

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

CAUZA FELDBRUGGE

Cererea nr. 8562/79

Hotărâre 29 mai 1986

În cauza Feldbrugge,
Curtea europeană a Drepturilor Omului, adoptând decizia într-o ședință plenară în aplicarea articolului 50 din regulament, fiind alcătuită din următorii judecători:

Dnii R. Ryssdal, *președinte*,
G. Wiarda
J. Cremona,
Thór Vilhjálmsson,
W. Ganshof van der Meersch,
Dna D. Bindschedler-Robert,
Dnii G. Lagergren,
F. Gölcüklü,
F. Matscher,
J. Pinheiro Farinha,
L.-E. Pettiti,
B. Walsh,
Sir Vincent Evans,
Dnii C. Russo,
R. Bernhardt,
J. Gersing,
A. Spielmann,

precum și Dnii M.-A. Eissen, *grefir*, și H. Petzold, *grefier adjunct*,

După ce a deliberat în camera de consiliu la 31 mai, 1 și 2 octombrie 1985, apoi de la 21 până la 23 aprilie 1986,

Pronunță prezenta hotărâre, adoptată la această ultimă dată:

PROCEDURA

1. Cauza a fost transmisă Curții de către Comisia europeană a Drepturilor Omului („Comisia”) la 12 octombrie 1984, în termenul de trei luni prevăzut de articolele 32 § 1 și 47 din Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale („Convenția”). La originea cauzei se află o cerere (nr. 8562/79) îndreptată împotriva Regatului Țărilor de Jos, introdusă la Comisie la 6 februarie 1979 de către cetățeanul acestui Stat, Dna Geziena Hendrika Maria Feldbrugge, în virtutea articolului 25.

Cererea Comisiei face trimitere la articolele 44 și 48 precum și la declarația Olandei prin care este recunoscută jurisdicția obligatorie a Curții (articolul 46). Cererea Comisiei avea drept scop obținerea unei decizii asupra punctului de a ști dacă faptele expuse în cauză prezintă o încălcare din partea Statului reclamat a obligațiilor sale în baza Articolului 6 § 1 din Convenție.

2. Răspunzând invitației prevăzute în articolul 33 § 3 d) din regulament, Dna Feldbrugge și-a manifestat dorința de a participa la procesul în fața Curții și a desemnat un reprezentat (articolul 30).
3. Vicepreședintele Curții, exercitând funcția de președinte, la 15 octombrie 1984 a considerat că în interesul unei bune administrări a justiției examinarea prezentei cauze, precum și cauzei van Marle și altele să fie încredințată unei camere unice (articolul 21 § 6 din regulament). Camera constituită din șapte judecători îi includea cu drepturi depline, pe Dl G. Wiarda, judecător ales cu cetățenia Olandei (articolul 43 al Convenției), și Dl R. Ryssdal, vicepreședintele Curții (articolul 21 § 3 b) al regulamentului). La 22 octombrie 1984, Dl Wiarda, în calitate de președinte al Curții, a desemnat prin tragere la sorți numele celorlalți cinci membri: Dl J. Cremona, Dl J. Pinheiro Farinha, Sir Vincent Evans, Dl R. Bernhardt și Dl J. Gersing, în prezența grefierului (articolele 43 *in fine* din Convenție și 21 § 4 din regulament).
4. Asumându-și președinția camerei (articolul 21 § 5 din regulament), Dl Ryssdal a permis reprezentantului reclamantului să utilizeze limba olandeză în cadrul procesului (articolul 27 § 3).
5. Președintele a consultat prin intermediul grefierului agentul Guvernului Țărilor de Jos („Guvernul”), delegatul Comisiei și reprezentantul reclamantului cu privire la necesitatea unei proceduri scrise (articolele 37 § 1 din regulament). La 11 decembrie 1984, el a decis ca agentul și reprezentatul reclamantului să prezinte până la 31 ianuarie 1985 memorii la care delegatul ar trebui să răspundă în scris în termen de două luni din ziua când grefierul îi va comunica ultimul din cele două memorii primite. La 12 februarie 1985, el a prelungit termenul limită până la 29 martie 1985.
6. La 27 februarie 1985, Camera a hotărât să se disesizeze cu efect imediat în favoarea Curții plene (articolul 50 din regulament).
7. Grefa a primit memoriul reclamantului la 21 ianuarie, pe cel al Guvernului la 9 aprilie. La 24 aprilie, secretarul Comisiei a informat grefierul că delegatul își va exprima observațiile în cadrul audierii.
8. La 8 martie, președintele a fixat pentru 29 mai 1985 data deschiderii procedurii orale după ce a consultat agentul Guvernului, delegatul Comisiei și reprezentantul reclamantului prin intermediul grefierului (articolul 38 din regulament).
9. Dezbaterile s-au desfășurat în public la data fixată, la Palatul Drepturilor Omului de la Strasbourg. Preventiv Curtea a avut o reuniune de pregătire.

S-au prezentat:

- *pentru Guvern*
 - Dl G. W. Maas Geesteranus, juriconsul,
Ministerul Afacerilor externe *agent,*
 - Dl E. Korthals Altes, *Landsadvocaat*, *consilier,*
 - Dl J. A. van Angeren, ministerul Justiției,
 - Dl C. J. van den Berg, ministerul pentru Afaceri sociale și Angajare *consilieri,*
- *pentru Comisie*

Dl B. Kiernan,

delegat,

- *pentru reclamant*

Dna L. K. F. Schuitemaker, avocat,

consilier.

Curtea a audiat pledoariile și declarațiile, precum și răspunsul la întrebările sale și ale celorlalți membri, prezentate de Dnii Maas Geesteranus, Korthals Altes și van Angeren pentru Guvern, Dl Kiernan pentru Comisie și Dna Schuitemaker pentru reclamant.

10. Printr-o scrisoare primită la 11 iulie, agentul Guvernului a furnizat precizări cu privire la punctele de fapt survenite în cadrul audierii.

FAPTELE

I. Circumstanțele speței

11. Născută în 1945, Dna Geziena Hendrika Maria Feldbrugge are cetățenie olandeză și locuiește la Anna Paulowna

Către 1978, ea era șomeră de ceva timp și încetase să se mai înscrie în calitate de solicitant pentru angajare pe lângă Oficiul regional al muncii (*Gewestelijk Arbeidsdureau*). Aceasta se datora faptului că se îmbolnăvisese și considera că nu mai este în stare să exercite vreo activitate.

La 11 aprilie 1978, consiliul administrativ al Asociației profesionale a băncilor și asigurărilor, a comerțului cu ridicata și a muncitorilor independenți (*Bedrijfsvereniging voor Bank-en Verzekeringswezen, Groothandel en Vrije Beroepen*) din Amsterdam a decis că începând cu 24 martie 1978 s-o priveze de dreptul la alocații de asigurări de sănătate primite până atunci, deoarece medicul-consultant a considerat că către această dată ea era aptă de a relua o activitate.

12. Reclamanta a sesizat comisia de recurs (*Raad van Beroep*) din Haarlem.

Președintele acesteia a solicitat avizul unui expert medical permanent pe lângă această comisie, un ginecolog care practica la Alkmaar, care a examinat pacienta și i-a acordat oportunitatea să-și prezinte observațiile. După ce a mai consultat trei medici (un ginecolog și doi generaliști, inclusiv al Dnei Feldbrugge), expertul a conchis la 1 iunie 1978 că ea era, din punct de vedere ginecologic, aptă să lucreze de la 24 martie; totodată, el a considerat necesar să consulte și un specialist în ortopedie.

