

VPB 58.95

(Arrêt de la Cour eur. DH du 24 juin 1993, affaire Schuler-Zgraggen c / Suisse, Série A 263)

Urteil Schuler-Zgraggen. Zugang zu den Akten einer kantonalen Rekurskommission für die Invalidenversicherung. Keine öffentliche Verhandlungen am EVG. Urteilsbegründung des EVG, welche sich auf einen Geschlechtsunterschied stützt.

Art. 6 § 1 EMRK.

Begriff der zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen.

Der Anspruch auf eine Invalidenrente ist zivilrechtlicher Natur.

Zugang zu den Akten.

Obwohl die Beschwerdeführerin nicht zu allen bei der Rekurskommission vorliegenden Angaben Zugang erhalten hat, hat das EVG Abhilfe in einer Weise geschaffen, dass das Verfahren gesamthaft gesehen billig verlaufen ist.

Öffentliche Verhandlungen.

-Weder Sinn noch Geist von Art. 6 hindern eine Person daran, auf öffentliche Verhandlungen zu verzichten; ein solcher Verzicht muss aber eindeutig sein und darf gegen kein wichtiges öffentliches Interesse verstossen.

Indem sie von ihrem Recht, eine öffentliche Verhandlung zu verlangen, keinen Gebrauch gemacht hat, hat die Beschwerdeführerin eindeutig darauf verzichtet. Die Angelegenheit umfasste auch keine Fragen allgemeinen Interesses, welche öffentliche Verhandlungen erfordert hätten.

Art. 14 in Verbindung mit Art. 6 § 1 EMRK.

-Der Fortschritt in Richtung Geschlechtergleichheit ist heute ein wichtiges Ziel der Mitgliedstaaten des Europarates, und nur sehr gewichtige Überlegungen können eine solche Ungleichbehandlung als mit der Konvention vereinbar erscheinen lassen.

Das EVG hat ohne weitere Prüfung die These der Rekurskommission, wonach verheiratete Frauen mit der Mutterschaft ihre berufliche Tätigkeit aufgeben, für sich übernommen und so ohne sachliche und vernünftige Begründung eine ausschliesslich auf das Geschlecht gestützte Ungleichbehandlung eingeführt, die gegen die Konvention verstösst.

Arrêt Schuler-Zgraggen. Accès au dossier d'une commission cantonale de recours pour l'assurance-invalidité. Absence d'audience publique devant le TFA. Motivation d'un arrêt de ce dernier fondée sur une différence de sexe.

Art. 6 § 1 CEDH.

Notion de droits et obligations de caractère civil.

Le droit à une rente d'invalidité est un droit de caractère civil.

Accès au dossier.

Bien que la requérante n'ait pas eu accès à toutes les données en main de la commission de recours, le TFA y a remédié, de sorte que, dans son ensemble, la procédure a revêtu un caractère équitable.

Publicité des débats.

-Ni la lettre ni l'esprit de l'art. 6 n'empêchent une personne de renoncer à des débats publics, mais pareille renonciation doit être non équivoque et ne se heurter à aucun intérêt public important.

La recourante, n'ayant pas fait usage de son droit de demander une audience publique, y a renoncé sans équivoque. La cause ne présentait d'ailleurs pas des questions d'intérêt général rendant nécessaires des débats publics.

Art. 14 combiné avec l'art. 6 § 1 CEDH.

La progression vers l'égalité des sexes est aujourd'hui un but important des Etats membres du Conseil de l'Europe, et seules des considérations très fortes peuvent amener à estimer compatible avec la convention une telle différence de traitement.

-Le TFA, en faisant sienne la thèse de la commission de recours selon laquelle les femmes mariées cessent leur activité professionnelle une fois devenues mères, sans soupeser lui-même les différents arguments, a ainsi introduit une différence de traitement exclusivement fondée sur le sexe sans justification objective et raisonnable et a partant violé la convention.

Sentenza Schuler-Zgraggen. Accesso all'incarto di una commissione cantonale di ricorso per l'assicurazione invalidità. Mancanza di pubblica udiienza davanti al TFA. Motivazione di una sentenza del TFA fondata su una diversità di sesso.

