

Entscheidungen Jurisprudence

1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht / Droit constitutionnel et administratif

1.13. Sozial- und Sozialversicherungsrecht / Droit social et droit des assurances sociales

(1) Art. 7 Abs. 1 IVG, Art. 32 Abs. 1 lit. e des Übereinkommens Nr. 128 der internationalen Arbeitsorganisation über Leistungen bei Invalidität und Alter an Hinterbliebene; Art. 68 lit. f der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit (EOSS): Entzug oder Kürzung der Leistung bei vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Herbeiführung der Invalidität. Die Normen der erwähnten völkerrechtlichen Abkommen sind direkt anwendbar (self-executing) und gehen Art. 7 Abs. 1 IVG vor. Deshalb ist die Kürzung einer Invalidenrente wegen grobfahrlässigen Verhaltens eines Versicherten nicht mehr zulässig (Änderung der Rechtsprechung). BGE 119 V 171

Eidg. Versicherungsgericht, 25.8.1993, X. c. Caisse cantonale valaisanne de compensation et Tribunal cantonal des assurances; Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Zusammenfassung des Entscheides:

X., von Beruf Wirt, leidet an Alkoholismus, der seine Erwerbsfähigkeit zunehmend beeinträchtigt. X. erhält eine wegen Grobfahrlässigkeit gekürzte Invalidenrente. 1992 stellt X. das Gesuch um Revision der Rente mit dem Antrag, ihm sei eine volle Invalidenrente zu gewähren. Die Invalidenversicherungskommission stellt eine 74 %ige Erwerbsunfähigkeit fest und kürzt infolgedessen die Invalidenrente um 35 %. X. rekurriert gegen die Verfügung der Ausgleichskasse ohne Erfolg an das kantonale Versicherungsgericht. X. reicht dagegen eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht ein. Dieses kommt auf seinen in BGE 111 V 201 gefällten Entscheid (Courtet) zurück, wonach Art. 32 Ziff. 1 lit. e des ILO-Übereinkommens Nr. 128 und Art. 68 lit. f EOSS lediglich non-self-executing Normen enthalte, die der Umsetzung durch den Bundesgesetzgeber bedürfen. Die beiden völkerrechtlichen Bestimmungen gestatten eine Kürzung zwar bei absichtlicher, *nicht aber bei grobfahrlässiger* Herbeiführung der Invalidität. Das Eidg. Versicherungsgericht nimmt in diesem wichtigen Urteil – nach der überwiegenden Kritik der Lehre zum Urteil Courtet (BGE 111 V 201) – zu Recht an, dass die erwähnten zwei völkerrechtlichen Bestimmungen durch den Sozialversicherungsrichter unmittelbar angewendet werden können. Die beiden Abkommen widersprechen Art. 7 Abs. 1 IVG, wonach Geldleistungen dauernd oder vorübergehend verweigert, gekürzt oder entzogen werden können, wenn der Versicherte die Invalidität absichtlich oder *grobfahrlässig* herbeigeführt hat. Der Kürzungsgrund der Grobfahrlässigkeit gemäss Art. 7 Abs. 1 IVG ist damit völkerrechtswidrig und darf nicht mehr angewendet werden.

Aus den Erwägungen:

" 3. – a) Aux termes de l'art. 32 § 1 let. e de la Convention OIT n° 128 concernant les prestations d'invalidité, de

vieillesse et de survivants du 29 juin 1967, en vigueur pour la Suisse depuis le 13 septembre 1978 (RO 1978 II 1493) et de l'art. 68 let. f du Code européen de sécurité sociale (CESS) du 16 avril 1964, en vigueur pour notre pays depuis le 17 septembre 1978 (RO 1978 II 1518), les prestations d'assurances sociales auxquelles une personne aurait droit peuvent être 'suspendues', c'est-à-dire refusées, réduites ou retirées, lorsque l'éventualité a été provoquée 'par une faute grave et intentionnelle', selon la convention n° 128, ou 'par une faute intentionnelle de l'intéressé', selon le CESS.

Ces normes internationales visent notamment les prestations d'assurance selon la LAI (Partie II de la convention OIT n° 128 et partie IX CESS; cf. RAMA 1989 n° U 63 p. 56, consid. 4c non publié dans ATF 114 V 315).

b) Dans l'arrêt Courtet du 23 octobre 1985 (ATF 111 V 201), le Tribunal fédéral des assurances a jugé, contre l'avis de la doctrine dominante (VILLARS, Le Code européen de sécurité sociale et le Protocole additionnel, 1979, p. 16; BERENSTEIN, La Suisse et le développement international de la sécurité sociale, SZS 1981, p. 186; GREBER, Droit suisse de la sécurité sociale, 1982, p. 228), que ces dispositions conventionnelles ne sont pas directement applicables ('self-executing'); elles ne font donc pas obstacle à une réduction d'une rente d'invalidité en raison d'une faute grave *non intentionnelle* commise par l'assuré.

