

CourEDH – requête n° 65550/13

Cour européenne des droits de l'homme
Arrêt du 11 décembre 2018

Résumé et analyse

Proposition de citation :

DUPONT ANNE-SYLVE, Prestations sociales non contributives : analyse de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Belli et Arquier-Martinez c. Suisse (requête n° 65550 /13), Newsletter rcassurances.ch février 2019

Newsletter février 2019

Assurance-invalidité ;
rente extraordinaire ;
allocation pour
impotent ; exportation ;
domicile et résidence
habituelle en Suisse ;
respect de la vie privée et
familiale ; interdiction de
la discrimination

**Art. 8 et CEDH ; 23 et 26
CC ; 13 LPGA ; 39 et 42
LAI ; 42 LAVS**



Prestations sociales non contributives : analyse de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Belli et Arquier-Martinez c. Suisse (requête n° 65550 /13)

DUPONT ANNE-SYLVE

I. Objet de l'arrêt

L'arrêt porte sur la conformité aux droits de l'homme, singulièrement à l'interdiction de discrimination et à la garantie du respect de la vie privée et familiale, de la législation suisse en matière d'assurance-invalidité, qui subordonne le versement de prestations à caractère non contributif à la condition du domicile et de la résidence habituelle en Suisse.

II. Résumé de l'arrêt

A. Les faits

Une femme de nationalité suisse, née sourde et affectée d'un lourd handicap la privant de toute capacité de discernement, bénéficiait depuis son 18^{ème} anniversaire d'une rente extraordinaire de l'assurance-invalidité (art. 39 LAI ; RS 831.20) ainsi que, depuis plus tardivement, d'une allocation pour impotent de degré moyen (art. 42 LAI).

Vivant avec sa mère, sous l'autorité parentale de laquelle elle avait été placée, cette femme vivait avec elle au Brésil. Sa mère avait en effet suivi son nouvel époux dans ce pays pour s'y établir et pour y travailler. La requérante revenait en Suisse tous les trois mois environ, pour rendre visite à son père.

Apprenant cela, l'office de l'assurance-invalidité compétent supprima le droit à la rente extraordinaire ainsi qu'à l'allocation pour impotent. Sa décision fut attaquée par les requérantes – la personne assurée et sa mère – tour à tour devant le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral, sans succès.

B. Le droit

En guise de préliminaire, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) décrit, dans une première partie de l'arrêt, *le droit et la pratique internes et internationaux en matière de prestations à caractère non contributif* (N 17 ss). S'agissant de la législation helvétique, la Cour rappelle qu'elle assortit le versement de ces prestations, singulièrement de la rente extraordinaire et de l'allocation pour impotent, à la condition du domicile au sens de l'art. 23 du Code civil (CC ; RS 210) et de la résidence habituelle au sens de l'art. 13 al. 2 LPGA (RS 830.1). Elle rappelle également que, s'agissant de l'allocation pour impotent, la loi précise expressément qu'elle est financée exclusivement par la Confédération (art. 77 LAI ; cf. N 22), et que les rentes extraordinaires sont précisément destinées aux personnes qui ne remplissent pas la condition d'une durée minimale de cotisation (art. 39 LAI ; cf. N 24). La Cour mentionne finalement les réserves expressément formulées par la Suisse dans le cadre de la coordination européenne des régimes de sécurité sociale s'agissant de l'exportation des prestations à caractère non contributif (N 32 ss).

Les requérantes ayant invoqué la *violation des art. 14 et 8 CEDH* (RS 0.101), la CourEDH se penche en premier lieu sur la recevabilité du recours, qu'elle admet très rapidement, partant de la prémisse que l'application de l'art. 8 CEDH (et, par corollaire, de l'art. 14 CEDH) relève du fond. Sur ce point, il y a lieu de mentionner l'opinion séparée émise par deux membres de la Cour, dont la Juge suisse, selon laquelle le grief des requérantes étant avant tout d'ordre pécuniaire, il ne tomberait pas sous l'empire de l'art. 8 CEDH. En effet, s'agissant en l'espèce d'une plainte concernant des prestations de sécurité sociale, elle revêt un caractère exclusivement pécuniaire, de sorte que seul l'art. 1 du Protocole n° 1, non ratifié par la Suisse, aurait permis d'accueillir les griefs des requérantes (cf. arrêt commenté, p. 32 ss, N 3 ss).

La CourEDH rappelle ensuite que *la CEDH ne crée pas de droit à une pension ou à une autre prestation sociale, pas plus qu'elle ne garantit le droit de jouir d'un certain niveau de vie* (N 58). Après avoir détaillé les positions des parties, elle souligne que l'interdiction de discrimination postulée à l'art. 14 CEDH ne protège pas contre toute différence de traitement. Elle rappelle sa jurisprudence, selon laquelle les différences de traitement sont discriminatoires si elles manquent de justification objective et raisonnable. L'existence d'une justification suffisante doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure en cause. La différence de traitement doit poursuivre un but légitime et respecter une proportion raisonnable entre les moyens employés et le but visé (N 90). Une grande marge de manœuvre est laissée aux Etats pour prendre des mesures d'ordre général en matière économique ou sociale (N 94).