La 18 august 1978, un alt expert medical permanent, chirurgul-ortopedist, a examinat reclamanta și i-a oferit posibilitatea să-și formuleze observațiile. Astfel președintele primise opinia a trei practicieni menționați mai sus. În raportul său din 22 august 1978, el a recunoscut, la rândul său, capacitatea Dnei Feldbrugge de a-și relua activitatea profesională de la 24 martie același an.

La 4 septembrie 1978, în baza celor două rapoarte, președintele comisiei de recurs s-a exprimat împotriva reclamantei.

13. Invocând faptul că nu a beneficiat de un proces echitabil, reclamanta a formulat o obiecție (*verzet*).

La 17 noiembrie 1978, comisia de recurs a declarat obiecția neadmisibilă, din cauza că nu a întrunit cel puțin unul din criteriile enunțate în articolul 142 § 1 din legea cu privire la recursuri (*Beroepswet* – paragraful 19 de mai jos). În pasaj, ea a indicat că cauza fusese examinată în mod echitabil: doi experți medicali permanenți examinase persoana în cauză și i-au permis să-și exprime oral obiecțiile.

14. Dna Feldbrugge a atacat decizia în fața comisiei centrale de recurs (*Centrale Raad van Beroep*) din Utrecht. În particular, ea susținea că limitările impuse de articolele 141 și 142 din legea menționată mai sus, aduceau atingere principiului procesului echitabil, proclamat de articolul 6 al Convenției.

La 13 februarie 1980, comisia centrală de recurs a declarat apelul neadmisibil, în virtutea articolului 75 § 2 din legea cu privire la asigurarea sănătății (paragraful 20 de mai jos).

II. Legislația pertinentă

!. Generalități

15. În Țările de Jos, în materie de asigurare a sănătății gestionarea Securității sociale revine de comun Statului – care se reduce în general la fixarea regimului juridic și la rolul de coordonator -, patronilor și salariaților.

Ramurile economiei, inclusiv cele ale profesiilor liberale, se repartizează pe sectoare dintre care fiecare posedă o asociație profesională (*bedrijfsvereniging*), împuternicită să supravegheze aplicarea legislației relative la asigurarea sănătății.

Este vorba de persoane juridice în sensul articolului 1 din Cartea II a codului civil; modalitatea lor de creare, precum și structurile și atribuțiile lor sunt definite de legea din 1952 cu privire la organizarea Securității sociale (*organisatiewet Sociale Verzekeringen*). Ele sunt acceptate de ministrul pentru Afaceri sociale și Angajare în funcție de caracterul lor reprezentativ. Ministrul de asemenea poate decide singur asupra constituirii lor; în acest caz, el fixează și modifică după necesitate statutul și denumirea lor, suspendează și revocă membrii consiliului lor administrativ. În plus, el determină garanțiile îndeplinirii corecte a obligațiilor asociațiilor profesionale și primește în fiecare an din partea fiecăreia dintre ele câte două rapoarte, un raport anual și unul financiar.

Instituțiile semi-publice, asociațiile profesionale activează ca campanii private de asigurare.

Ele pot încredința unui birou comun (*Gemeenschappelijk Administratiekantoor*), recunoscut de minister, sarcini administrative care rezultă din punerea în aplicare a dreptului la securitate socială.

Un consiliul de asigurare socială (*Sociale Verzeringsraad*), creat de către guvern și alcătuit din reprezentanții Statului și din parteneri sociali, supraveghează aplicarea corectă a legislației în cauză.

2. Legea din 1913 cu privire la asigurarea sănătății

16. Conform legii din 1913 cu privire la asigurarea sănătății (*Ziektewet*), modificată în 1967, sunt obligatoriu asigurate persoanele cu o vârstă de până la 65 de ani și legate printr-un contract de muncă cu un patron – privat sau public – sau care poate fi asimilat acestei categorii (articolele 3 și 20). De asemenea sunt considerați în calitate de salariați cei care,

fiind legați printr-un asemenea contract, sunt șomeri și primesc în această calitate alocații. Lucrătorii independenți, personal, pot obține polițe la una din companiile private.

Boala include accidentele, care au vreo legătură sau nu cu angajarea.

În caz de incapacitate de muncă datorate unei asemenea cauze, salariatul primește 80 % din remunerarea sa zilnică. El prezintă cererea la asociația profesională de care aparține patronul său.

Dreptul la alocații decurge direct din lege (articolul 19).

17. Administrat de către asociațiile profesionale (paragraful 15 de mai sus), sistemul este finanțat în exclusivitate de către partenerii sociali. Legea fixează taxa cotizațiilor; ea se ridică în prezent la 1 % pentru salariați și 5,05 % pentru patroni, în baza unui salariu zilnic maximal de 262 forinți.

3. Legea din 1955 cu privire la recursuri

18. Litigiile apărute prin aplicarea legii din 1913 cu privire la asigurarea sănătății sunt reglementate de legea din 1955 cu privire la recursuri (amendată ultima dată la 17 octombrie 1978). Pentru disputele privind capacitatea sau incapacitatea de muncă, există o procedură simplificată, cunoscută ca procedură a unui expert medical permanent (*vaste deskundige procedure*, articolele 131-144). Expertul – un medic specialist sau generalist – este numit pentru un an de către ministrul Justiției și depune jurământul.

Fiind sesizat cu o plângere de acest fel, președintele unei comisii de recurs – în Țările de Jos există douăsprezece – poate imediat împuternici expertul medical permanent de pe lângă această instituție să examineze problema (*onderzoek*, articolul 135).

În trei zile de la notificarea cererii, organismul care a luat decizia contestată trebuie să transmită întregul dosar al cazului (articolul 136).

Expertul medical permanent consultă medicul care a tratat persoana interesată și cel al sectorului profesional vizat, cu excepția în care la dosar este anexat avizul său (articolul 137 § 2); El convoacă și examinează plângerea (articolul 137 § 3); el poate obține opinia unui alt practician (articolul 138). În sfârșit, el adresează un raport scris președintelui comisiei de recurs (articolul 140).

Ultimul – judecător numit pe viață – pronunță o decizie (*beschikking*) motivată în care sunt menționate concluziile expertizei.

19. Decizia președintelui poate fi atacată în fața comisiei de recurs, dar numai pentru cel puțin unul din următoarele patru motive (articolul 142 § 1): expertul cunoștea pacientul într-o altă calitate, sau nu a îndeplinit prevederile articolului 137 (paragraful 18 de mai sus); decizia președintelui nu se referă la litigiu, sau nu corespunde cu avizul expertului.

Dacă comisia de recurs nu a declarat recursul neadmisibil sau neîntemeiat, se aplică procedura obișnuită. Părțile au astfel posibilitatea de a studia dosarul în incinta localului comisiei de recurs la o dată fixată de greșier sau de a primi o copie. Președintele poate totuși decide, în interesul moral sau fizic al reclamantului, ca acesta să nu aibă acces la rapoartele medicale dar să fie informat despre conținutul lor și să poată desemna o persoană competentă care să-l consulte la fața locului, cum ar fi medicul sau avocatul său (articolul 142 § 2 combinat cu articolul 114 §§ 4 și 5).

Comisia de recurs adoptă decizia după depunerea memoriilor și audierea pledoariilor.

20. Decizia sa nu este susceptibilă de apel în fața comisiei centrale de recurs (articolul 75 § 2 al legii cu privire la asigurarea sănătății). Jurisprudența constantă a acesteia permite totodată o excepție în caz de încălcare a regulilor de formă.

