



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE SCHULER-ZGRAGGEN c. SUISSE

(Requête n° 14518/89)

ARRÊT

STRASBOURG

24 juin 1993

En l'affaire Schuler-Zgraggen c. Suisse*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention")** et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. BERNHARDT, *président*,

F. GÖLCÜKLÜ,

B. WALSH,

C. RUSSO,

A. SPIELMANN,

I. FOIGHÉL,

A.N. LOIZOU,

M.A. LOPES ROCHA,

L. WILDHABER,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 30 janvier et 28 mai 1993,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") puis par le gouvernement de la Confédération suisse ("le Gouvernement"), les 25 mai et 5 août 1992, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 14518/89) dirigée contre la Confédération suisse et dont une citoyenne de cet État, Mme Margrit Schuler-Zgraggen, avait saisi la Commission le 29 décembre 1988 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration suisse reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46), la requête du Gouvernement aux articles 45, 47 et 48 (art. 45, art. 47, art. 48). Elles ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), considéré isolément ou combiné avec l'article 14 (art. 14+6-1).

* L'affaire porte le n° 17/1992/362/436. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

** Tel que l'a modifié l'article 11 du protocole n° 8 (P8-11), entré en vigueur le 1er janvier 1990.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, la requérante a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. L. Wildhaber, juge élu de nationalité suisse (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 29 mai 1992, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. B. Walsh, C. Russo, A. Spielmann, I. Foighel, A.N. Loizou, M.A. Lopes Rocha et B. Repik, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43). A partir du 1er janvier 1993, M. F. Gölcüklü, suppléant, a remplacé M. Repik, dont le mandat avait expiré avec la dissolution de la République fédérative tchèque et slovaque (articles 38 et 65 par. 3 de la Convention, articles 22 par. 1 et 24 par. 1 du règlement) (art. 38, art. 65-3).

4. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier adjoint l'agent du Gouvernement, le délégué de la Commission et l'avocat de la requérante au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément aux ordonnances rendues en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 2 novembre 1992 et celui de la requérante le 4. Le 3 décembre, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait oralement.

Le 31 août 1992, le président avait autorisé la requérante à employer l'allemand (article 27 par. 3 du règlement).

5. Le 18 décembre, la Commission a produit les pièces de l'instance suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

6. Ainsi qu'en avait décidé celui-ci, les débats se sont déroulés en public le 26 janvier 1993, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire. M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour, a remplacé M. Ryssdal, empêché (article 21 par. 5, second alinéa).

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. O. JACOT-GUILLARMOD, sous-directeur

à l'Office fédéral de la justice,

agent,

R. SPIRA, juge

au Tribunal fédéral des assurances,

F. SCHÜRMANN, chef adjoint

de la section droit européen et affaires internationales, Office
fédéral de la justice,

conseils;

- pour la Commission

M. F. MARTINEZ,

délégué;

- pour la requérante

Me L. MINELLI, avocat, *conseil.*
La Cour a entendu en leurs déclarations M. Jacot-Guillarmod et M. Spira pour le Gouvernement, M. Martinez pour la Commission et Me Minelli pour la requérante, ainsi que des réponses à ses questions.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Née en 1948 et de nationalité suisse, Mme Margrit Schuler-Zraggen s'est mariée en 1972. Elle a son domicile à Schattdorf, dans le canton d'Uri.

A. L'octroi d'une rente d'invalidité

8. En 1973, elle entra au service de l'entreprise industrielle D. à Altdorf (canton d'Uri). Son employeur retenait régulièrement sur son salaire des cotisations au régime fédéral d'assurance-invalidité (paragraphe 33 ci-dessous).

9. Au printemps 1975, elle contracta une tuberculose pulmonaire ouverte.

Le 29 avril 1976, elle sollicita une "rente" (pension) en alléguant une incapacité de travail due à sa maladie.

La caisse de compensation (Ausgleichskasse) de l'Industrie suisse des machines et de la métallurgie (Schweizerische Maschinen- und Metallindustrie) décida, le 24 septembre 1976, de lui accorder une demi-rente d'invalidité pour la période du 1er avril au 31 octobre 1976.

10. Le 28 septembre 1978, l'entreprise D. licencia l'intéressée à compter du 1er janvier 1979, en raison de sa maladie.

11. Mme Schuler-Zraggen ayant déposé une nouvelle demande de rente, 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.