En l'espèce, la CourEDH parvient à la conclusion qu'*il y a bel et bien une différence de traitement entre la requérante et d'autres assurés*, en raison du type de son handicap (présent depuis la naissance) et de la nature des prestations (non contributives) qu'elle percevait (N 95 ss). Bien que la situation d'un bénéficiaire de rentes extraordinaires et celle d'un bénéficiaire de rentes ordinaires ne soient pas identiques, elles sont suffisamment comparables pour affirmer que la requérante a fait l'objet d'un traitement inégal (N 102).

La CourEDH juge en revanche que *cette discrimination est justifiée* dès lors que les rentes extraordinaires ne sont pas financées par des cotisations, même si l'absence de cotisations découle en l'espèce du handicap de la requérante. En l'espèce, les désagréments personnels subis par les requérantes découlent du choix de la mère, délibéré et en toute connaissance de

la législation helvétique, de s'installer au Brésil. Il leur suffirait de se réinstaller en Suisse, pays dans lequel elles ont vécu la majeure partie de leur vie, pour que le droit aux prestations renaisse (N 103 ss).

De son côté, le choix du législateur suisse de faire dépendre l'octroi de prestations non contributives d'un domicile et de la résidence habituelle en Suisse est *conforme à la pratique des autres Etats membres du Conseil de l'Europe*. Il n'est pas contraire à la CEDH, dans la mesure où l'art. 8 ne garantit pas un droit à une pension ou à un bénéfice social d'un certain montant (N 108 ss).

Sous l'angle de la pondération des intérêts, l'intérêt de la requérante de toucher les prestations litigieuses aux mêmes conditions que les personnes qui ont cotisé à l'assurance-invalidité doit céder le pas derrière l'intérêt public de la Suisse, qui consiste à garantir le principe de solidarité de l'assurance sociale, d'autant plus important qu'il s'agit d'une prestation non contributive (N 111).

Sous l'angle de l'application du seul art. 8 CEDH, la CourEDH estime que l'ingérence dans la vie privée des requérantes est prévue par la loi (LPGA et LAI), qu'elle est nécessaire et proportionnée dans la mesure où il n'est pas déraisonnable de faire dépendre le versement de prestations non-contributives à un domicile en Suisse. Ce grief est rejeté (N 122 ss).

III. Analyse

1. *Sur le fond*, l'arrêt commenté appelle peu de commentaires, sinon qu'il faut saluer le rappel adressé par la CourEDH aux bénéficiaires de prestations sociales : les Etats disposent de larges compétences pour décider de la manière dont ils entendent concrétiser la solidarité dans leur législation sociale, et les droits fondamentaux ne peuvent permettre de déroger aux règles établies lorsque, en toute connaissance de ces dernières, les personnes assurées ont pris des dispositions afin d'organiser leur vie personnelle et/ou familiale.

En l'espèce, les deux prestations sociales visées par la requête, à savoir une rente extraordinaire et une allocation pour impotent de l'assurance-invalidité, sont des prestations dont la nature est mixte : prévues dans le cadre d'une assurance sociale, elles ne sont pas financées par les cotisations des personnes assurées, mais par les deniers publics. Elles témoignent de ce que si la Suisse a fait le choix, il y a plus d'un siècle maintenant, de concrétiser la sécurité sociale par la création d'assurances sociales, elle n'a pas limité la mission de ces dernières, à tout le moins pour certaines, dont l'assurance-invalidité, à celle d'un simple guichet de paiement. L'assurance-invalidité se voit ainsi confier d'autres missions, afin que toutes les personnes menacées d'invalidité ou effectivement privées de leur capacité de gain (art. 7 LPGA) soient accompagnées et indemnisées.

Le système mis en place par la Suisse a ceci de satisfaisant que les personnes atteintes dans leur santé dès leur plus jeune âge et, par conséquent, privées de la possibilité d'apprendre un métier et de gagner leur vie, bénéficient de prestations qui sont calculées selon des mécanismes propres de l'assurance sociale qui les sert. Il ne s'agit ainsi pas d'un mécanisme d'assistance, qui contraindrait les personnes concernées, d'une part à des revenus moins élevés, d'autre part à une identité de personnes assistées dans le cadre de

l'aide sociale. Par le biais de ces prestations, cumulées cas échéant avec les prestations complémentaires, la personne assurée bénéficie d'un niveau de vie supérieur à celui qui serait le sien en tant que bénéficiaire de l'aide sociale. Elle n'est en outre pas soumise au contrôle constant qu'implique le mécanisme d'assistance.

A notre sens, ces avantages, alliés à la source (fiscale) du financement des prestations concernées, justifient, comme l'a retenu la CourEDH, la condition supplémentaire d'un domicile en Suisse.