PROCEDURA ÎN FAȚA COMISIEI

21. În cererea sa din 16 februarie 1979 către Comisie (nr. 8562/79), Dna Feldbrugge invocă articolul 6 § 1 din Convenție: ea nu a beneficiat, în fața președintelui comisiei de recurs din Haarlem, de un proces echitabil pentru a-și determina dreptul la alocații de asigurare a sănătății.
22. Comisia a acceptat cererea la 15 noiembrie 1983. În raportul său din 9 mai 1984 (articolul 31), ea a ajuns la concluzia că articolul 6 § 1 nu se aplică în cazul acestei spețe, că nu este necesar de a determina dacă procedura litigioasă l-a respectat și, cu opt voturi contra la șase, că această dispoziție nu a fost încălcată.

Textul integral al avizului său și celor două opinii separate figurează în anexa la prezenta hotărâre.

CONCLUZIILE PREZENTATE CURȚII DE CĂTRE GUVERN

23. În memoriul său, Guvernul a rugat Curtea „să decidă că în speță nu a avut loc o încălcare a Convenției”.

ÎN DREPT

1. CU PRIVIRE LA ÎNCĂLCAREA PRETINSĂ A ARTICOLULUI 6 § 1

24. Articolul 6 § 1 al Convenției stipulează:

„Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî, fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil (...).”

În opinia reclamantei, cauza sa nu a fost ascultată în mod echitabil de către o instanță împuternicită să rezolve contestația relativă la dreptul său la alocații de asigurare a sănătății.

Având în vedere tezele respective ale celor înfățișați, prima problemă ce urma a fi rezolvată de Curte se referea la aplicabilitatea paragrafului 1 din articolul 6, fapt negat de majoritatea Comisiei și de Guvern.

A. Cu privire la aplicabilitatea articolului 6 § 1

1. Cu privire la existența unei contestații relative la un drept

25. Cât privește existența unei contestații relative la un drept, Curtea face trimitere la principiile adoptate în jurisprudența sa și reamintite în hotărârea Benthem din 23 octombrie 1985 (seria A nr. 97, pag. 14-15, § 32).

În circumstanțele speței, pare a fi clar că o „contestație” a survenit după decizia adoptată la 11 aprilie 1978 de către consiliul de administrare al Asociației profesionale a băncilor și

asigurărilor, a comerțului cu ridicata și a lucrătorilor independenți din Amsterdam (paragraful 11 de mai sus). Reală și importantă, ea ținea chiar de existența dreptului revendicat de reclamantă, de a continua să primească alocațiile de asigurarea sănătății. Rezultatul procesului litigios putea conduce – și până la urmă a condus – la menținerea deciziei atacate, mai special la refuzul președintelui comisiei de recurs de la Haarlem de a acorda așa-numitele alocații; ea era astfel la modul direct determinantă pentru dreptul pus în cauză.

Președintele comisiei de recurs s-a pronunțat deci asupra unei contestații relative la un drept la care pretindea Dna Feldbrugge.

2. Cu privire la caracterul civil al dreptului contestat

a) Introducere

26. Conform jurisprudenței Curții, „noțiunea de „drepturi și obligații cu caracter civil” nu poate fi interpretată” printr-o simplă „referință la dreptul intern al Statului pârât” (hotărârea König din 28 iunie 1978, seria A nr. 27, pag. 29-30, §§ 88-89).

În plus, articolul 6 nu vizează doar „contestațiile de drept privat în sensul clasic, cu alte cuvinte între persoane particulare, sau între o persoană particulară și Statul în măsura în care ultimul a acționat ca persoană privată, supusă dreptului privat”, și nu ca „deținătorul puterii publice” (aceeași hotărâre, *loc. Cit.*, pag. 30, § 90). Puțin importă atât „natura legii conform căreia trebuie să fie tranșată contestarea” cât și „cea a autorității competente în materie”; poate fi vorba de o „jurisdicție de drept comun”, de un „organ administrativ, etc.” (hotărârea Ringeisen din 16 iulie 1971, seria A nr. 13, pag. 39, § 94). „Contează doar caracterul dreptului” în cauză (hotărârea König menționată mai sus, seria A, nr 27, pag. 30, § 90).

27. Ca și în hotărârile precedente, Curtea nu crede că în speță ar trebui să dea o definiție abstractă a noțiunii de „drepturi și obligații cu caracter civil”.

Aflată pentru prima dată în fața domeniului securității sociale, și în special regimul de asigurare a sănătății în Olanda, ea trebuia să separe elementele care ar preciza sau completa principiile amintite mai sus.

b) Elemente suplimentare se separă de subiectul materiei litigioase

28. Legislația olandeză atribuie dreptului în cauză un caracter public (paragrafele 16-17 de mai sus). O asemenea calificare nu oferă totuși decât un punct de plecare (vezi în special, *mutatis mutandis*, hotărârea Engel și alții din 8 iunie 1976, seria A nr. 22, pag. 35, § 82); ea ar trebui să fie impusă Curții doar dacă era susținută de alte elemente. În hotărârea König din 28 iunie 1978, Curtea în special a indicat:

„Dacă un drept să fie sau nu considerat ca având (...) caracter civil (...) trebuie să se determine referindu-se nu la calificarea juridică, dar la conținutul materialului și la efectele pe care i le conferă dreptul intern al Statului în cauză. În exercitarea funcțiilor sale de control, Curtea trebuie de asemenea să țină cont și de obiectul și scopul Convenției, precum și de sistemele de drept intern ale altor State contractante (...)” (seria A nr. 27, pag. 30, § 89).

29. Între Statele membre ale Consiliului Europei există o mare diversitate în ceea ce privește modalitatea în care legislația și jurisprudența lor crează natura juridică a dreptului la prestații sociale de asigurare a sănătății, altfel spus categoria în care ele îl clasează pe acesta din urmă. Unele – printre care și Țările de Jos – îi conferă un caracter public, altele din contra un caracter privat; altele pare să fi adoptat un sistem mixt. În plus, divergențele jurisprudențiale apar uneori în interiorul aceluiași ordin juridic: în Statele unde

prevalează caracterul public, deciziile judecătorești afirmă totuși aplicabilitatea articolului 6 la litigii analoge celui despre care se vorbește în speță (spre exemplu, Curtea de muncă din Bruxelles, 11 mai 1984, *Journal des tribunaux* 1985, pag. 168-169). Astfel, nu există un punct de plecare comun pentru o noțiune europeană unificată.

30. Examinarea particularităților sistemului olandez de asigurare socială de sănătate evidențiază în același timp aspecte de drept public și de drept privat.

i. Aspectele dreptului public

31. Mai multe elemente ar putea incita să se considere că este vorba de o contestare ce ține de domeniul dreptului public.

(1) Caracterul legislației

32. În primul rând un asemenea factor este caracterul legislației. Normele juridice relative la prestațiile sociale de asigurare a sănătății diferă în multe privințe de cele care se aplică asigurărilor în general și care se referă la dreptul civil. Statul olandez singur a fixat cadrul regimului de asigurare a sănătății și controlează funcționarea acestuia. În acest scop, el desemnează categoriile de beneficiari, trasează limitele protecției, stabilește nivelul contribuțiilor și al prestațiilor, etc.

Intervenția puterii publice printr-o lege sau un regulament nu a împiedicat totuși Curtea, în numeroase cazuri (în special König; Le compte, Van Leuven și De Meyer; Benthem), să ajungă la concluzia că dreptul litigios poartă un caracter privat, deci civil. În circumstanțele speței de asemenea, o asemenea intervenție nu era suficientă pentru a include în sfera dreptului public dreptul revendicat de reclamantă.