Le recourant, ainsi qu'il l'avait déjà fait en première instance, conteste le bien-fondé de cette jurisprudence. Il fait valoir qu'elle a été condamnée par la doctrine unanime, ce qui lui paraît une raison suffisante pour l'abandonner.

c) L'arrêt Courtet a suscité, en effet, de nombreux commentaires et critiques en doctrine.

Le premier auteur à s'être exprimé à son sujet semble avoir été le professeur MAURER. Dans un article paru dans la Neue Zürcher Zeitung le 2 juillet 1986, l'auteur – qui avait déjà antérieurement exprimé des réserves au sujet de la jurisprudence en matière de réduction des rentes d'invalidité pour faute grave, notamment dans les cas d'alcoolisme (Fragwürdige Kürzungen der Invalidenrenten wegen grober Fahrlässigkeit, SZS 1984, pp. 65 ss, spéc. p. 87) – préconise des directives de l'autorité fédérale de surveillance afin, écrit-il, d'éviter à la Suisse de violer plus longtemps ses engagements internationaux (v. aussi, du même auteur, Schweizerisches Unfallversicherungsrecht, Ergänzungsband, p. 65 et Bundessozialversicherungsrecht, 1993, p. 21; le commentaire précité dans la NZZ est assez longuement évoqué par FISCHLI dans sa chronique annuelle de jurisprudence, in: RJB 123 [1987], pp. 576 ss).

Un autre commentaire consacré à cet arrêt s'inquiète aussi du refus par le Tribunal fédéral des assurances d'appliquer les normes de droit international, qui, de l'avis de son auteur, rend illusoire les engagements pris par la Suisse en ce domaine (DESPLAND, Droit des assurances sociales et conventions internationales: A propos d'un arrêt du Tribunal fédéral des assurances, Journal de la Fédération suisse des employés d'assurances sociales [FEAS] n° 3/1986, pp. 4 sv.).

Dans un article intitulé 'L'applicabilité directe des traités internationaux en Suisse: histoire d'un détour inutile' (ASDI, vol. XLV [1989], pp. 129 ss), JACOT-GUILLARMOD, après avoir résumé l'argumentation du Tribunal fédéral des assurances, qualifie celle-ci d' 'inquiétante', parce 'qu'elle s'écarte délibérément d'un texte clair au profit de considérations politico-juridiques'; à cet égard, il estime que le tribunal a accordé trop de poids au préavis de l'OFAS 'qui était, en l'espèce, juge et partie, puisqu'il avait participé aux négociations' (loc. cit., p. 139). Dans une autre étude (Strasbourg, Luxembourg, Lausanne et Lucerne: méthodes d'interprétation comparées de la règle internationale conventionnelle, in: Les règles d'interprétation, Principes communément admis par les juridictions, Fribourg 1989, pp. 109 ss), ce même auteur reproche à nouveau au tribunal, à la lumière cette fois des principes d'interprétation consacrés par la Convention de Vienne, d'avoir donné la préférence à la règle de droit interne, quand bien même la règle internationale remplissait en l'occurrence toutes les conditions de l'applicabilité directe (loc. cit., pp. 112 sv.).

Plusieurs autres auteurs se sont exprimés dans un sens analogue ou se sont joints à ces critiques (SPIRA, L'application du droit international de la sécurité sociale par le juge, in: Mélanges BERENSTEIN, Lausanne 1989, pp. 475 ss; GREBER, Le principe de la légalité considéré en droit suisse de la sécurité sociale, in: Le droit des assurances sociales en mutation, Mélanges pour le 75^e anniversaire du TFA, pp. 273 ss, à partir du n° 53; BERENSTEIN, Le droit international de la sécurité sociale dans la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances, étude également publiée dans les Mélanges pour le 75^e anniversaire du TFA, pp. 13 ss; MEYER-BLASER, Die Bedeutung von Art. 4 BV für das Sozialversicherungsrecht, RDS 1992 [111] II 446; CATTANEO, Les mesures préventives et de réadaptation de l'assurance-chômage, thèse Genève, 1992, pp. 143 sv.; DUC, Droit social européen, Quelques aspects, in: L'espace social européen, Colloque de Lausanne 1992, IRAL, 1993 p. 24; AGIER, La réduction des rentes d'invalidité ... des toxicomanes, SZS 1988, pp. 122 sv.; v. aussi les remarques de SCARTAZZINI, in: Les rapports de causalité dans le droit suisse de la sécurité sociale, thèse Genève, 1991, pp. 252 sv.).

