions de doses vaccinales qui ont été achetées, sur la base d'ordonnances, désormais annulées par les tribunaux régionaux, achat sur lequel la Cour des comptes aura certainement à se prononcer.
- 10 En effet, les rapports médico-scientifiques transmis aux juges questionnaient la pertinence du recours au vaccin contre la grippe de manière massive dans un contexte de pandémie Covid, en soulignant notamment les risques potentiels de la vaccination

pour la santé des médecins. Une question en filigrane de l'arrêt du TAR du Latium concernait les sanctions prévues par l'ordonnance régionale, à savoir la suspension des médecins défaillants. Pourtant, *"il existerait également d'autres voies pour éviter l'engorgement des structures sanitaires, des voies qui pourraient relever du domaine des compétences régionales constitutionnellement accordées comme le renforcement du suivi, l'intensification des tests et le développement accru de la médecine de proximité"* (avec coordination entre médecins sur le même territoire). Il s'agit ici de mesures qui ne violeraient ni les compétences de l'État, ni *"l'attrait en subsidiarité"* selon lequel la Région ne peut pas exercer une compétence étatique pour résoudre des problèmes régionaux, mais c'est à l'État central « d'attirer » les compétences régionales pour traiter des questions au niveau national. La crise sanitaire actuelle aura eu le mérite de le rappeler.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Ce comité a été nommé par cooptation, parmi les experts (des fonctionnaires), par le Département de la Protection Civile le 20/04/2020 : http://www.protezionecivile.gov.it/media-comunicazione/news/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/emergenza-covid-19-on-line-la-composizione-del-comitato-tecnico-scientifico
2. L'annulation des deux ordonnances régionales (Calabre et Latium) résulte des deux arrêts : Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) della Calabria, Ordinanza Presidente Regione Calabria del 27 maggio 2020 n° 47 annullata dal Tribunale Tar Calabria sentenza Tar Catanzaro del 15.09.2020 n°01462 et Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio, Ordinanza Regione Lazio del 17 aprile 2020 NZ00030 annullata dal Tribunale Tar Lazio sentenza n°10343/2020 pubblicata il 12 ottobre 2020.
3. Parmi les requérants se trouvaient des médecins (l'association AMPAS), des infirmiers, des physiothérapeutes, des professionnels (avec une culture médicale qui privilégie l'approche homéopathique).
4. Le collège de défense des avocats qui était le même devant les deux tribunaux - Alessandro Gaetani, Samanta et Sara Forasassi - a en effet soulevé des objections identiques. Des études médico-scientifiques approfondies (réalisées par le Dr Domenico Mastrangelo, Dr Eugenio Sinesio et Dr. Luca Speciani) ont été déposées, avec en plus le soutien de l'association Comilva (Association pour la liberté de choix vaccinale). En outre, le TAR du Latium avu, en plus de l'association de médecins (AMPAS), la constitution « ad adiuvandum » du Mouvement Roosevelt, représenté par l'avocat Vanni Oddino.

5. Le texte qui a affirmé que les régions ne peuvent établir que des réglementations plus restrictives avec l'aggravation de la pandémie est l'article 3 du décret-loi n° 19 du 25 mars 2020, modifié par le décret-loi, n° 35 du 22 mai 2020.

ABSTRACTS

Dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, certaines régions italiennes ont tenté d'imposer la vaccination contre la grippe à des catégories vulnérables de la population. Mais c'était sans compter des recours au terme desquels les juges ont rappelé que de telles obligations sanitaires ne relevaient pas de la compétence des présidents de région.

AUTHORS

MONICA SOLDANO

Journaliste, Soutien Juridique - Mouvement Roosevelt Italie