En 1981 puis 1982, l'assurance-invalidité réexamina la situation et confirma l'octroi de la pension.

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

B. La procédure devant la commission de l'assurance- invalidité du canton d'Uri

1. Les examens médicaux

13. En 1985, la commission de l'assurance-invalidité (IV-Kommission) du canton d'Uri invita Mme Schuler-Zgraggen à subir un examen au centre d'observation médicale de l'assurance- invalidité (Medizinische Abklärungsstelle der Invalidenversicherung) à Lucerne.

14. Le centre en question demanda aux docteurs F. et B. deux avis (Konsilien) sur l'état de santé de l'intéressée, l'un pneumologique et l'autre psychiatrique, qu'ils lui adressèrent respectivement les 10 et 24 décembre 1985. Il en établit une synthèse le 14 janvier 1986, à laquelle il joignit le rapport au docteur B. Il concluait à une incapacité totale de travailler comme employée de bureau et évaluait à 60-70 % l'aptitude de la requérante à accomplir des tâches ménagères.

2. La décision du 21 mars 1986

15. Le 21 mars 1986, la commission de l'assurance-invalidité supprima, avec effet au 1er mai 1986, la rente versée à Mme Schuler-Zgraggen et qui s'élevait alors à 2 016 francs suisses (FS) 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.

C. La procédure devant la commission de recours pour l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du canton d'Uri

1. L'appel et les demandes d'accès et de communication

16. Le 21 avril 1986, Mme Schuler-Zgraggen interjeta appel (Beschwerde) devant la commission de recours pour l'assurance- vieillesse, survivants et invalidité (Rekurskommission für die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung) du canton d'Uri ("la commission de recours"). Réclamant l'octroi d'une rente d'invalidité complète ou, à défaut, d'une demi-rente, elle soutenait notamment que la loi fédérale sur l'assurance-invalidité lui donnait droit à une rente dans la mesure où son degré d'invalidité atteignait au moins 66,66 %. Afin de continuer à percevoir sa rente, elle invitait aussi la commission à reconnaître un effet suspensif à son recours.

17. Ladite commission la débouta de cette dernière demande le 7 mai.

18. Le 22 mai, Mme Schuler-Zgraggen renonça aux services de son avocat.

19. Le 26 mai, 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.

Elle écrivit le même jour à la commission de l'assurance- invalidité pour s'en plaindre et pour exiger l'accès au dossier ou au moins une photocopie de certaines pièces importantes.

Par une lettre du 28 juillet 1986 à ladite commission, elle sollicita derechef l'autorisation de consulter le dossier, notamment "tous les rapports médicaux, protocoles d'examen et résultats de laboratoires de 1975 à 1986", ainsi que la communication de documents essentiels.

2. La décision du 8 mai 1987

20. La commission de recours rejeta l'appel le 8 mai 1987.

En premier lieu, le droit de consulter le dossier n'impliquait pas celui d'emporter des pièces ni celui d'obtenir des photocopies. Il suffisait que l'intéressée eût eu la faculté de prendre connaissance de son dossier au greffe de la commission de recours; or elle n'en avait pas usé malgré de multiples invitations en ce sens.

Ensuite, on ne pouvait écarter l'idée que, même valide, la requérante se serait contentée de s'occuper de son foyer après la naissance de son fils. Au demeurant, eu égard notamment à l'expertise réalisée par le centre d'observation médicale, l'invalidité en question ne suffisait pas, pour une mère au foyer, à ouvrir droit à pension. Mme Schuler-Zraggen se trouvait en mesure de déployer une activité plus importante, si tant est qu'elle eût souhaité travailler nonobstant sa nouvelle situation familiale. Le refus de verser une pension pouvait l'aider à guérir de sa fixation névrotique sur son incapacité à travailler.

3. La procédure ultérieure

21. Le 11 août 1987, Mme Schuler-Zraggen écrivit à la commission de recours. Elle affirmait avoir besoin de l'ensemble des documents et des rapports d'experts afin d'évaluer les chances de succès de son action. Elle se référait à un scintigramme de perfusion, une épreuve fonctionnelle respiratoire, des analyses des gaz du sang et un pléthysmogramme.