(2) Caracterul obligatoriu al asigurării

33. Cel de-al doilea factor este obligația de asigurare a sănătății, sau mai exact faptul de a fi acoperit de asigurare atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege (paragraful 38 de mai jos). Cu alte cuvinte, cel interesat nu poate nici să renunțe la avantaje nici să se abțină de la plata contribuțiilor relevante.

Situații similare pot fi întâlnite uneori și în alte domenii. Asemănător este și cazul regulilor care prescriu contractarea unei polițe pentru a exercita o activitate – conducerea unui vehicul, spre exemplu – sau pentru a ocupa o locuință. Nu ar trebui pentru aceasta să calificăm ca fiind de domeniul dreptului public prestațiile care se nasc din contracte de acest fel. De asemenea Curtea nu vede de ce apartenența obligatorie la un regim de asigurare a sănătății ar schimba natura dreptului corespunzător.

(3) Asumarea responsabilității pentru protecția sociale de către puterea publică

34. Ultimul factor care rămâne a fi examinat este asumarea responsabilității, de către Stat sau organisme publice sau semipublice, a întregii sau a unei părți a protecției sociale. Acesta este cazul speței, pentru asigurarea sănătății, de către Asociația profesională a băncilor și asigurărilor, a comerțului cu ridicata și a muncitorilor independenți din Amsterdam. Considerat ca un punct culminant sau ca o etapă a unei evoluții a rolului Statutului, o asemenea situație implică în primul rând o extindere a domeniului dreptului public.

Pe de altă parte – Curtea va reveni (paragraful 39 de mai jos) -, este vorba în prezenta speță de o materie care prezintă afinități cu asigurarea de drept comun, în mod tradițional reglementată de

către dreptul privat. Pare deci a fi dificil de a exprima o opinie categorică cu privire la consecințele amplorii intervenției Statului cât privește natura dreptului litigios.

35. În concluzie, chiar cumularea acestor trei elemente astfel analizate nu este suficientă pentru a stabili neaplicabilitatea articolului 6.

II. Aspecte de drept privat

36. Din contra, diferite considerațiuni militează în favoarea unei concluzii opuse.

(1) Natura personală și patrimonială a dreptului contestat

37. Mai întâi de toate, Dna Feldbrugge nu a fost afectată în relațiile sale cu autoritățile publice ca atare, utilizând prerogative discreționare, dar în capacitatea sa de simplă persoană particulară. Suportând un atentat la mijloacele sale de existență, ea revendica un drept ce rezulta din normele precise ale legislației în vigoare.

Un asemenea drept are pentru persoana interesată o importanță deseori capitală; aceasta se referă mai ales la alocațiile de asigurare a sănătății, atunci când salariatul, incapabil să lucreze din motive de sănătate, nu dispune de nici o altă sursă de venit. Pe scurt, dreptul în cauză poartă un caracter personal, patrimonial și obiectiv care îl apropie mult de materia civilă.

(2) Corelația cu contractul de muncă

38. Într-al doilea rând, situația Dnei Feldbrugge avea o corelație strânsă cu calitatea sa de muncitoare, altfel spus salariată a unei întreprinderi. Reclamanta cu siguranță era șomeră la epoca faptelor, dar statutul său referitor la prestațiile sociale era fixat în funcție de termenii vechiului său contract de muncă, precum și de legislația aplicabilă acestuia din urmă.

Or, funcția pe care ea o acceptase se baza juridic pe un contract de muncă reglementat de dreptul privat. Fără îndoială asigurarea reieșea direct din lege și nu dintr-o clauză expres prevăzută în contract, dar ea se baza într-un fel pe el. Ea figura deci printre modalitățile de relație dintre patron și angajat.

În afară de aceasta, alocațiile reclamate de Dna Feldbrugge fiind un substituit al remunerării – al cărei caracter civil este în afara oricărui dubiu – pentru lucrul ce urma să fie plătit în virtutea contractului. Alocațiile aveau aceeași natură ca și contractul și de asemenea posedau un caracter civil în termenii Convenției.

(3) Afinitățile cu o asigurare de drept comun

39. În ultimul rând, asigurarea sănătății în Olanda este asemănătoare în câteva aspecte cu o asigurare de drept comun, deoarece recurge la tehnici de acoperire și la modalități de gestionare care se inspiră din cele ale asigurărilor private. În Olanda, asociațiile profesionale activează în fapt, în special față de asigurați, de aceeași manieră ca o companie de asigurare de drept comun, spre exemplu pentru încasarea primelor, calculul riscurilor, verificarea condițiilor ce urmează a fi satisfăcute pentru a beneficia de prestații, plata alocațiilor.

Un alt aspect merită să fie reținut. Polițele suplimentare de asigurare, obținute de la societăți amicale sau companii private de asigurare, permit salariaților de a-și ameliora protecția socială

prin intermediul unui efort financiar sporit sau nou; asemenea polițe constituie în sumă o prelungire facultativă a unei asigurări obligatorii. Diferențele care le vizează se referă incontestabil la materia civilă. Or în ambele cazuri există o identitate de risc – spre exemplu o îmbolnăvire – și dacă extinderea acoperirii sporește, natura acesteia nu se modifică.

Cât privește diferențele care ar putea exista între o asigurare privată și o asigurare care ține de securitatea socială, ele nu afectează caracterul esențial al legăturii dintre asigurat și asigurator.

În final, Curtea notează că în Olanda ca și în alte țări, asigurații participă personal la finanțarea regimurilor de securitate socială sau a unora dintre ele. Remunerarea lor este supusă unor deducții care crează un raport strâns între contribuțiile solicitate și prestațiile alocate. Astfel dacă Dna Feldbrugge exercita o activitate profesională, patronul său efectua o reținere din salariu în profitul Asociației competente (paragraful 17 de mai sus). Pe deasupra, patronul suporta o fracțiune din cotizațiile de asigurare, pe care el le integra în cheltuielile sociale. Statul olandez, nu era implicat deloc în finanțarea sistemului.

c) Concluzie

40. După ce a evaluat ponderea respectivă a aspectelor de drept public și cele de drept privat prezente în speță, Curtea a relevat predominanța celor din urmă. Niciuna dintre ele separat nu părea a fi decisiv, dar primate împreună și combinate ele confereau dreptului revendicat un caracter civil în sensul articolului 6 § 1 din Convenție, care era deci aplicabil.

B. Conformitatea cu articolul 6 § 1

41. Curtea astfel trebuia să cerceteze dacă procedura desfășurată în fața organelor chemate să soluționeze contestația relativă la dreptul Dnei Feldbrugge întrunea condițiile articolului 6 § 1.

1. Președintele comisiei de recurs

42. Reclamanta a recunoscut că președintele comisiei de recurs era o „instanță”, „instituită de lege”, „independentă” și „imparțială”, și care a statuat „într-un termen rezonabil”. Ea a admis în plus că regula publicității procedurii trebuie, în litigiile cu caracter medical, să se încline spre respectul vieții private a pacientului, dacă jurisdicția consideră că este cazul.

Pe de altă parte, ea susține că președintele comisiei de recurs nu a examinat cauza „în mod echitabil”. În susținerea acestei plângeri, ea a denunțat un dublu atentat la principiul egalității armelor cu Asociația profesională. La început, ea nu a avut ocazia de a se înfățișa – personal sau prin intermediul unui avocat – pentru a-și apăra poziția. Apoi, ea nu a primit comunicarea rapoartelor celor doi experți medicali permanenți (paragraful 12 de mai sus), astfel ea nu și-a putut formula observațiile la conținutul lor nici, după caz, nu putea pretinde la o contraexpertiză; or aceste documente reprezentau în realitate pentru președintele comisiei de recurs singura bază pentru decizie.