Art. 6 § 1 CEDU.

Nozione di diritti e doveri di carattere civile.

Il diritto a una rendita di invalidità è un diritto di carattere civile.

Accesso all'incarto.

Benché la richiedente non abbia avuto accesso a tutti i dati in possesso della commissione di ricorso, il TFA vi ha posto rimedio in

modo che, complessivamente, la procedura si è svolta in modo equo.

Publicità dei dibattimenti.

-Né il senso né lo spirito dell'art. 6 impediscono a una persona di rinunciare a dibattimenti pubblici, ma tale rinuncia deve essere non equivoca e non deve violare interessi pubblici importanti.

La ricorrente, non avendo fatto uso del diritto di chiedere una pubblica udienza, vi ha rinunciato inequivocabilmente. Per altro, la causa non presentava questioni di interesse generale tali da rendere necessari pubblici dibattimenti.

Art. 14 combinato con l'art. 6 § 1 CEDU.

-La progressione verso la parità dei sessi è attualmente una finalità importante degli Stati membri del Consiglio d'Europa; soltanto considerazioni assai forti possono indurre a ritenere compatibile con la convenzione una siffatta disparità di trattamento.

Il TFA, facendo sua la tesi della commissione di ricorso secondo cui le donne sposate cessano con la maternità l'attività professionale, senza soppesare le differenti argomentazioni, ha introdotto così una disparità di trattamento fondata esclusivamente sul sesso, senza giustificazione obiettiva e valida e ha pertanto violato la convenzione.

Résumé des faits

Née en 1948 et de nationalité suisse, la requérante s'est mariée en 1972. En 1973, elle entra au service d'un employeur qui retenait régulièrement sur son salaire des cotisations au régime fédéral d'assurance-invalidité. Au printemps 1975, elle contracta une tuberculose pulmonaire ouverte.

La caisse de compensation décida de lui accorder une demi-rente d'invalidité pour la période du 1er avril au 31 octobre 1976. Le 28 septembre 1978, l'employeur licencia l'intéressée à compter du 1er janvier 1979, en raison de sa maladie. La caisse de compensation résolut le 25 mars 1980 de lui allouer une rente complète avec effet au 1er mai 1978, l'estimant physiquement et mentalement inapte à un emploi.

Le 4 mai 1984, l'intéressée donna naissance à un fils.

Après avoir invité la requérante à subir des examens médicaux, la commission de l'assurance-invalidité du canton supprima, avec effet au 1er mai 1986, la rente versée à celle-ci et qui s'élevait alors à Fr. 2 016.- par mois: la requérante avait vu sa situation familiale profondément changer avec la naissance de son enfant; elle bénéficiait d'une amélioration de son état de santé; enfin, elle se trouvait en mesure à 60-70% de s'occuper de son foyer et de son fils. La requérante interjeta appel devant la commission de recours pour l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du canton. Elle se rendit au siège de la commission de l'assurance-invalidité pour consulter son dossier médical, que la commission de recours avait adressé à cette dernière. Elle essuya un refus. La commission de recours rejeta l'appel le 8 mai 1987.

Le 20 août 1987, la requérante forma devant le Tribunal fédéral des assurances (TFA) un recours de droit administratif contre la décision de la commission de recours. Le TFA rendit son arrêt le 21 juin 1988: la requérante avait droit à une demi-rente si elle se trouvait dans une situation financière difficile; comme le dossier ne contenait aucun élément sur ce point, il fallait renvoyer l'affaire à la caisse de compensation.

La requérante avait obtenu gain de cause quant à son grief tiré du défaut de délivrance, par la commission de recours, de la totalité des pièces aux fins de consultation; elle avait eu la faculté de plaider devant le TF et de consulter le dossier de ce dernier, lequel avait étudié librement la cause en fait et en droit.