2. *C'est davantage sur la forme que l'arrêt commenté pose problème*, à notre avis. Comme l'affaire Di Trizio c. Suisse avant lui¹, il admet, sans même esquisser de réflexion à ce sujet, la recevabilité d'une requête portant sur le droit à des prestations sociales de nature pécuniaire et dont le grief principal porte sur la violation de l'art. 8 CEDH.

Dans l'affaire Di Trizio c. Suisse, la CourEDH avait considéré, de manière très large, que les règles nationales présidant à l'octroi des prestations sociales étaient susceptibles d'avoir un impact sur l'organisation familiale, de sorte que l'art. 8 CEDH était touché, en particulier lorsqu'il était reproché une discrimination en combinaison avec l'art. 14 CEDH.

Le raisonnement conduit par la CourEDH dans l'arrêt Di Trizio a été critiqué, en premier lieu dans l'arrêt lui-même, pris à quatre juges contre trois. Les juges minoritaires se sont exprimés dans une opinion dissidente, dans laquelle ils ont notamment critiqué la superficialité de l'examen de la recevabilité, l'élargissement du champ d'application de l'art. 8 CEDH et les incohérences du raisonnement de la Cour compte tenu des protocoles additionnels n° 1 et 12².

L'arrêt commenté semble donner raison à la deuxième critique en tout cas. Malgré les arguments soulevés par le Gouvernement suisse à ce propos, la CourEDH ne se prononce pas sur la recevabilité des griefs *ratione materiae*, au motif que la question de savoir si l'art. 8 CEDH est applicable au cas d'espèce relève du fond de l'affaire (N 47). Plus loin, elle règle rapidement la question en estimant « que le refus de verser les rentes à l'étranger était susceptible d'influencer l'organisation de la vie familiale des requérantes », de sorte que leur grief tombe sous l'empire de l'art. 8 (N 66). Avec l'arrêt commenté, on peut désormais s'attendre à ce que toute décision d'octroi, de refus ou de retrait de prestations sociales tombe dans le champ d'application de l'art. 8 CEDH, et, par conséquent, de l'art. 14 CEDH invoqué en concours avec lui³.

Il est problématique que, par ce biais-là, la CourEDH contourne l'absence de ratification, par la Suisse, du Protocole additionnel n° 1. L'une des principales raisons de la position helvétique est, précisément, la garantie de la propriété consacrée à l'article premier du

¹ Cf. arrêt CourEDH Di Tizio c. Suisse, requête n° 7186/09.

² Cf. THOMAS GÄCHTER/MICHAEL E. MEIER, Der Entscheid « Di Trizio » : Wirklich ein Rechtsfall für den EGMR ?, REAS 2016 480 ss, 482 s.

³ Cf. arrêt CourEDH Di Tizio c. Suisse, requête n° 7186/09, Opinion dissidente, N 7.

Protocole, et l'interprétation de cette garantie, incluant le droit aux prestations sociales et les obligations en termes de cotisations⁴.

A notre sens, l'interprétation faite du champ de protection de l'art. 8 CEDH par la CourEDH dans l'arrêt commenté étend trop largement ce dernier. Il serait souhaitable que le but de cette disposition, qui est de protéger la vie privée et la vie de famille, soit rappelé et remis au centre de l'analyse, de sorte que seuls les griefs portant sur des prestations sociales dont le but ou les conditions d'octroi ou de refus *présentent un lien de connexité avec la famille ou la vie privée*⁵. Si, dans l'affaire Di Trizio, l'on pouvait admettre que la suppression du droit à une rente d'invalidité consécutive à la naissance d'un enfant ait rempli la condition d'un lien de connexité suffisant au sens de ce qui vient d'être dit, il en va clairement différemment dans les circonstances qui ont donné lieu à l'arrêt commenté. Ni la rente extraordinaire d'invalidité, ni l'allocation pour impotent n'ont pour but de favoriser la vie familiale. Par ailleurs, ni leur octroi, ni leur suppression, ne sont liés à des considérations liées à la vie privée ou la vie familiale de la personne. Finalement, rappelons-le, il s'agissait en l'espèce d'une assurée majeure, dont la mère avait choisi, par convenance personnelle, de s'établir à l'étranger et d'y emmener sa fille.

En conclusion, le grief tiré de la violation de l'art. 8 CEDH aurait dû, en l'espèce, être jugé irrecevable⁶.

⁴ MATTHIAS KRADOLFER, Soziale Sicherheit zwischen « Verrechtlichung » und Fortentwicklung, Die Rechtsprechung des EGMR zum Leistungsabbau im Sozialversicherungsrecht, ZBl 113/2012, 53 ss, 58.

⁵ Dans le même sens, cf. GÄCHTER/MEIER (note 2), 483.

⁶ Cf. arrêt CourEDH Di Tizio c. Suisse, requête n° 7186/09, Opinion dissidente, N 6 s.