



Questions ouvertes sur le droit à la santé. Un regard sur deux pays de langue latine

Le système de santé universaliste face au
principe constitutionnel de l'équilibre
budgétaire en Italie.
Problèmes et perspectives



Marta Cerioni, Calass, Lyon, 2018



Droit à la santé en Italie

Le droit à la santé en Italie est imposé par l'article 32 de la Constitution italienne.

«La République protège la santé en tant que **droit fondamental de l'intérêt individuel et collectif**, et garantit des **soins médicaux gratuits aux indigents**.

Personne ne peut être contraint à un traitement médical spécifique, sauf si cela est requis par la loi. La loi ne peut pas en aucun cas violer les limites imposées par le respect de la personne humaine ».




La santé comme droit individuel

La santé en tant que «droit individuel» a été interprété comme un principe de la doctrine et de la jurisprudence.

Les principes sont des règles «normogenetici», c'est-à-dire ils vont créer davantage de règles que prévu.

Les règles créées par ce principe ont produit pour des comportements publics un certain nombre de prétentions juridiques, des réclamations d'abstention, des situations subjectives, ainsi que des avantages et désavantages directs et immédiats du gouvernement et d'autres citoyens.



Le droit à la santé comme un droit à une performance positive

Outre la garantie passive qui veut que l'Etat protège le citoyen contre les interférences ou les dommages de tiers concernant leur santé, existe aussi un deuxième niveau de « garantie active » à savoir, la prétention positive et active.

Qu'émet l'individu, à la vie et à la facilité d'utilisation des soins nécessaires à la protection de sa santé.

Le droit d'être pris en charge.

- C'est un droit exigeant une mise en œuvre précise et spécifique par le législateur.
- C'est un droit qui est conditionné financièrement.



La question du financement

Les termes de la Constitution indiquent que le droit à être traité peut être compris comme « le droit d'obtenir un traitement, même contre paiement », alors que les indigents peuvent réclamer la gratuité des soins.

Le droit aux soins de santé peut être exigé « à la fois auprès des organismes publics qu'auprès des individus privés, ce à la condition d'être économiquement capable de supporter les coûts » (M. Luciani, 2003, 64).

Par conséquent, le traitement peut être:

- a) gratuit;
- b) offert sous forme de partenariat;
- c) à charge du bénéficiaire.

Le choix du type de financement de chaque service est laissé à la discrétion du législateur sur la base de son budget.



La mise en œuvre de mesures législatives

- Système commun (di cassa mutua – caisses assurances-mutuelle) jusqu'en 1978. L'inégalité sociale.
- l. 23 décembre 1978, n. 833, portant création du Service national de santé (NHS) avec partage de l'État-Régions.

Les difficultés au cours des dernières années

- Déficit budgétaire

Article 81 Constitution

La constitutionnalisation du principe de l'équilibre budgétaire et la mise en œuvre par la loi n. 243/2012.

« L'Etat assure l'équilibre entre les recettes et les dépenses du budget, en tenant compte des phases favorables et des phases défavorables du cycle économique.

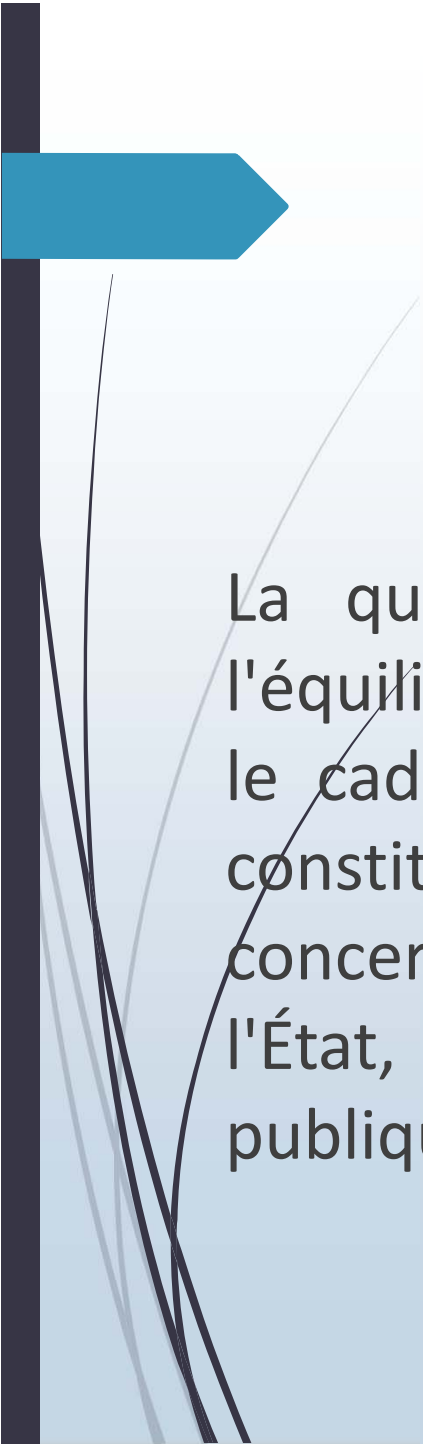
L'emprunt est autorisé uniquement pour tenir compte des effets du cycle économique et, avec l'approbation des Chambres, adoptée à la majorité absolue de ses membres, si surviennent des événements exceptionnels [...]