22. Par une lettre du 13 août, la commission de recours lui répondit en ces termes:

"(...) ces documents ont servi de base à l'établissement des différents rapports médicaux. Ils ne se trouvent dans notre dossier qu'en raison du droit de consultation qui vous a été accordé. Nous ne sommes donc pas en mesure de vous en présenter davantage."

D. La procédure devant le Tribunal fédéral des assurances

1. Le recours de droit administratif

23. Le 20 août 1987, Mme Schuler-Zraggen forma devant le Tribunal fédéral des assurances un recours de droit administratif contre la décision de la commission de recours. Elle entendait obtenir une rente complète ou, à titre subsidiaire, le renvoi de l'affaire devant l'organe de première instance. Elle réclamait aussi la permission de consulter son dossier en entier (volumfängliches Akteneinsichtsrecht).

24. Le Tribunal fédéral des assurances reçut des observations du secrétariat de l'assurance-invalidité de la caisse de compensation le 20 octobre 1987 et de l'Office fédéral des assurances sociales le 9 novembre. Le premier concluait à la suppression de la rente d'invalidité; le second proposait le rejet du recours, en se fondant sur un rapport de son propre service médical, lequel se référait notamment à l'expertise réalisée par le centre d'observation médicale.

25. Par une lettre du 23 novembre 1987, le Tribunal informa la requérante de l'envoi de l'ensemble de son dossier à la commission de recours qui, "dans les quatorze prochains jours, [devait] tenir tous les documents à [sa] disposition pour consultation". Un délai de dix jours s'ouvrirait ensuite à l'intéressée pour compléter son recours de droit administratif.

26. Le 30 novembre 1987, Mme Schuler-Zraggen consulta son dossier et photocopia certains documents. Le 1er décembre, ledit dossier retourna au Tribunal fédéral des assurances.

27. Me Schleifer, avocat, écrivit à ce dernier le 7 décembre pour l'aviser qu'il représenterait désormais la requérante et pour demander la communication du dossier, laquelle eut lieu le 11.

28. Le 11 janvier 1988, Mme Schuler-Zraggen présenta un mémoire complémentaire à l'appui de son recours. Elle y déplorait notamment que l'expertise réalisée par le centre d'observation médicale présumât le fonctionnement normal de ses poumons et s'appuyât sur le rapport du docteur F., lequel ne figurait pourtant pas dans le dossier. Elle dénonçait en outre le caractère arbitraire de l'opinion de la commission de recours selon laquelle, même valide, elle se serait vouée à des tâches domestiques en raison de la naissance de son enfant.

2. L'arrêt du 21 juin 1988

29. Le Tribunal fédéral des assurances rendit son arrêt le 21 juin 1988: Mme Schuler-Zraggen présentait depuis le 1er mai un degré d'invalidité de 33,33 % et avait donc 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.

En la matière, la tâche du Tribunal ne se limitait pas à contrôler le respect du droit fédéral et l'absence d'excès ou abus de pouvoir d'appréciation; elle s'étendait à l'opportunité de la décision attaquée, les faits constatés par la juridiction inférieure et les demandes des parties ne liant pas le juge fédéral.

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 Tribunal fédéral et de compulser 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 Mme Schuler-Zraggen 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.

30. Le 17 juillet 1989, la caisse de compensation décida que Mme Schuler-Zraggen 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" (paragraphe 35 ci-dessous).

L'intéressée n'exerça pas de recours.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. L'assurance-invalidité

31. Deux lois fédérales - l'une du 20 décembre 1949 sur l'assurance-vieillesse et survivants ("la LAVS") et l'autre du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité ("la LAI") - régissent l'assurance-invalidité.

1. Les assurés

32. L'assurance-invalidité revêt un caractère obligatoire pour toute personne résidant en Suisse (article 1 de la LAVS). Peuvent y adhérer sur une base volontaire certaines personnes, notamment les Suisses demeurant à l'étranger (article 2 de la LAVS).

2. La gestion

33. La gestion de l'assurance-invalidité incombe à des associations cantonales et professionnelles, sous la surveillance de la Confédération (articles 49-73 de la LAVS et 53-67 de la LAI).

3. Le financement

34. À l'heure actuelle, le financement de l'assurance-invalidité provient des cotisations des assurés et des employeurs pour une moitié environ et pour l'autre des contributions de l'État.