4. – a) L'arrêt Courtet ne met pas en cause la jurisprudence constante du Tribunal fédéral des assurances qui donne au droit international conventionnel de la sécurité sociale la primauté sur le droit national (consid. 2b, p. 202; voir également, dans la jurisprudence récente : ATF 118 V 79, 117 V 268, 115 V 16; dans le même sens: J.-F. AUBERT, Un droit social encadré, RDS 1991 [110] I 162 n° 18; GREBER, Sécurité sociale, in Le droit suisse et le droit communautaire: convergences et divergences, Zurich 1990, pp. 630 sv.).

Au demeurant, sur un plan plus général, le principe de la primauté du droit international n'est plus guère contesté aujourd'hui, en particulier s'agissant de l'application des art. 113 al. 3 et 114^{bis} al. 3 Cst. (ATF 118 Ib 281 consid. 3b, 117 Ib 372 consid. 2e et les références; *Publication commune*

de l'Office fédéral de la justice et de la Direction du droit international public, du 26 avril 1989, intitulée 'Rapports entre le droit international et le droit interne au sein de l'ordre juridique suisse', JAAC 53/IV [1989] n° 54, p. 460 ad § 13b; KRAFT, Quelques observations sur l'attitude de la Suisse à l'égard du droit international, in: Mélanges Grossen, pp. 429 ss, spéc. p. 433; voir également les art. 26 et 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, entrée en vigueur pour la Suisse le 6 juin 1990 [RS 0.111; RO 1990 1112]; *contra*, mais très minoritaire: SEILER, Das völkerrechtswidrige Bundesgesetz; Artikel 113 Absatz 3 BV im Verhältnis zu Völkerrecht, EG und EWR, RSJ 1992, pp. 377 ss).

Certains auteurs ont d'autre part vu dans l'arrêt Courtet une confirmation de l'arrêt Schubert (ATF 99 Ib 39 plus spéc. p. 44 consid. 4), selon lequel une exception à la prééminence du droit international doit être admise lorsque le législateur, en toute connaissance de cause, a voulu s'écarter de la norme internationale en édictant une norme qui la viole (exception rappelée récemment dans l'arrêt ATF 118 Ib 281 consid. 3b). Mais l'opinion de ces auteurs (p. ex.: CAFLISCH, ASDI 1986 p. 43; ZIMMERMANN, Le contrôle préjudiciel en droit fédéral et dans les cantons suisses, thèse Genève, 1987, p. 102) n'est pas justifiée, le tribunal ayant expressément admis (p. 204) qu'en l'occurrence – et contrairement à la situation examinée dans l'arrêt Schubert – on ne pouvait déduire des travaux préparatoires une volonté délibérée du législateur d'accorder la préférence au droit national en dépit des engagements internationaux de la Suisse.

b) Cela étant, pour autant qu'elles apparaissent directement applicables, les règles conventionnelles sont susceptibles d'imposer des obligations et de conférer des droits non seulement aux autorités, mais également aux particuliers. Cela implique qu'elle soient suffisamment précises et claires pour constituer le fondement d'une décision concrète. Inversement, l'applicabilité directe doit être déniée aux normes qui se bornent à esquisser la réglementation d'une matière ou aménagent un pouvoir d'appréciation considérable; de telles normes s'adressent en priorité au législateur national (ATF 118 Ia 117, 116 Ib 303, 112 Ib 184 et la doctrine citée; KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, pp. 119 sv.; JACOT-GUILLARMOD, L'applicabilité directe..., pp. 132 ss; DUPUY, Droit international public, Précis Dalloz, Paris 1992, pp. 297 ss).

En l'espèce, la convention OIT n° 128 et le CESS contiennent tout à la fois des dispositions qui fixent des lignes directrices en matière de sécurité sociale et des règles à caractère 'self-executing' (BERENSTEIN, Le droit international de la sécurité sociale; ..., p. 17). Presque tous les auteurs suisses qui se sont exprimés à ce sujet – en particulier ceux qui ont commenté l'arrêt Courtet – soutiennent que parmi cette seconde catégorie de dispositions, figurent les art. 32 § 1 let. e de la convention OIT n° 128 et 68 let. f CESS (par exemple: BERENSTEIN, *ibidem*; GREBER, Le principe de la légalité..., p. 274, n° 55; SPIRA, loc. cit., p. 475). Leur opinion emporte la conviction: selon les règles conven-

tionnelles, une faute grave *non intentionnelle* ne permet pas la 'suspension' (et donc, en particulier, une réduction) des prestations d'assurance. Ces règles n'exigent pas l'adoption par le législateur national de normes plus précises d'exécution; elles peuvent au contraire s'appliquer comme telles et constituer le fondement d'une décision concrète.