Le contenu de la loi budgétaire, les normes et critères de base pour assurer l'équilibre entre les recettes et les budgets des dépenses et le développement durable de la dette des administrations publiques sont fixés par une loi approuvée par la majorité absolue des membres de chaque Chambre, en respectant les principes définis par le droit constitutionnel ».



Une aggravation possible

Outre certaines critiques émanant des commentateurs de la réforme constitutionnelle, se pose le point supplémentaire selon lequel le mode de financement des droits sociaux devrait être encore plus strict. La protection des situations juridiques subjectives telles que les droits sociaux conditionnés financièrement comme le droit à la santé est encore davantage sujet à la rationalisation du financement.



Santé entre la mise en œuvre et le développement durable

La question des droits sociaux en fonction de l'équilibre économique et financier a été étudiée dans le cadre des conséquences des arrêts de la Cour constitutionnelle visant à régler les réclamations concernant l'augmentation des coûts supportés par l'État, autrement dit, de l'impact sur les finances publiques de ces décisions.



Double Orientation

D'une part, la Cour constitutionnelle prend acte de la crise économique et financière, en imposant une diminution rigoureuse du niveau de protection des prestations, y compris via les plans d'austérité.

À l'occasion de son arrêt 104/2013, la Cour constitutionnelle affirme l'impossibilité pour les régions (ou plutôt, pour certaines régions) de mettre en œuvre les « niveaux essentiels des services » - dans ce cas d'espèce, les « niveaux de soins de santé » défini par le législateur étatique.

La Cour mobilise dans son argumentation l'habituelle considération, de sorte que « l'autonomie législative concurrente des régions dans le domaine de la protection de la santé et en particulier dans la gestion des services de santé peut connaître des limites à la lumière des objectifs de finances publiques et la limitation des dépenses » en particulier lorsque ces limites sont le résultat d'un explicite « partage, par les régions, de la nécessité absolue de contenir les déficits du secteur sanitaire ». Le législateur étatique peut ainsi « légitimement imposer des contraintes aux régions concernant les dépenses courantes, ce pour assurer l'équilibre global unitaire des finances publiques, dans le cadre de la poursuite des objectifs nationaux, également influencés par des obligations communautaires »-