Les cotisations ne connaissent pas de plafond. Celles des assurés sont automatiquement retenues sur les salaires. Bénéficient d'une dispense les enfants, épouses et veuves sans emploi des assurés, alors que les autres personnes n'exerçant pas d'activité lucrative versent de 43 à 1 200 FS par an (articles 3 de la LAI et de la LAVS).

4. Les rentes

35. L'article 28 de la LAI porte sur l'évaluation de l'invalidité.

Son paragraphe 1 prévoit un échelonnement de la rente selon le degré d'invalidité: octroi d'une rente entière pour au moins 66,66 % et d'une demi-rente pour au moins 50 %. A l'époque des faits, une invalidité de 33,33 % n'ouvrait le droit à une demi-rente que "dans les cas pénibles"; il faut aujourd'hui présenter au moins 40 % pour obtenir un quart de rente.

Quant au paragraphe 2, il dispose:

"Pour l'évaluation de l'invalidité, le revenu du travail que l'invalidé pourrait obtenir en exerçant l'activité qu'on peut raisonnablement attendre de lui, après exécution éventuelle de mesures de réadaptation et compte tenu d'une situation équilibrée du marché du travail, est comparé au revenu qu'il aurait pu obtenir s'il n'était pas invalide."

Le montant de la rente se détermine sur la base du revenu annuel moyen de l'assuré, que l'on calcule en divisant le revenu total qui sert d'assiette aux cotisations par le nombre des années de cotisations (articles 36 et suivants de la LAI combinés avec les articles 29 et suivants de la LAVS). Pour les rentes ordinaires complètes, le plafond correspond au double du minimum.

Les cotisations peuvent faire l'objet de saisies et le droit de les réclamer se prescrit par cinq ans (articles 15 et 16 de la LAVS).

B. La procédure de recours

1. L'accès au dossier

36. De l'article 4 de la Constitution fédérale, qui consacre le principe d'égalité, le Tribunal fédéral a déduit le droit du justiciable à consulter le dossier de son affaire devant un organe juridictionnel.

Le droit en question implique la faculté d'avoir accès aux pièces officielles et de prendre des notes, mais non celle d'emporter le dossier ou d'exiger l'établissement et la remise de copies (arrêt du 31 mars 1982, Arrêts du Tribunal fédéral suisse (ATF), vol. 108, Ire partie a), pp. 5-9).

Sur ce dernier point, le Tribunal fédéral a cependant admis que les particuliers peuvent réclamer des copies, pour autant qu'il n'en résulte pas un travail excessif ni des frais élevés pour l'autorité (arrêt du 4 septembre 1986, ATF, vol. 112, Ire partie a), pp. 377-381).

2. Les audiences

a) Devant les autorités de recours

37. L'article 85 par. 2 e), première phrase, de la LAVS dispose que "Si les circonstances le justifient, le juge ordonne des débats".

b) Devant le Tribunal fédéral des assurances

38. Aux termes de l'article 14 par. 2 du règlement du Tribunal fédéral des assurances,

"Dans la procédure de recours, les parties n'ont pas le droit d'exiger des débats. D'entente avec la chambre, le président a la faculté d'ordonner des débats, à la requête d'une partie ou d'office. Les parties peuvent consulter le dossier avant l'audience de jugement (...)"

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

39. Mme Schuler-Zgraggen a saisi la Commission le 29 décembre 1988. Elle se plaignait d'abord d'une atteinte à son droit à un procès équitable (article 6 par. 1 de la Convention) (art. 6-1), en raison d'un accès insuffisant au dossier de la commission de recours ainsi que de l'absence d'audience devant le Tribunal fédéral des assurances. 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 (article 14 combiné avec l'article 6 par. 1) (art. 14+6-1).

40. La Commission a retenu la requête (n° 14518/89) le 30 mai 1991. Dans son rapport du 7 avril 1992 (article 31) (art. 31), elle conclut

a) qu'il n'y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ni en raison de l'absence de débats (dix voix contre cinq) ni sous l'angle de l'accès au dossier (treize voix contre deux);

b) qu'il n'y a pas eu non plus violation de l'article 14 combiné avec l'article 6 par. 1 (art. 14+6-1) (neuf voix contre six).