43. Guvernul a răspuns că președintele nu poate aprecia personal fondul litigiului de natură medicală: sarcina lui constă doar să verifice dacă expertul medical permanent a examinat procedura definită prin lege cu privire la recursuri, în special obligația de a consulta medicii celor două părți și de a examina persoana interesată. Numai un astfel de expert era în măsură să se pronunțe asupra inaptitudinii de muncă a unui salariat din cauza stării

- lui de sănătate. Constituind un fel de extindere a jurisdicției și dotat cu o imparțialitate în afara oricăror dubii, el exercita funcții quasi judiciare. De altfel, dreptul la un proces echitabil garantat de articolul 6 § 1 nu ar putea implica faptul ca cineva să prezinte observații referitoare la raportul medical elaborat de către un expert după examinarea pacientului și consultarea medicului său, nici de a solicita sau a realiza o contra-expertiză.
44. Curtea nu a apreciat ca atare sistemul olandez al „expertului medical permanent” (vezi, *mutatis mutandis*, hotărârea Bönisch din 6 mai 1985, seria A nr. 92, pag. 14, § 27). Ea s-a limitat la constatarea faptului că expertul medical permanent nu poate soluționa de unul singur o contestație relativă la un drept cu caracter civil. Decizia îi revine doar președintelui comisiei de recurs, chiar dacă – după cum este cazul speței – el s-a redus doar la confirmarea avizului expertului menționat.

Pe de altă parte, nu a avut loc o încălcare a principiului egalității armelor care decurge din noțiunea de proces echitabil (vezi, *mutatis mutandis*, hotărârea Delcourt din 17 ianuarie 1970, seria A nr. 11, pag. 15, § 28). Asociația profesională nu a beneficiat de un statut mai favorabil decât al Dnei Feldbrugge: dacă experții au exprimat un aviz contrar punctelor ei de vedere, ea cu atât mai mult nu putea, să se apere oral sau în scris, nici să combată acest aviz. În această privință a avut loc nici un dezechilibru între părți.

Totodată, procedura desfășurată în fața președintelui comisiei de recurs în aplicarea legislației olandeze nu a purtat în mod evident un caracter contradictoriu, cel puțin la ultima etapă și cea mai decisivă. Pe de o parte, președintele nu a audiat reclamanta, nici nu a invitat-o să depună observații scrise. Pe de altă parte, el nu a oferit, ei sau reprezentantului său, vreo ocazie să consulte și să formuleze obiecții referitor la dosarul cauzei, în special privind cele două rapoarte – care au stat la baza deciziei – elaborate de experții permanenți. Fără îndoială, experții au examinat reclamanta și i-au oferit posibilitatea să-și prezinte opinia, dar lacuna constatată nu depășește limita ca atare. Pe scurt, procedura desfășurată în fața președintelui comisiei de recurs nu a oferit un nivel suficient pentru una din principalele garanții ale unei proceduri judiciare.

2. Comisia de recurs și comisia centrală de recurs

45. Dna Feldbrugge a încercat să sesizeze comisia de recurs, apoi comisia centrală de recurs dar nu a reușit: ambele au adoptat decizii de inadmisibilitate (paragrafele 13 și 14 de mai sus).

Conform procedurii expertului medical permanent, o cerere introdusă în fața unei comisii de recurs și dirijată împotriva deciziei președintelui acestui organ nu se poate întemeia decât pe unul din următoarele patru motive: expertul cunoștea pacientul într-o altă calitate, sau nu a îndeplinit unele prevederi; decizia președintelui nu se referă la litigiu, sau nu corespunde cu avizul expertului (paragraful 19 de mai sus).

Cât privește decizia unei comisii de recurs în cadrul unui asemenea proces, ea nu este susceptibilă de apel în fața comisiei centrale de recurs cu excepția, conform jurisprudenței acesteia, cazului de încălcare a regulilor de formă (paragraful 20 de mai sus).

46. Formulate în termeni extrem de restrictivi, condițiile de acces la cele două instituții în cauză au împiedicat-o pe Dna Felbrugge să contesteze temeinicia deciziei președintelui comisiei de recurs de la Haarlem. Astfel, încălcarea remarcată la nivelul acestui magistrat nu a putut fi corectată ulterior.

3. Concluzie

47. În concluzie, a fost stabilită o încălcare a articolului 6 § 1.

II. Cu privire la aplicarea articolului 50

47. În cadrul audierilor, avocatul reclamantei și consilierul Guvernului au rugat Curtea, dacă ea va constata vreo încălcare, să suspende adoptarea deciziei cu privire la acordarea eventuală a unei satisfacții echitabile.

Deoarece chestiunea aplicării articolului 50 nu a fost pusă în cauză, a fost necesar de a rezerva și de a fixa o procedură ulterioară având în vedere eventualitatea unui acord între Statul pârât și reclamantă (articolul 53 §§ 1 și 4 din regulament).

PENTRU ACESTE MOTICE, CURTEA

1. *Hotărăște*, cu zece voturi pentru și șapte împotriva, că articolul 6 § 1 era aplicabil în circumstanțele cazului dat;
2. *Hotărăște*, cu zece voturi pentru și șapte împotriva, că această dispoziție a fost încălcată;
3. *Hotărăște*, în unanimitate, că chestiunea aplicării articolului 50 nu se pune în discuție;

în consecință,

- a) *rezervează* chestiunea în totalitate;
- b) *invită* Guvernul și reclamanta să-i prezinte în scris, într-un termen de două luni începând cu această dată, observațiile referitoare la chestiunea în cauză și în special să-l informeze despre orice acord intervenit între ei;
- c) *rezervă* procedura ulterioară și *deleghează* președintelui său împuternicirile pentru a o fixa în caz de necesitate.

Redactată în franceză și engleză, apoi pronunțată în cadrul audierii publice la Palatul Drepturilor Omului de la Strasbourg, la 29 mai 1986.

Semnat: Rolv Ryssdal
Președinte

Semnat: Marc-André EISSEN
Grefier

La prezenta hotărâre se anexează o declarație a Dlui M. Pinheiro Farinha și, în conformitate cu articolele 51 § 2 din Convenție și 53 § 2 din regulament, expunerea unei opinii separate comune a Dlui Ryssdal, Dnei Bindschedler-Robert, Dlui Lagergren, Dlui Matscher, Sir Vincent Evans, Dlui Bernhardt și Dlui Gersing.

OPINIA SEPARATĂ COMUNĂ A DLUI RYSSDAL,
DNEI BINDSCHIEDLER-ROBERT, DLUI LAGERGREN,
DLUI MATSCHER, SIR VINCENT EVANS, DLUI BERNHARDT
ȘI DLUI GERSING, JUDECĂTORI

1. Noi suntem de acord cu majoritatea Curții care afirmă că în această speță există o „contestație” cu privire la un drept pretins de către reclamantă, Dna Feldbrugge. Totodată în opinia noastră, contestația nu se referă la „drepturi și obligații cu caracter civil” („*civil rights and obligations*”), în sensul articolului 6 § 1 din Convenție. Concluzia noastră este că articolul 6 § 1 nu este aplicabil în prezenta cauză.
2. În opinia majorității, diverse „aspecte de drept privat”, care caracterizează prestația socială pretinsă de Dna Felbrugge, erau predominante în punctele cu privire la „aspectele de drept public”, care confereau dreptului revendicat caracterul de „drept civil” în sensul articolului 6 § 1 (paragraful 40 din hotărâre). Aspectele de drept civil identificate de majoritate sunt, în primul rând, de natură persoană și patrimonială a dreptului ales, într-al doilea rând raportul său cu contractul de muncă, și într-al treilea rând afinitățile sistemului cu cel al asigurării de drept comun. În opinia noastră, vulnerabilitatea acestui raționament rezidă pe faptul că majoritatea consideră ca factori determinanți elementele, care pot varia de la un sistem de securitate socială la altul și chiar de la o categorie de drepturi la alta în cadrul aceluiași sistem. Avem temeri că un asemenea raționament va avea drept consecință de a face incerte obligațiile care decurg pentru State din articolul 6 § 1.
3. Motivele pentru care noi considerăm că articolul 6 § 1 nu este aplicabil acestui tip de drept revendicat de către Dna Feldbrugge sunt următoarele.