Au sujet de la demande de rente, la haute juridiction précisa ce qui suit:

«Il faut (...) se rappeler que nombre de femmes mariées travaillent en dehors de leur domicile jusqu'à la naissance de leur premier enfant, même si elles interrompent cette activité aussi longtemps que de besoin pour élever elles-mêmes leurs enfants. Il faut appliquer aussi en l'espèce cette hypothèse tirée de l'expérience de la vie courante, qui doit être dûment prise en compte dans la détermination de la méthode applicable pour le calcul de l'invalidité (...). L'enfant, né le 4 mai 1984, n'avait pas encore deux ans au moment où la décision de suppression contestée a été prise, à savoir le 21 mars 1986 (...); ainsi, selon toute probabilité (nach dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit) (...), il faut supposer que la requérante, même si son état de santé ne s'était pas détérioré, aurait limité son activité à la fonction de mère au foyer.»

Pareille circonstance dispensait d'étudier l'aptitude de la requérante à exercer sa précédente profession; il s'agissait en revanche de rechercher si et dans quelle mesure l'intéressée avait subi des limitations dans son activité de mère au foyer. A cet égard, il suffisait de se fonder sur l'expertise réalisée par le centre d'observation médicale. L'absence dans le dossier du rapport d'expertise pneumologique constituait assurément une certaine lacune (ein gewisser Mangel), mais l'examen effectué par le spécialiste de médecine interne permettait de répondre à la question de savoir s'il y avait eu, à partir de 1980, une modification de l'état des poumons. Depuis lors, la requérante ne suivait plus un traitement pour la tuberculose et se trouvait à cet égard parfaitement apte à travailler. Quant à sa névrose, elle s'était considérablement atténuée dans l'intervalle. Enfin, un handicap résultant de problèmes du dos pouvait théoriquement s'évaluer à 25% tout au plus.

Le 17 juillet 1989, la caisse de compensation décida que la requérante ne pouvait prétendre à une demi-rente car ses revenus de 1986, 1987 et 1988 dépassaient de beaucoup les plafonds applicables ces années-là dans les «cas pénibles».

L'intéressée n'exerça pas de recours.

La requérante a saisi la Commission le 29 décembre 1988. Elle se plaignait d'abord d'une atteinte à son droit à un procès équitable (art. 6 § 1 CEDH), en raison d'un accès insuffisant au dossier de la commission de recours ainsi que de l'absence d'audience devant le TFA. Elle alléguait aussi que l'hypothèse adoptée par ce dernier, à savoir qu'elle eût renoncé à un emploi même si elle n'avait pas eu de problèmes de santé, avait constitué une discrimination fondée sur le sexe (art. 14 combiné avec l'art. 6 § 1 CEDH). La Commission a retenu la requête le 30 mai 1991.

## EN DROIT

### I. Sur les violations alléguées de l'art. 6 § 1 CEDH

(...)

#### A. Sur l'applicabilité de l'art. 6 § 1 CEDH

44. Requérante et Commission s'accordent à estimer ce texte applicable en l'espèce.

45. Le Gouvernement soutient le contraire, car selon lui l'affaire comporte des aspects de droit public qui prédominent nettement. D'abord, le droit revendiqué ne trouverait pas son fondement dans un contrat de travail, l'affiliation obligatoire touchant aussi les indépendants et les inactifs. Ensuite, le bénéfice de la pension dépendrait exclusivement du degré d'invalidité, ni les ressources ou la situation de fortune de l'assuré ni le versement de cotisations n'entrant en ligne de compte. Enfin, le système suisse frapperait par son originalité, notamment dans la mesure où son financement obéirait aux principes de répartition, de solidarité et de fiscalisation partielle des recettes.

46. La Cour se trouve ici à nouveau placée devant la question de l'applicabilité de l'art. 6 § 1 CEDH au contentieux de la sécurité sociale. Elle l'avait déjà rencontrée dans les affaires *Feldbrugge c / Pays-Bas* et *Deumeland c / Allemagne*, sur lesquelles elle statua le 29 mai 1986, (Série A 99 et 100). Elle avait constaté alors, entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, une grande diversité quant à la manière dont leur législation et leur pratique conçoivent la nature du droit aux prestations d'assurance sociale. Néanmoins, l'évolution juridique amorcée par ces arrêts et le principe de l'égalité de traitement permettent d'estimer que l'applicabilité de l'art. 6 § 1 CEDH constitue aujourd'hui la règle dans le domaine de l'assurance sociale, y compris même l'aide sociale (arrêt *Salesi c / Italie* du 26 février 1993, Série A 257-E, p. 59-60, § 19).