Le texte intégral de son avis et des six opinions dissidentes dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR

41. Dans son mémoire, le Gouvernement a invité la Cour à

"dire que dans le cas d'espèce (pour autant que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention trouve à s'appliquer et que la requérante ait, sur un grief spécifique, qualité de victime et sur un autre ait épuisé les voies de recours internes), il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention ou de toute autre disposition de cet instrument".

42. De son côté, le conseil de la requérante a prié la Cour

- "de ne pas s'écarter de l'orientation consacrée par les arrêts Feldbrugge et Deumeland et de décider qu'en l'espèce, également, les droits revendiqués par la requérante revêtent essentiellement un caractère civil, tombant dans le domaine d'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention";

- "de décider qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) concernant le droit à bénéficier d'une audience contradictoire";

- "de décider que l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 6 par. 1 (art. 14+6-1) a été violé par le Tribunal fédéral des assurances".

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 263 de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLEGUEES DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1)

43. Mme Schuler-Zgraggen se prétend victime de violations de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), aux termes duquel

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement [et] publiquement (...), par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)"

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

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'article 6 par. 1 (art. 6-1) 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 nos 99 et 100). Elle avait constaté alors, entre les États 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'article 6 par. 1 (art. 6-1) 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 n° 257-E, pp. 59-60, par. 19).

Comme dans les deux causes jugées en 1986, l'intervention étatique ne suffit pas à établir l'inapplicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1); 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 (paragraphe 35 ci-dessus).

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

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique donc en l'espèce.

B. Sur l'observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

1. Accès au dossier de la commission de recours

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

a) Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

48. Le Gouvernement soulève, comme déjà devant la Commission, une exception d'irrecevabilité tirée du défaut de la qualité de victime: la requérante n'aurait pas usé de la faculté de compulser le dossier au greffe de la commission de recours.

49. La Cour note que le grief de l'intéressée vise moins la consultation dudit dossier que la communication des pièces qui y figuraient ou en tout cas la délivrance de photocopies. Il échet donc d'écarter l'exception.

b) Sur le bien-fondé du grief

50. Selon Mme Schuler-Zraggen, 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 Tribunal fédéral des assurances, 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 Tribunal fédéral des assurances 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-Zraggen d'avoir une vue complète et approfondie des données fournies à celle-ci. Elle estime pourtant que le Tribunal fédéral des assurances 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 n° 247-B, pp. 34-35, paras. 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'article 6 par. 1 (art. 6-1) sur ce point.

2. Audience devant le Tribunal fédéral des assurances

53. Mme Schuler-Zraggen dénonce en outre l'absence de débats devant le Tribunal fédéral des assurances.

a) Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

54. Selon le Gouvernement elle n'a pas épuisé les voies de recours internes, faute d'avoir demandé devant le Tribunal fédéral des assurances l'oralité et la publicité de la procédure. Sans doute la haute juridiction ne tient-elle presque jamais d'audiences, mais il n'en résulterait pas que pareille démarche eût été vouée à l'échec.

55. L'exception préliminaire se heurte à la forclusion car le Gouvernement ne l'a formulée devant la Commission qu'après la décision sur la recevabilité, alors que rien n'empêchait de la présenter plus tôt (voir en dernier lieu, mutatis mutandis, l'arrêt *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande* du 29 novembre 1991, série A n° 222, p. 21, par. 45).

b) Sur le bien-fondé du grief

56. D'après Mme Schuler-Zraggen, le Tribunal fédéral des assurances 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 Tribunal fédéral des assurances 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 1 200 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'article 6 par. 1 (art. 6-1). 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 Stureson c. Suède du 21 février 1990, série A n° 171-A, p. 20, par. 66).

En l'espèce, le règlement du Tribunal fédéral des assurances ménageait en termes exprès la possibilité de débats "à la requête d'une partie ou d'office" (article 14 par. 2 - paragraphe 38 ci-dessus). 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 Tribunal fédéral des assurances.

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 n° 100, p. 30, par. 90) et, à la limite, empêcher le respect du "délai raisonnable" visé à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Boddaert c. Belgique du 12 octobre 1992, série A n° 235-D, pp. 82-83, par. 39).