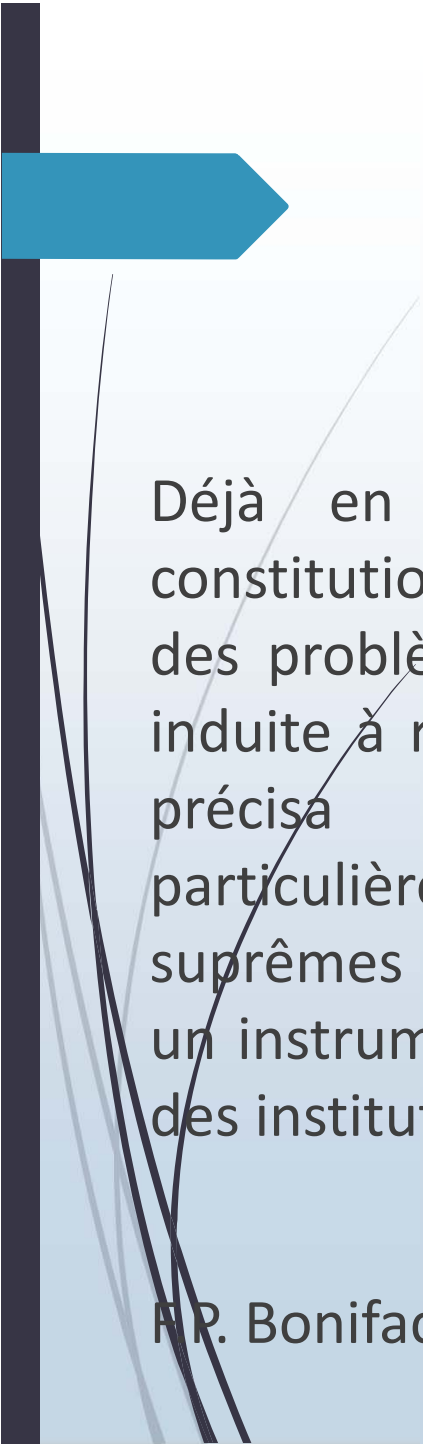
...Il suit

L'arrêt n. 32/2012 prévoit que « la facilitation prévues pour les résidents de la région des Abruzzes pour les services d'urgence (santé et autres), financés, par ailleurs, par les ressources du fonds de santé» constitue «une mesure d'aide supplémentaire qui est nettement en désaccord avec le but déclaré du plan de d'austérité destiné à rééquilibrer le profil des niveaux essentiels de soins et la gestion continue pour la poursuite de l'équilibre économique et que les niveaux essentiels de soins ». Cela suffit à la Cour pour détecter la violation d'un principe fondamental, celui de la question de la coordination des finances publiques prévu par l'art. 117, paragraphe 3 de la Constitution., Voir aussi arrêt 131/2012; 123/2011, en www.giurcost.it.



Deuxième orientation

L'autre grand volet, au contraire, utilise l'argument de la crise économique pour augmenter le niveau de certains avantages. Par exemple, dans son arrêt n. 10/2010, confirmé par le n. 62/2013, la Cour préserve la loi, même si l'opération porte sur une question de compétence régionale résiduelle. En effet, se posent les conditions suivantes: a) une situation économique particulièrement négative (caractère extraordinaire et d'urgence); b) l'objet de la règle visant à protéger les droits fondamentaux du citoyen qui est le noyau irréductible du droit à la dignité humaine; c) l'incapacité continue de mettre en œuvre l'art. 119 de la Constitution.



Crise économique et droits

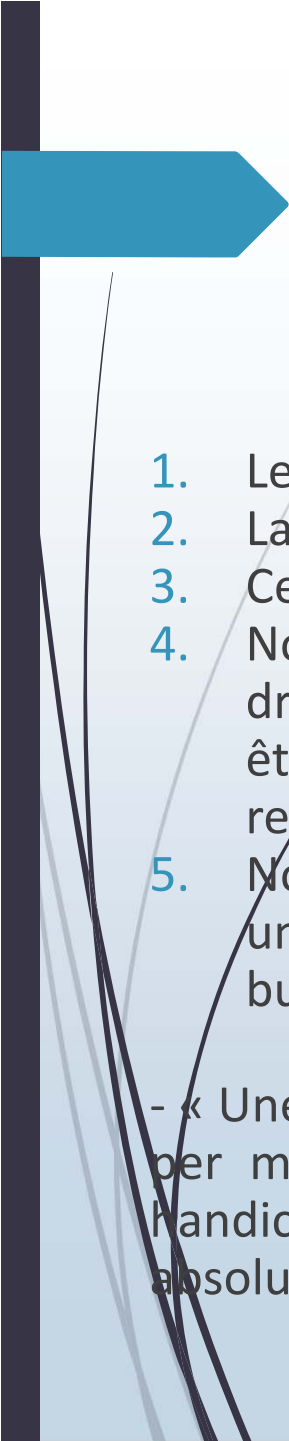
Déjà en 1974, Bonifacio, alors Président de la Cour constitutionnelle rappelait que perduraient depuis des années des problèmes économiques tels que « l'opinion publique fut induite à reléguer au second plan toute autre thématique »; il précisa cependant, immédiatement après, que « , particulièrement en temps de crise, l'efficacité des principes suprêmes contenus au sein de l'ordonnancement juridique est un instrument valable et efficace pour sauvegarder la liberté et des institutions démocratiques. »

F.P. Bonifacio, Conferenza stampa, in Giur. cost., 1974, 644.




La garantie réelle

Il est intéressant d'observer la façon se comporte la relation relative à la garantie effective des droits sociaux dans cette phase défavorable du cycle économique : il semble que l'on procrastine beaucoup, ce qui laisse à penser que la phase économique défavorable devienne structurelle.