Comme dans les deux causes jugées en 1986, l'intervention étatique ne suffit pas à établir l'inapplicabilité de l'art. 6 § 1 CEDH; d'autres considérations militent en l'occurrence pour la conclusion opposée. La plus importante d'entre elles réside dans la circonstance que, malgré les aspects de droit public signalés par le Gouvernement, la requérante ne se voyait pas seulement concernée dans ses rapports avec l'administration en tant que telle, mais aussi atteinte dans ses moyens d'existence; elle invoquait un droit subjectif de caractère patrimonial, résultant des règles précises d'une loi fédérale.

En résumé, la Cour ne discerne aucune raison convaincante de distinguer entre le droit de Mme Schuler-Zgraggen à une rente d'invalidité et les droits aux prestations d'assurance sociale dont se prévalaient Mme Feldbrugge et M. Deumeland.

L'art. 6 § 1 CEDH s'applique donc en l'espèce.

#### B. Sur l'observation de l'art. 6 § 1 CEDH

##### 1. Accès au dossier de la commission de recours

47. Mme Schuler-Zgraggen se plaint en premier lieu d'un accès insuffisant au dossier de la commission de recours.

(...)

50. Selon Mme Schuler-Zgraggen, sa cause comportait - comme souvent en matière de sécurité sociale - des faits complexes, ce qui l'obligeait à présenter des documents à des spécialistes. Il eût donc fallu lui accorder les mêmes facilités qu'aux services administratifs, lesquels détiennent en permanence le dossier dans leurs locaux. De surcroît, le rapport pneumologique du docteur F. lui demeura toujours inaccessible, de sorte qu'elle ne put le soumettre à son propre expert.

51. Le Gouvernement combat cette thèse. Devant la commission de recours, l'intéressée n'usa pas de la faculté de consulter une partie du dossier et de prendre des notes. Devant le TFA, elle eut accès à la totalité des pièces - de même d'ailleurs que son avocat qui les reçut quelque temps après - et photocopie certaines d'entre elles. Quant au rapport du docteur F., il ne constituait pas à proprement parler un élément du dossier - le TFA le releva du reste dans son arrêt du 21 juin 1988 -; en outre, il se trouvait résumé dans l'expertise du centre d'observation médicale du 14 janvier 1986, dont la requérante eut connaissance. Bref, le principe de l'égalité des armes n'aurait souffert aucune atteinte.

52. La Cour constate que la procédure suivie devant la commission de recours ne permit pas à Mme Schuler-Zgraggen d'avoir une vue complète et approfondie des données fournies à celle-ci. Elle estime pourtant que le TFA y remédia en invitant la commission à tenir tous les documents à la disposition de la requérante - laquelle put notamment réaliser des copies -, puis en communiquant le dossier au conseil de cette dernière (voir en dernier lieu, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Edwards c / Royaume-Uni* du 16 décembre 1992, Série A 247-B, p. 34-35, § 34-39). Elle relève aussi que les deux juridictions en cause ne possédaient pas le rapport du docteur F.

Les instances litigieuses ayant donc revêtu un caractère équitable si on les considère dans leur ensemble, il n'y a pas eu violation de l'art. 6 § 1 CEDH sur ce point.

##### 2. Audience devant le TFA

53. Mme Schuler-Zgraggen dénonce en outre l'absence de débats devant le TFA.

(...)

56. D'après Mme Schuler-Zgraggen, le TFA aurait dû ordonner des débats afin de se forger sa propre opinion sur elle et de lui garantir un procès équitable.