Partant, il n'y a pas eu manquement aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en matière d'oralité et de publicité.

3. Indépendance des experts médicaux

59. A l'audience devant la Cour, le conseil de Mme Schuler-Zgraggen a révoqué en doute l'indépendance des médecins liés par un contrat de longue durée à un organisme de sécurité sociale, au motif qu'ils tireraient de ce dernier l'essentiel de leurs revenus.

60. Il s'agit là d'un grief nouveau: non soulevé devant la Commission, il ne porte pas sur les faits qu'elle a constatés dans le cadre tracé par sa décision sur la recevabilité. Dès lors, la Cour n'a pas compétence pour l'examiner (voir en dernier lieu, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Olsson c. Suède* (n° 2) du 27 novembre 1992, série A n° 250, pp. 30-31, par. 75).

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 14 COMBINE AVEC L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 14+6-1)

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'article 14 (art. 14), 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."

A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

62. Le Gouvernement soulève, comme déjà devant la Commission, une exception d'irrecevabilité tirée du non-épuisement des voies de recours internes: la requérante se serait bornée à estimer "arbitraire" la formulation utilisée par la commission de recours et aurait donc négligé de présenter, devant le Tribunal fédéral des assurances, un grief précis relatif à une discrimination dans l'exercice d'un droit garanti par la Convention.

63. La Cour adopte les motifs retenus par la Commission. D'une part, Mme Schuler-Zgraggen réproouve les termes utilisés par le Tribunal fédéral des assurances dans son arrêt du 21 juin 1988, lequel ne se prêtait à aucun recours. D'autre part, elle avait déjà critiqué, dans son recours de droit administratif, l'hypothèse - similaire - adoptée par la commission de recours dans sa décision du 8 mai 1987. L'exception se révèle donc sans fondement.

B. Sur le bien-fondé du grief

64. D'après la requérante, le Tribunal fédéral des assurances 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 (paragraphe 29 ci-dessus). 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'article 6 par. 1 (art. 6-1) et par ricochet celle de l'article 14 (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 n° 238, p. 20, par. 43, et *Edwards c. Royaume-Uni* précité, pp. 34-35, par. 34).

67. En l'occurrence, le Tribunal fédéral des assurances 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 États 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 n° 77, p. 38, par. 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'article 14 combiné avec l'article 6 par. 1 (art. 14+6-1).

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

68. Aux termes de l'article 50 (art. 50),

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

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 22 500 FS 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'article 50 (art. 50). 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-Zgraggen se plaint aussi d'avoir perdu le bénéfice d'une pension d'invalidité complète en raison d'une procédure contraire aux articles 6 par. 1 et 14 (art. 6-1, art. 14). 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'État défendeur et la requérante (article 54 paras. 1 et 4 du règlement).

B. Frais et dépens

75. Mme Schuler-Zgraggen entend percevoir 7 130 FS 90 pour les frais et dépens relatifs à la procédure suivie devant les juridictions nationales (Me Derrer: 300 FS; Me Stöckli: 2 694 FS 20; Me Wehrli: 2 936 FS 70; dépenses propres: 1 200 FS). Elle réclame aussi 14 285 FS 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 Tribunal fédéral des assurances; 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 5 000 FS 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'article 50 (art. 50), et à l'aide des critères qu'elle applique en la matière, la Cour alloue à la requérante 7 500 FS, en l'état, à ce titre.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, à l'unanimité, que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'appliquait en l'espèce;
2. Rejette, à l'unanimité, les exceptions préliminaires du Gouvernement;
3. Dit, à l'unanimité, qu'elle n'a pas compétence pour connaître du grief relatif à l'indépendance des experts médicaux;
4. Dit, par huit voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1);
5. Dit, par huit voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 6 par. 1 (art. 14+6-1);
6. Dit, à l'unanimité, que le présent arrêt constitue par lui-même une satisfaction équitable suffisante quant au préjudice moral allégué;
7. Dit en l'état, par huit voix contre une, que la Confédération doit verser à la requérante, dans les trois mois, 7 500 (sept mille cinq cents) francs suisses pour frais et dépens;
8. Dit, par huit voix contre une, que la question de l'application de l'article 50 (art. 50) ne se trouve pas en état pour le dommage matériel; en conséquence,
 - a) la réserve sur ce point;
 - b) invite le Gouvernement et la requérante à lui adresser par écrit, dans les six mois, leurs observations sur ladite question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir;
 - c) réserve la procédure ultérieure et délègue au président le soin de la fixer au besoin.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 24 juin 1993.