1. „Drepturi și obligații cu caracter civil” – o noțiune restrictivă

4. Articolul 6 § 1 conține o garanție a procedurii pentru reglementarea anumitor litigii. Recurgând la expresia „drepturi și obligații cu caracter civil”, autorii Convenției au intenționat să fixeze o limită în aplicarea acestui articol. Nu ar trebui să citim expresia în cauză ca vizând diferenduri care survin referitor la totalitatea „drepturilor și obligațiilor” recunoscute de dreptul intern: dreptul sau obligația litigioasă trebuie să fie inclusă printre acele care pot fi calificate ca „civile”. Acest adjectiv este totodată susceptibil de a avea mai multe semnificații. Textul articolului nu este suficient de clar pentru a indica, nici mai mult, decât sensul pe care l-a avut în vedere.

2. Jurisprudența Curții

5. Jurisprudența Curții oferă câteva repere în ceea ce privește locul unde ar trebui trasată linia de demarcare.
6. Punctul de plecare trebuie în tot cazul să fie caracterul pe care sistemul juridic al Statului pîrît îl atribuie drepturilor și obligațiilor în cauză. O asemenea calificare nu oferă totuși decât un prim indice deoarece noțiunea de „drepturi și obligații cu caracter civil” este „autonomă” în sensul Convenției și „nu poate fi interpretată separat prin referire la dreptul intern al Statului pîrît”: „în rezultat nu depinde de calificarea juridică, dar de conținutul material al efectelor care i le oferă dreptul intern al Statului în cauză, faptul că un drept trebuie să fie sau nu considerat ca

purtând un caracter civil în sensul acestei expresii din Convenție (hotărârea König din 28 iunie 1978, seria A nr. 27, pag. 29-30, §§ 88-89).

În acest scop, ar trebui să se țină cont și de sistemele de drept ale altor State contractante, în special pentru a vedea dacă există o noțiune uniformă a „drepturilor și obligațiilor cu caracter civil”, care cuprind sau exclud faptele prezentei cauze (hotărârea König precitată, seria A nr. 27, pag. 30, § 89).

7. Curtea a hotărât că fraza „contestații cu privire la drepturi și obligații cu caracter civil” se referă la oricare procedură a cărui rezultat este decisiv pentru drepturi și obligații cu caracter privat, chiar dacă ea se referă la o dispută între o persoană particulară și o autoritate deținătoare a puterii publice, și puțin contează dacă sistemul juridic intern al Statului pîrît include această procedură în sfera dreptului privat sau cea a dreptului public, sau îi conferă un caracter mixt (hotărârea Ringeisen din 16 iulie 1971, seria A nr. 13, pag. 39, § 94; hotărârea König precitată, seria A nr. 27, pag. 30 și 32, §§ 90 și 94). În plus, nu este suficient ca litigiul sau procedura să aibă o legătură mică cu drepturi și obligații cu caracter civil sau repercusiuni îndepărtate asupra lor: „drepturile și obligațiile cu caracter civil trebuie să constituie obiectul – sau unul din obiectele – „contestației”, rezultatul procedurii fiind direct decisiv pentru un asemenea drept” (hotărârea Le Compte, van Leuven și De Meyer din 23 iunie 1981, seria A nr. 43, pag. 21, § 47).

Pornind de la aceasta, Curtea în mod expres a rezervat chestiunea de a ști dacă noțiunea de „drepturi și obligații cu caracter civil”, în sensul articolului 6 § 1, o depășește pe cea de drepturi cu caracter privat (hotărârea König citată mai sus, seria A nr. 27, pag. 32, § 95; hotărârea le Compte, van Leuven și De Meyer menionată mai sus, seria A nr. 43, pag. 22, § 48 *in fine*).

8. Astfel, jurisprudența Curții a identificat unele domenii, la care se aplică articolul 6 § 1, lăsând totodată deschis punctul de a ști dacă nu ar putea exista și altele.

3. Aplicarea în speță a jurisprudenței Curții

9. În dreptul olandez, dreptul la alocații de asigurare a sănătății revendicat de Dna Feldbrugge nu poartă un caracter privat dar figurează printre drepturile de natură publică.

Incontestabil, în regimul de securitate socială la care aparține Dna Feldbrugge există unele legături între dreptul la alocații de asigurare a sănătății și contractul de muncă – actual sau trecut – al asiguratului, contract care se află incontestabil în sfera dreptului privat. Nu rămâne decât faptul ca dispozițiile, care reglementează aceste alocații, să constituie clauze incorporate de lege în contractul de muncă sau să fie derivatele acestuia; cererea de adresare către o terță persoană și felul său nu afectează direct relația juridică privată între patron și salariat, deși ea poate avea o anumită incidență asupra executării contractului lor. Pe deasupra, în cazul Dnei Feldbrugge la epoca luată în considerare nu mai exista nici un contract de muncă (paragraful 11 din hotărâre).

Astfel, nu am putea afirma că procedura angajată de Dna Feldbrugge pentru a beneficia de alocații de asigurare a sănătății se referea la un drept privat, recunoscut prin legislația olandeză sau antrena un rezultat în mod direct decisiv pentru un asemenea drept. Eventualele consecințe asupra drepturilor private ar fi, în opinia noastră, prea îndepărtate și neînsemnate pentru a pune în joc articolul 6 § 1 doar în acest temei.

10. Noi suntem de acord cu majoritatea care afirmă că clasificarea oferită de dreptul olandez, deși constituie un indice inițial, nu ar putea fi decisivă, mai ales dacă ea se abate de la sistemele juridice ale altor State contractante. Totodată, după cum majoritatea a constatat în paragraful 29 din hotărâre, nu există o noțiune europeană comună în ceea ce privește natura juridică a dreptului la prestații sociale de asigurare a sănătății. În particular, un asemenea drept în general nu este recunoscut ca având un caracter privat.
11. În consecință, circumstanțele cauzei depășesc criteriile de aplicare a articolului 6 § 1 stabilite de jurisprudența Curții în ceea ce privește drepturile cu caracter privat. Rămâne să cercetăm dacă ele cad sub incidența articolului 6 § 1 din alte considerente.

4. Principiile de interpretare aplicabile

12. Pentru a desprinde sensul noțiunii „autonom” de „drepturi și obligații cu caracter civil” care figurează în articolul 6 § 1, ar trebui să se țină cont de obiectul și scopul Convenției (hotărârea König citată mai sus, seria A nr. 27, p. 30, § 89). La modul general, ar trebui ca Curtea, la interpretarea Convenției, care este un tratat internațional, să se inspire din Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor (hotărârea Golder din 21 februarie 1975, seria A nr. 18, pag. 14, § 29). „Regula generală de interpretare”, care figurează în articolul 31 § 1 din această Convenție, prevede următoarele:

„Un tratat trebuie să fie interpretat de bună credință, urmând sensul ordinar atribuit termenilor tratatului în contextul lor și în lumina obiectului și scopului său”.