En conséquence, la jurisprudence critiquée ne peut pas être maintenue. Les normes de droit international sont en l'occurrence directement applicables. Elles l'emportent sur l'art. 7 al. 1 LAI, dans la mesure où cette norme du droit fédéral permet, notamment, la réduction de prestations pour une faute grave commise par négligence."

Bemerkungen:

1. Der Entscheid des Eidg. Versicherungsgerichtes ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Zunächst ist in materiellrechtlicher Hinsicht bedeutsam, dass der Kürzungsgrund der Grobfahrlässigkeit gemäss Art. 7 Abs. 1 IVG nicht mehr anwendbar ist. Sodann befasst sich dieser Entscheid mit dem Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht. Schliesslich ist das Urteil methodisch insofern interessant, als das Versicherungsgericht die Gründe dieser Änderung der Rechtsprechung offenlegt.

2. Art. 7 Abs. 1 IVG hat nach diesem Urteil einen neuen Inhalt: Die Kürzung von Geldleistungen der Invalidenversicherung ist demnach nur dann zulässig, wenn ein Versicherter die Invalidität *vorsätzlich oder bei Ausübung eines Verbrechens oder Vergehens* herbeigeführt hat. Der Kürzungsgrund der Grobfahrlässigkeit entfällt. Der Sache nach ist diese Änderung der Rechtsprechung sehr zu begrüssen: Denn das Gemeinwesen muss auch für Invalide sorgen, die aus grobfahrlässigem Verhalten ihre Erwerbsfähigkeit verlieren, nämlich über Ergänzungsleistungen und schliesslich über die öffentliche Fürsorge (vgl. die Besprechung von BGE 111 V 201 durch E. FISCHLI in ZBJV 1987 577). Die Auswirkungen dieser geänderten Rechtsprechung auf die anderen Sozialversicherungszweige waren in dem Urteil nicht darzulegen. Das Eidg. Versicherungsgericht hielt in E. 4 d (vgl. in der amtlichen Sammlung) gleichwohl in einem obiter dictum fest, dass bei der Nichtberufsunfallversicherung die Kürzung wegen Grobfahrlässigkeit weiterhin zulässig sei, denn die Normen des internationalen Rechts seien allein auf Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten anwendbar (vgl. auch 118 V 309). Damit wird deutlich, dass sich entsprechende Änderungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ergeben werden.

3. Diejenigen IV-Renten, die bereits wegen grobfahrlässigem Verhalten gekürzt worden sind, müssen in den periodischen, von Amtes wegen erfolgenden Revisionsverfahren dieser neuen Rechtsprechung angepasst werden. Es stellt sich die Frage, ob ein Rentenberechtigter erfolgreich den Antrag stellen kann, dass seine gekürzte Rente wegen der Rechtsprechungsänderung vorzeitig zu revidieren sei. Die Revision ist gemäss Art. 41 IVG nur zulässig, wenn sich der Grad der Invalidität eines Rentenbezügers in einer für den Anspruch erheblichen Weise ändert. Die blos-

se Änderung der Rechtsprechung stellt jedenfalls nach dem Wortlaut des Art. 41 IVG und den meisten Verwaltungsverfahrensgesetzen noch keinen Revisionsgrund dar (vgl. FRITZ GYGI, Verwaltungsrechtspflege, 2. A., Bern 1983, 262). Aus diesem Grund dürfte ein solches Revisionsbegehren vor der amtlichen Revision kaum erfolgreich sein.

4. Der Entscheid betrifft das in letzter Zeit vielfach besprochene Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht. Das Eidg. Versicherungsgericht hält sich mit der Frage, ob das Völkerrecht gegenüber dem Landesrecht Vorrang beansprucht, zu Recht nicht lange auf: Die Rechtsprechung und die Lehre anerkennen fast durchwegs einen solchen Vorrang (vgl. E. 4 a; vgl. z. B. auch Y. HANGARTNER, Völkerrecht und schweizerisches Landesrecht, in: Festschrift für Bundesrat KOLLER, Bern 1993, 651 ff., insb. 661 ff.; R. J. SCHWEIZER, Die schweizerischen Gerichte und das europäische Recht, ZSR 1993 II 577 ff., insb. 624 f.). Auch das Urteil *Courtet* (BGE 111 V 202) zog diesen Vorrang nicht in Zweifel, aber das Eidg. Versicherungsgericht nahm in jenem Entscheid an, dass die völkerrechtlichen Normen nicht unmittelbar anwendbar seien. Damit musste das Gericht den Konflikt zwischen Landesrecht und Völkerrecht nicht selbst entscheiden.