Rudolf BERNHARDT
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement, l'exposé des opinions dissidentes de M. Gölcüklü et M. Walsh.

R. B.
M.-A. E.

OPINION DISSIDENTE DE M. GÖLCÜKLÜ, RELATIVE A
L'ARTICLE 14 COMBINE AVEC L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art.
14+6-1)

A mon grand regret, je ne saurais partager l'opinion de la majorité quant à l'application de l'article 14 combiné avec l'article 6 par. 1 (art. 14+6-1) de la Convention.

Sur ce point précis, la requérante reprochait au Tribunal fédéral des assurances sa réponse à la question décisive, c'est-à-dire d'avoir conclu, en se basant dans son raisonnement sur une certaine expérience de vie, que pendant la période en question (après la naissance de son enfant) son activité se serait fort vraisemblablement limitée à la fonction de mère au domicile conjugal si son état de santé avait été bon.

Ce grief sur un point de fait, par lequel la requérante dénonce une discrimination fondée sur le sexe à son encontre, est une question de fond, tandis que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) posant le principe du procès équitable - de caractère procédural - ne concerne que des questions de forme.

En résumé, ce que contestait la requérante dans le cas d'espèce, c'étaient les motifs retenus par le Tribunal fédéral des assurances quand il a statué sur sa demande, et non le fait d'avoir subi une discrimination dans le déroulement des instances devant les juridictions nationales pour appartenance au sexe féminin; d'ailleurs aucun principe ou norme de procès équitable n'a été enfreint à son sujet.

Je conclus donc qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 6 par. 1 (art. 14+6-1) à raison d'une discrimination sexuelle à l'encontre de la requérante.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE WALSH

(Traduction)

1. D'après moi, il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention quant à l'accès au dossier de la commission de recours. Celui-ci ne renfermait pas une pièce qui aurait dû y figurer: le rapport pneumologique. La commission de recours pouvait se la procurer, mais non la requérante, ainsi placée dans une situation défavorable.

2. J'estime aussi qu'il y a eu méconnaissance de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) du fait de l'absence de débats. Le règlement du Tribunal fédéral des assurances prévoit la faculté pour le président d'en ordonner, à la requête d'une partie ou d'office. La Convention en exige sauf si les parties consentent à y renoncer. Il en va de même de la publicité des audiences (arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*)*. Pareil consentement n'a pas été obtenu de la requérante, à laquelle il n'est même pas établi que l'on ait jamais signalé cette possibilité. Je ne partage pas l'avis de la majorité de la Cour (paragraphe 58 de l'arrêt) selon lequel l'intéressée peut être réputée avoir "renoncé sans équivoque" à son droit à une audience publique, faute d'en avoir sollicité une. L'article 6 (art. 6) n'oblige pas un requérant à présenter une telle demande. Des droits de caractère civil se trouvaient en jeu. Je ne puis accepter la déduction qui apparaît au troisième alinéa du paragraphe 58 de l'arrêt de la Cour. Le fait que le caractère hautement technique d'une matière - d'ailleurs non évident en l'espèce - puisse amener les parties à éviter d'un commun accord une audience du genre visé à l'article 6 par. 1 (art. 6-1), n'autorise pas à en refuser une, surtout quand le requérant n'a pas marqué son accord.

* Note du greffe : 23 juin 1981, série A n° 43.

En outre, le jeu de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne saurait dépendre du point de savoir si le différend soulève ou non des "questions d'intérêt public". On ne saurait nier que le litige était important pour la requérante. Ce texte cherchait à la protéger en sa qualité de partie. Il met les justiciables en mesure de percer le voile ou rideau bureaucratique. Que le droit de caractère privé de l'intéressée résultât du droit public rendait l'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) d'autant plus importante. La bureaucratie peut la juger peu compatible avec les "impératifs de l'efficacité", mais cela ne peut guère justifier un manquement aux exigences de l'article (art. 6-1).

3. J'approuve les conclusions de la Cour relatives à l'article 6 combiné avec l'article 14 (art. 14+6).