Corte cost. no. 275/2016

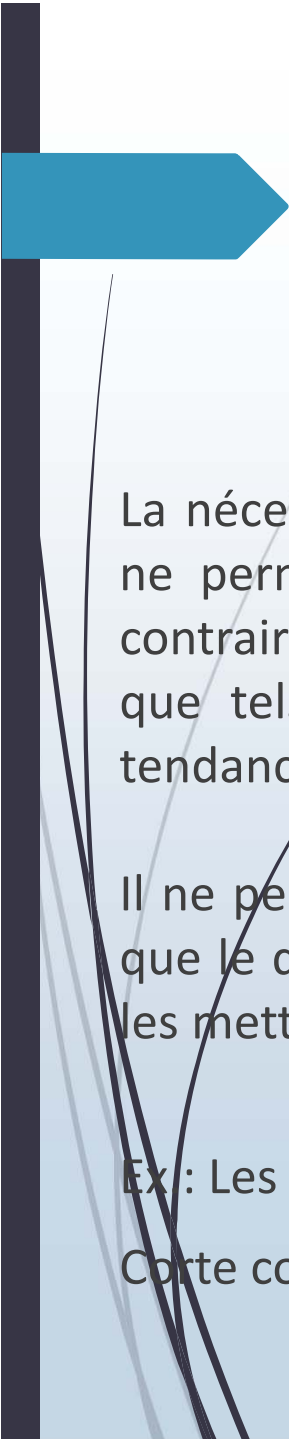
1. Le droit est protégé par la Constitution;
 2. La mise en œuvre dépend du pouvoir discrétionnaire du législateur;
 3. Certitude du financement est due à l'efficacité de la loi
 4. Nous ne pouvons pas accepter la proposition selon laquelle « tous les droits, même irréductibles [...], doivent toujours et en toute hypothèse être soumis à un examen de la durabilité dans le contexte global des ressources disponibles».
 5. Nous ne pouvons accepter l'argument selon lequel, si les règles donnent un droit et ne mentionnent pas le respect des sommes allouées dans le budget, se pose une violation de l'article 81 de la Constitution.
- « Une fois identifié par la loi, le noyau impénétrable des garanties minimales pour mettre en œuvre le droit à l'éducation et l'éducation des étudiants handicapés, celles-ci ne peuvent pas être financièrement affectées en termes absolus et généraux. »



Corte cost. no. 275/2016

- « la prétendue violation de l'article 81 de la Constitution est le résultat d'une vision erronée du concept d'équilibre budgétaire, ce concernant tant la région que la province de cofinancement. Il revient à la garantie des droits irréductibles d'affecter le bilan, et non à l'équilibre de celui-ci d'influencer l'octroi s'imposant».

6. Il est possible de financer certaines prestations avec la contribution de ceux qui en ont la capacité, mais cela doit être écrit dans la loi. Principe de légalité.
7. La Cour constitutionnelle peut juger même les lois budgétaires qui n'échappent pas à son office.



Équilibre des droits sociaux

La nécessité d'un équilibre des droits sociaux avec les exigences budgétaires ne permet pas de dire que ceux-ci sont des droits de rang inférieur. Au contraire, ils représentent des valeurs constitutionnelles primaires et en tant que tels : « en plus d'être essentiels, inaliénables, indisponibles, ils ont tendance à devenir au rang des droits inviolables » (F. Modugno, 1995, 71 ss.)

Il ne peut être passé sous silence que les droits de première génération, tels que le droit à être traité avec humanité, nécessitent chacun une organisation les mettant en œuvre, et donc également des ressources financières.

Ex: Les droits des détenus


Corte cost., arret n. 217 del 1988, in www.giurcost.it.



Solutions possibles

Afin de parer aux difficultés financières, l'on peut penser à une administration des services qui s'effectue selon le principe de subsidiarité horizontale ; l'on peut aussi envisager de prévoir la gratuité totale seulement aux pauvres et à ceux qui ont démontré le mérite, mais n'ont pas les moyens, en se fondant sur les principes déjà consacrés par la Constitution.

Ce n'est qu'ainsi que l'homme peut revenir au centre des prestations de santé, celle-ci étant essentielle à sa pleine réalisation.



Oui attention aux budgets
Non pour le darwinisme social

Merci pour votre attention