5. Im Urteil *Courtet* (BGE 111 V 201) hatte das Eidg. Versicherungsgericht die *Schubert-Praxis* (BGE 99 Ib 39) *nicht* bestätigt, denn aus den Gesetzgebungsmaterialien zu Art. 7 IVG ergab sich nicht im mindesten die Absicht des Bundesgesetzgebers, die Art. 32 Ziff. 1 lit. e des ILO-Übereinkommens Nr. 128 und Art. 68 lit. f EOSS zu missachten. Vielmehr hatten Bundesrat und Bundesversammlung bei der Ratifikation (1978) die beiden Artikel übersehen (vgl. MAUER, Bundessozialversicherungsrecht, Basel 1993, S. 21). Die Verneinung der unmittelbaren Anwendbarkeit im Urteil *Courtet* stellt gleichwohl eine *Fernwirkung der Schubert-Praxis* dar. Denn der Bundesgesetzgeber hatte den Kürzungsgrund der Grobfahrlässigkeit auch im neuen Unfallversicherungsgesetz vom 20.3.1981 und in der zweiten Revision des IVG vom 9.10.1986 (AS 1987 447) in Unkenntnis der Völkerrechtslage beibehalten. Das Eidg. Versicherungsgericht konnte sich damals nur mit der Verneinung der unmittelbaren Anwendbarkeit der Normenkollisions-Problematik entziehen. Offenbar wollte das Eidg. Versicherungsgericht dem Bundesgesetzgeber nicht widersprechen. Die Lehre hat diesen "Ausweg" unisono kritisiert (vgl. E. 3 c). Die beiden völkerrechtlichen Normen sind offensichtlich self-executing: Sie sind genügend präzise und klar; ferner besteht ein hinreichender Kontext einer innerstaatlichen Gesetzgebung. Diese bedeutsame Änderung der Rechtsprechung ist dem Eidg. Versicherungsgericht durch einige rechtspolitische Faktoren erleichtert worden. Der Ständerat hat zum Gesetzgebungsentwurf eines allgemeinen Teiles der Sozialversicherung beschlossen, dass Leistungen nur dann gekürzt werden, wenn die Invalidität absichtlich oder bei Ausübung eines Verbrechens oder Vergehens herbeigeführt worden ist (Amtl Bull S 1991 773 ff.). Damit sollte den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz Rechnung ge-

tragen werden. Ebenso sieht das neue Militärversicherungsgesetz vom 19.6.1992, das am 1.1.1994 in Kraft tritt, den Kürzungsgrund der Grobfahrlässigkeit nicht mehr vor. Das Eidg. Versicherungsgericht bejahte also die unmittelbare Anwendbarkeit der Art. 32 Ziff. 1 lit. e des ILO-Übereinkommens Nr. 128 und Art. 68 lit. f EOSS, weil der Bundesgesetzgeber bereits Schritte zur Behebung der Normenkollision unternommen hatte. Methodisch ist dieses Vorgehen fragwürdig und lässt sich nur als *Fernwirkung der Schubert-Praxis* (und damit von Art. 113 Abs. 3 bzw. 114^{bis} Abs. 3 BV) verstehen. Denn die unmittelbare Anwendbarkeit einer völkerrechtlichen Norm hängt gewiss nicht davon ab, ob die Bundesversammlung gerade im Begriff ist, eine völkerrechtskonforme Gesetzgebung zu erlassen oder ob sie damit noch zuwartet, weil ihr die Normenkollision noch gar nicht bekannt ist.

Rechtsanwalt Dr. rer. publ.
Andreas Kley-Struller, St. Gallen

Art. 3 al. 2 LPC: prise en compte des indemnités de chômage dans le revenu déterminant aux fins de calcul de la PC.

N'est un revenu privilégié au sens de l'art. 3 al. 2 LPC (dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1987) que le revenu provenant d'une activité lucrative. Les indemnités de l'assurance-chômage, de même que les prestations d'autres assurances, doivent être prises en compte intégralement (changement de la jurisprudence rendue quant à des indemnités journalières de l'assurance-maladie avant le 1^{er} janvier 1987; consid. 3).

2. Privatrecht / Droit privé

2.2. Familienrecht / Droit de famille

2.2.1. Eherecht / Droit de mariage