57. Le Gouvernement estime au contraire que, dans certains domaines, une procédure juridictionnelle purement écrite ne lèse en rien les intérêts du justiciable. Il insiste sur plusieurs aspects. D'abord, les caractéristiques traditionnelles du contentieux de la sécurité sociale rendraient malaisée la présentation orale de raisonnements émaillés de points techniques et de chiffres. Ensuite, le TFA reverrait librement en fait et en droit les causes portées devant lui, ce qui l'apparenterait plutôt à une cour d'appel. Il en irait

spécialement ainsi pour les recours de droit administratif: en la matière, le tribunal pourrait se prononcer sur l'opportunité de la décision attaquée et ne se trouverait lié ni par les constatations de fait opérées par l'autorité cantonale, ni par les conclusions des parties. Enfin, le nombre des arrêts - de l'ordre de 1200 par an - tomberait très bas si devaient régner l'oralité et la publicité de la procédure: en pareil cas, l'allongement de l'instance menacerait sérieusement l'accès à la juridiction suprême.

58. La Cour rappelle que la publicité des débats judiciaires constitue un principe fondamental consacré par l'art. 6 § 1 CEDH. Ni la lettre ni l'esprit de ce texte n'empêchent une personne d'y renoncer de son plein gré de manière expresse ou tacite, mais pareille renonciation doit être non équivoque et ne se heurter à aucun intérêt public important (voir, entre autres, l'arrêt Håkansson et Sturesson c / Suède du 21 février 1990, Série A 171-A, p. 20, § 66).

En l'espèce, le règlement du TFA ménageait en termes exprès la possibilité de débats «à la requête d'une partie ou d'office» (art. 14 al. 2). Comme la procédure devant ladite juridiction se déroule en général sans audience publique, on pouvait s'attendre à voir Mme Schuler-Zgraggen en solliciter une si elle y attachait du prix. Or il n'en fut rien. On peut donc considérer qu'elle a renoncé sans équivoque à son droit à une audience publique devant le TFA.

Surtout, il n'apparaît pas que le différend soulevât des questions d'intérêt public rendant nécessaires des débats. Hautement technique, il se prêtait mieux à des écritures qu'à des plaidoiries; de plus, son caractère médical et intime aurait sans doute dissuadé l'intéressée de souhaiter la présence du public.

Enfin, on conçoit que dans le domaine considéré les autorités nationales tiennent compte d'impératifs d'efficacité et d'économie. Or l'organisation systématique de débats pourrait constituer un obstacle à «la particulière diligence requise en matière de sécurité sociale» (arrêt Deumeland précité, Série A 100, p. 30, § 90) et, à la limite, empêcher le respect du «délai raisonnable» visé à l'art. 6 § 1 CEDH (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Boddaert c / Belgique du 12 octobre 1992, Série A 235-D, p. 82-83, § 39).

Partant, il n'y a pas eu manquement aux exigences de l'art. 6 § 1 CEDH en matière d'oralité et de publicité.

(...)

## II. Sur la violation de l'art. 14 combiné avec l'art. 6 § 1 CEDH

61. Mme Schuler-Zgraggen affirme enfin avoir subi, dans la jouissance de son droit à un procès équitable, une discrimination fondée sur le sexe. Elle invoque l'art. 14 CEDH, ainsi rédigé:

«La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»

(...)

64. D'après la requérante, le TFA a fondé son arrêt sur une «hypothèse tirée de l'expérience de la vie courante», à savoir que nombre de femmes mariées interrompent leur activité professionnelle à la naissance de leur premier enfant et ne la reprennent que plus tard. Il en a déduit que Mme Schuler-Zgraggen aurait renoncé à un emploi même si elle n'avait pas eu de problèmes de santé. Or la requérante estime que si elle appartenait au sexe masculin, jamais la haute juridiction n'aurait formulé pareille supposition, contredite par de multiples études scientifiques.

65. Le Gouvernement plaide l'inapplicabilité de l'art. 6 § 1 CEDH et par ricochet celle de l'art. 14: le grief aurait trait à l'administration des preuves, domaine qui ressortirait pour l'essentiel à la compétence des autorités étatiques.

66. La Cour rappelle que la recevabilité des preuves relève au premier chef des règles du droit interne et qu'il revient en principe aux juridictions nationales d'apprécier les éléments recueillis par elles. La tâche que lui attribue la convention consiste à rechercher si la procédure examinée dans son ensemble, y compris le mode de présentation des moyens de preuve, revêt un caractère équitable (voir en dernier lieu, mutatis mutandis, les arrêts Lüdi c / Suisse du 15 juin 1992, Série A 238, p. 20, § 43, et Edwards c / Royaume-Uni précité, p. 34-35, § 34).