Articolul 32 din Convenția de la Viena precizează:

„Se poate recurge la mijloace suplimentare de interpretare, și în special la lucrări de pregătire și la circumstanțele în care tratatul a fost încheiat, în vederea (...) de a confirma sensul care rezultă din aplicarea articolului 31 (...)”

Astfel, Curtea a recunoscut că este necesar de a interpreta Convenția europeană a Drepturilor Omului în lumina condițiilor existente în prezent în societățile democratice a Statelor contractante, și nu doar în conformitate cu ceea ce puteau presupune intențiile autorilor Convenției (vezi, printre altele, hotărârea Marckx din 13 iunie 1979, seria A nr. 31, pag. 19, § 41).

5. Caracteristicile dreptului revendicat

13. Dreptul la alocații de asigurare a sănătății reclamat de Dna Feldbrugge era un drept patrimonial, care decurgea nu din contractul privat dintre ea și patronul său, dar dintr-un regim colectiv de protecție a populației salariate instituit de către legislator. Prin faptul că legislatorul național a decis asupra repartizării resurselor societății generate de munca salariată, reclamanta, în calitate de membru al acestei societăți, a fost constrânsă să participe la acest regim. Astfel de regimuri reprezintă îndeplinirea de către societate a obligației sale de a proteja sănătatea și bunăstarea membrilor săi; ele nu constituie simple ilustrări ale modalității în care Statul își poate asuma sau reglementa o activitate de asigurare pe care sectorul privat ar putea la fel de bine să și-o asume.

Având legătură cu domeniul angajării, regimul social olandez de asigurare a sănătății nu se poate lipsi, este adevărat, de a avea unele repercusiuni asupra „drepturilor și obligațiilor cu caracter civil” care decurg în acest domeniul al dreptului comun, sau de a prezenta legături sau puncte

comune între ele. Astfel, capacitatea de a primi alocații de asigurare a sănătății în virtutea dispozițiilor aplicabile ale legii din 1913 cu privire la asigurarea sănătății depinde de existența la un moment dat a unui contract de muncă; alocația în sine poate fi analizată ca un fel de substituție a salariului plătit de către patron în virtutea contractului de muncă; am putea spune că regimul social de asigurare a sănătății prezintă o anumită afinitate cu asigurarea clasică din sectorul privat. În opinia noastră, totodată, niciunul din aceste elemente nu modifică în esență caracterul public al raportului între individ și colectivitate, raport care se află în centul dreptului revendicat de către reclamantă în baza legii.

6. Contextul, obiectul și scopul

14. Ar trebui deci să cercetăm, în contextul dispoziției și în lumina obiectului și scopului Convenției, dacă un drept de acest gen, în pofida caracterului său public în esență, este inclus în noțiunea de „drepturi și obligații cu caracter civil”, în sensul articolului 6 § 1.
15. Obiectivul și scopul Convenției, așa cum sunt urmărite de articolul 6 § 1, se desprind, într-o anumită măsură, de natura garanțiilor oferite.

Judiciarizarea procedurilor de reglementare, garantată prin articolul 6 § 1, cu siguranță este indicată în domeniul relațiilor între indivizi; nu se referă același lucru la sfera administrativă, unde considerațiunile de ordin organizațional, economic și social pot în mod legitim justifica procedurile de tip mai puțin judiciar și formal. Prezentul caz se referă la funcționarea unui regim public colectiv de prestații sociale. Ca exemplu de particularități ale regimurilor similare, putem menționa numărul mare de decizii adoptate, aspectele medicale, lipsa resurselor sau cunoștințelor tehnice ale persoanelor interesate, necesitatea de a menține un echilibru între interesul public al unei administrări eficiente și interesul privat. Judiciarizarea procedurilor de acordare a prestațiilor sociale necesită într-o bună parte a cazurilor ca cel interesat să se adreseze la juriști și la experți medicali, și să se ajungă deci la o creștere a cheltuielilor și la o mărire a duratei proceselor.

Natura garanțiilor procurate tind astfel să demonstreze că obiectul și scopul articolului 6 § 1 nu ajung până la punctul de a impune un control judiciar asupra funcționării regimurilor legale colective de acordare a prestațiilor sociale.

16. Să nu pierdem din vedere faptul că obiectul general al Convenției este unul umanitar, de protecție a individului și că, pentru un simplu cetățean, accesul la prestațiile de securitate socială este de cea mai mare importanță pentru viața cotidiană. Totodată, după cum afirmă delegatul Comisiei, interesul economic al alocației reclamate, având în vedere mijloacele de existență ale Dnei Feldbrugge, nu este suficient, doar el, pentru a face aplicabile articolul 6 § 1 și garanțiile sale judiciare specifice. Desigur, este esențial ca în materie administrativă de asemenea să fie înfăptuită justiția și ca cererile indivizilor să fie examinate într-o modalitate serioasă și obiectivă în conformitate cu regulile stabile; aceasta nu semnifică totuși că se vor aplica toate exigențele articolului 6 § 1. Astfel, după cum deja am relevat (paragraful 15 de mai sus), există considerațiuni fundamentale care justifică procedurile speciale în cauzele de protecție socială.
17. În aceste condiții, justapozitie de „civil” și de „penal” în contextul articolului 6 § 1 nu pot fi în mod rezonabil examinate ca cuprinzând toate sistemele de reglementare jurisdicțională a litigiilor în conformitate cu dreptul intern. Conform acestei interpretări, utilizarea expresiei „cu caracter civil” nu va implica deci aplicabilitatea articolului 6 § 1 litigiilor privind toate chestiunile ne „penale” chiar

dacă, ca în cazul diferendelor de securitate socială, rezultatul este crucial pentru viața personală a celui interesat.

18. Aceste reflecții duc la concluzia că în principiu caracteristicile colective și publice ale regimului social de asigurare în cauză sunt predominante în comparație cu drepturile și obligațiile în chestiune care nu fac parte din domeniul „civil” în sensul articolului 6 § 1.

7. Mijloacele suplimentare de interpretare

19. Analiza precedentă este confirmată de faptul că legislația în cauză anticipează cu câteva decenii elaborarea Convenției; în numeroase alte State contractante exista o legislație similară înaintea Convenției. Este deci rezonabil să presupunem că autorii articolului 6 § 1 nu intenționau să includă în domeniul său sisteme de tipul protecției sociale colective. La examinare, lucrările de pregătire confirmă această lectură a textului.
20. Adjectivul „civil” fusese adăugat la versiunea engleză a articolului 6 § 1 în noiembrie 1950, în ajunul deschiderii Convenției spre semnare, când un comitet de experți examina pentru ultima dată textul Convenției și „a făcut anumite corectări de formă și de traducere” (Culegerea *Travaux Préparatoires de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, vol. VII, pag. 13, § 6). Nici o explicație nu fusese prezentată în ceea ce privește modificarea în ultimul minut a articolului 6 § 1, dar ar fi cazul să credem că se avea în vedere o simplă aliniere a textului englez la cel francez: înaintea acestei modificări, versiunea franceză prevedea, ca în prezent, „drepturi și obligații cu caracter civil”, iar versiunea engleză se citea „rights and obligations in a suit of law” [„drepturi și obligații conform legislației”] (*ibidem*, vol. V, pag. 148).

Aceste două expresii au fost introduse pentru prima dată în cadrul unei reuniuni (martie 1950) a Comitetului de experți ai Drepturilor Omului al Consiliului Europei; evident, ele erau direct reluate din articolul care corespundea proiectului Pactului internațional al Națiunilor Unite cu privire la Drepturile civile și politice în varianta existentă la acea etapă (*ibidem*, vol. II, pag. 297; vol. III, pag. 31, 161, 285, 291, 317; vol. IV, pag. 61). Ar fi deci cazul să ne amintim de istoria lor în lucrările de pregătire ale acestui Pact.

21. Discuția crucială asupra proiectului Pactului internațional avuse loc la 1 iunie 1949 în timpul celei de-a cincizecea sesiuni a Comisiei pentru Drepturile Omului a Națiunilor Unite. Delegațiile franceză și egipteană au prezentat un amendament care se referea la „drepturi și obligații” / „rights and obligations”, fără restricții. Reacția reprezentantului danez (DI Sørensen) la acest amendament era raportată în felul următor:

„Reprezentanții Franței și Egiptului propun ca orice persoană să aibă dreptul ca o instanță să decidă asupra drepturilor și obligațiilor. DI Sørensen a considerat că această dispoziție are un conținut prea vast; ea tinde să supună unei decizii judiciare orice măsură luată de către organele administrative care exercită o putere discreționară care le este oferită prin lege. El recunoaște că s-ar cuveni de a asigura protecția individului împotriva oricărui abuz de putere din partea organelor administrative, dar problema este extrem de delicată și este puțin probabil ca Comisia să fie în măsură să o rezolve acum. Mai târziu ar putea fi abordată studiarea problemei relativ la repartizarea puterilor între organele administrative și organele judiciare. (...) DI Sørensen cere reprezentanților Franței și Egiptului dacă nu este posibil să se restrângă înțelesul dispoziției în cauză astfel încât să fie indicat că nu este vorba de soluționarea cazului între individ și Stat, dar pur și simplu între indivizi.” (proces verbal analitic al celei de-a 109-a ședințe, doc. E/CN.4/SR.109, pag. 3-4)

Reprezentantul francez (DI Cassin), exprimându-se în franceză, a răspuns că „declarația reprezentantului Danemarcei l-a convins că este foarte dificil de a reglementa, în acest articol,

toate chestiunile de exercitare a justiției în raporturile între particulari și guverne” (*ibidem*, pag. 9). El era deci dispus să accepte ca expresia „fie a drepturilor și obligațiilor sale” care figurează în prima frază din amendamentul franco-egiptean să fie înlocuit cu formula „fie contestațiile cu privire la drepturile și obligațiile sale cu caracter civil”. El a recunoscut că problema „nu era bine chibzuită și ar trebui să fie studiată mai profundat”.

Ulterior în aceeași zi un comitet de redactare a elaborat un text care conținea expresiile „cu caracter civil” [*„de caractère civil”*] în franceză și „drepturi și obligații conform legislației” [*„in a suit of law”*] în engleză (doc. E/CN.4/286). Formula utilizată este deci cea care în final a fost adoptată pentru articolul 14 al Pactului internațional din 1966.

22. S-ar părea deci să fie clar în mod rezonabil că introducerea calificativului „cu caracter civil” în textul francez al proiectului pactului internațional viza în mod deliberat excluderea din câmpul de aplicare a dispoziției unele categorii de litigii relevante de domeniul administrativ și referitoare la „exercitarea justiției în raporturile dintre particulari și guverne”.

8. Practica statală și interpretarea evolutivă

23. După intrarea în vigoare a Convenției, practica statală nu s-a dezvoltat până la punctul de a putea afirma că Statele contractante tratează dreptul la prestații de asigurare a sănătății în virtutea regimurilor legale de securitate socială ca sursă de „drepturi și obligații cu caracter civil” în scopul articolului 6 § 1. În realitate, noi deja am menționat (paragraful 10 de mai sus), nici un numitor comun nu poate fi identificat în sistemele juridice ale Statelor contractante în ceea ce privește caracterul „civil” sau altul al unui asemenea drept. În concluzie, nu există în această privință o viziune europeană uniformă de natură să contrazică interpretarea la care noi am ajuns bazându-ne pe considerațiunile de mai sus. Ba din contra, diversitatea soluțiilor adoptate în prezent tind să demonstreze următoarele: decizia de a acorda sau nu solicitanților alocații de asigurare a sănătății, cum este cazul Dnei Feldbrugge, o protecție judiciară de genul celei garantate de articolul 6 § 1 este pentru Statele contractante o decizie de natură politică care trebuie să fie adoptată în lumina avantajelor și inconveniențelor pe care le implică fiecare soluție; o asemenea protecție judiciară nu este necesară în sine conform articolului 6 § 1.
24. O interpretare evolutivă a articolului 6 § 1 cu atât mai mult nu ajunge la o concluzie diferită. Convenția operează o alegere în protecția pe care o oferă, după cum demonstrează afirmațiile din Preambul unde guvernele semnatare își exprimă rezoluția de „a lua primele măsuri pentru a asigura garantarea colectivă a unor drepturi enunțate în declarația Universală” a Drepturilor Omului (hotărârea Golder menționată mai sus, seria A nr. 18, p. 16, § 34). O interpretare evolutivă permite de a examina în lumina condițiilor de viață actuale (vezi, spre exemplu, hotărârea Tyrer din 25 aprilie 1978, seria A nr. 26, pag. 15-16, § 31; hotărârea Marckx menționată mai sus, seria A nr. 31, pag. 19-20, § 41; hotărârea Dudgeon din 22 octombrie 1981, seria A nr. 45, pag. 23-24, § 60) noțiuni variate și schimbătoare deja incluse în Convenție; în schimb, ea nu permite introducerea în Convenție a noțiunilor sau materiilor absolut noi deoarece aici este vorba de o funcție legislativă care aparține Statelor membre ale Consiliului Europei. Este evident faptul că ar fi de dorit de a acorda garanții adecvate pentru reglementarea litigiilor în domenii întotdeauna mai extinse ale securității sociale. Există totodată limite la o interpretare evolutivă, limitele dincolo de care se situează prezenta cauză pentru ca articolul 6 § 1 să fie aplicabil

Noi nu credem că dezvoltările considerabile observate în materie de protecție socială după elaborarea Convenției sunt de natură să modifice caracterul esențial al drepturilor și obligațiilor puse în joc în cauza Dnei Feldbrugge.

9. Concluzie

25. Având în vedere textul articolului 6 § 1, obiectul și scopul său după cum sunt expuse în lucrările de pregătire, noi am ajuns la următoarea concluzie de principiu: există domenii relevante ale administrației și supuse regimurilor instituționale particulare, după cum sunt cele relative la securitatea socială, unde drepturile și obligațiile individului care nu sunt de natură privată pot în mod legitim, din diferite considerente (paragraful 15 de mai sus), să fie determinate de proceduri speciale de reglementare mai curând decât de jurisdicțiile care corespund întru totul exigențelor articolului 6 § 1. În opinia noastră, garanțiile impuse de acesta din urmă în caz de „contestație” cu privire la „drepturi și obligații cu caracter civil” nu se aplică la litigiile apărute în astfel de domenii cu excepția, conform jurisprudenței Curții (paragraful 7 de mai sus) cazului, când rezultatul procedurii este în mod direct decisiv pentru drepturile private.

În lumina totalității considerațiilor de mai sus, noi conchidem că procedura antrenată de Dna Feldbrugge în fața comisiei de recurs din Haarlem nu părea fi decisivă pentru „drepturi și obligații cu caracter civil”, în sensul articolului 6 § 1, și că prin urmare garanțiile judiciare ale acestuia din urmă nu sunt aplicabile în această speță.