67. En l'occurrence, le TFA a repris intégralement à son compte l'hypothèse retenue par la commission de recours et relative à la cessation d'activité des femmes devenues mères. Il n'a pas essayé d'en discuter lui-même le bien-fondé en s'appuyant sur des arguments opposés.

Telle qu'elle se trouve formulée dans l'arrêt de la juridiction suprême, l'hypothèse en question ne peut passer, comme l'affirme le Gouvernement, pour une simple remarque accessoire, à la rédaction maladroite mais à l'incidence négligeable. Elle constitue au contraire l'unique base de la motivation adoptée, revêtant ainsi un caractère décisif, et introduit une différence de traitement exclusivement fondée sur le sexe.

Or la progression vers l'égalité des sexes est aujourd'hui un but important des Etats membres du Conseil de l'Europe, et seules des considérations très fortes peuvent amener à estimer compatible avec la convention une telle différence de traitement (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Abdulaziz, Cabales et Balkandali c / Royaume-Uni du 28 mai 1985, Série A 77, p. 38, § 78). La Cour n'aperçoit rien de tel en l'espèce. Elle conclut donc que, faute de justification objective et raisonnable, il y a eu infraction à l'art. 14 combiné avec l'art. 6 § 1 CEDH.

## III. SUR L'APPLICATION DE L'ART. 50 CEDH

(...)

### A. Dommage

#### 1. Préjudice moral

69. Mme Schuler-Zgraggen affirme d'abord avoir subi un tort moral, qu'elle ne chiffre pas, et réclame à titre provisionnel le versement de Fr. 22 500.- pour la durée de la procédure devant les organes de la convention.

70. Selon le Gouvernement, la publication d'un arrêt constatant une violation répondrait aux exigences de l'art. 50 CEDH. Quant au délégué de la Commission, il ne se prononce pas.

71. La Cour considère que la requérante a pu éprouver un dommage moral, mais que le présent arrêt lui fournit une compensation suffisante à cet égard.

## 2. Préjudice matériel

72. Mme Schuler-Zraggen se plaint aussi d'avoir perdu le bénéfice d'une pension d'invalidité complète en raison d'une procédure contraire aux art. 6 § 1 et 14 CEDH. Elle n'avance toutefois aucun montant.

73. Le Gouvernement rappelle que depuis le 15 février 1992, le droit suisse permet à la victime d'une violation constatée par la Cour, ou le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de solliciter la réouverture de la procédure litigieuse. Il estime donc que la question ne se trouve pas en état.

74. Tel est aussi l'avis de la Cour. Partant, il y a lieu de réserver ladite question et de fixer la procédure ultérieure, en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et la requérante (art. 54 § 1 et § 4 du règlement).

## B. Frais et dépens

75. Mme Schuler-Zraggen entend percevoir Fr. 7 130.90 pour les frais et dépens relatifs à la procédure suivie devant les juridictions nationales. Elle réclame aussi Fr. 14 285.70 pour les instances menées devant les organes de la convention, sans compter les dépenses entraînées par la participation à deux audiences devant la Cour, celle du 26 janvier 1993 et celle du prononcé de l'arrêt.

Le Gouvernement trouve la demande excessive: l'intéressée n'aurait pas assumé de frais de justice devant les autorités cantonales puis le TFA; devant la commission de l'assurance-invalidité - stade auquel trois avocats l'assistèrent - elle n'aurait formulé aucun grief tiré de la convention. Une somme forfaitaire de Fr. 5 000.- couvrirait largement l'ensemble des frais et dépens exposés en Suisse et à Strasbourg.

Quant au délégué de la Commission, il estime que les débours supportés devant la commission de recours ne visaient pas à remédier à une violation de la convention; il invite la Cour à appliquer sa jurisprudence relative aux frais causés par la procédure devant les organes de Strasbourg.

76. Statuant en équité, comme le veut l'art. 50 CEDH, et à l'aide des critères qu'elle applique en la matière, la Cour alloue à la requérante Fr. 7 500.-, en l'état, à ce titre.

Homepage des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte