CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 55996/00
présentée par María Dolores DOMENECH PARDO
contre l'Espagne

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant le 3 mai 2001, en une chambre composée de

MM. G. RESS, *président*,
A. PASTOR RIDRUEJO,
L. CAFLISCH,
J. MAKARCZYK,
I. CABRAL BARRETO,
Mme N. VAJIĆ,
M. M. PELLONPÄÄ, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 20 décembre 1999 et enregistrée le 27 mars 2000,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, María Dolores Domenech Pardo, est une ressortissante espagnole, née en 1932 et résidant à Grenade. Elle est représentée devant la Cour par Me Rosa María Matarán Pérez, avocate au barreau de Grenade.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

La requérante est la grand-mère du mineur Enrique Pavón Manzano dont les parents décédèrent le 3 mai 1993 à la suite de leur assassinat par l'un des frères du père.

Le 28 octobre 1993, la requérante engagea une procédure judiciaire en vue d'être nommée tutrice légale de son petit-fils orphelin. Par une décision judiciaire du 16 mars 1994, elle fut nommée tutrice légale du mineur, désignation qu'elle accepta le 14 avril 1994. Le 7 septembre 1994, la requérante, en sa qualité de tutrice légale de l'enfant, demanda à l'Institut national de la sécurité sociale le bénéfice d'une pension d'orphelin. La sécurité sociale lui reconnut ce droit avec effet rétroactif au 7 juin 1994.

Estimant que le droit à la pension d'orphelin prenait effet à partir du décès des parents de son petit-fils, la requérante présenta un recours administratif qui fut rejeté. Contre cette décision, elle présenta un recours devant le juge social n° 2 de Grenade qui, par un jugement contradictoire du 1er décembre 1995, fit droit à sa demande en reconnaissant le droit de l'enfant à percevoir la pension d'orphelin à partir du décès de ses parents, à savoir le 3 mai 1993, et en condamnant l'Institut national de la sécurité sociale à lui verser les montants de la pension non perçus depuis cette date. Dans son jugement, le juge fonda sa décision sur les motifs suivants :

> « Premièrement : Il est vrai que tant l'article 43.1 (...) que l'article 178 (...) de la loi générale sur la sécurité sociale indiquent une période rétroactive de trois mois à partir de la présentation de la demande de prestations et cela, même si certains estiment qu'il existe un délai de prescription, alors que d'autres considèrent que les prestations de survivant, telles que la pension d'orphelin, sont imprescriptibles.
>
> En application stricte de la loi, la pension accordée prend effet à la date indiquée du 7 juin 1994 dans la mesure où la demande fut faite le 7 septembre 1994, de sorte que l'effet rétroactif ne peut aller au-delà des trois mois antérieurs à la date de la demande, dès lors qu'il n'a pas été démontré (…) qu'une demande avait été présentée antérieurement (…). En effet, si tel était le cas, l'intéressé aurait au moins pu exiger un justificatif de cette demande de pension (...)
>
> Pour le cas où l'Institut de sécurité sociale aurait refusé de donner suite à la demande faute de décision sur la tutelle, il aurait été également possible de s'adresser à l'autorité judiciaire pour suppléer à l'inactivité de l'administration afin que, *ad cautelam*, la demande fût considérée comme présentée (…).
>
> Enfin, il aurait été possible de mettre en demeure le ministère public pour qu'il intervienne en faveur des intérêts du mineur et constate qu'une demande de prestation avait été faite, la mettant ainsi à l'abri de ce qu'il adviendrait à l'avenir.
>
> (...)

Deuxièmement : Cela étant, dans le présent cas, on est en présence de conditions telles que, bien que s'appuyant sur une base légale stricte, la décision attaquée n'est pas équitable ni, partant, juste. En conséquence, dans le cas d'espèce, la loi doit être interprétée dans un sens large et non strict, comme cela a été dit.

En effet, compte tenu des dispositions du code civil sur la tutelle, articles 215, 222 et suivants, il est évident qu'il aurait fallu veiller aux intérêts du mineur, en l'occurrence à son droit à percevoir une pension d'orphelin qui légalement lui revient à partir du fait générateur. Ainsi, eu égard aux obligations qui lui incombent en la matière et en raison de son propre statut, le ministère public aurait dû veiller à ce que la pension fût sollicitée en temps voulu et selon les formes prescrites. Cette obligation s'étend également, par ricochet, à l'institution responsable de la sécurité sociale en tant qu'organisme public et, par conséquent, obligé de collaborer avec le ministère public dans le cas d'espèce. En effet, en aucun cas on ne peut faire dépendre le droit à pension de l'orphelin de la déclaration de tutelle, conformément aux dispositions constitutionnelles contenues dans les articles 14, 39 et suivants sur la politique sociale. Il en découle que, dans le cas présent, les dispositions citées ont été violées, de sorte qu'il convient de faire droit à la demande car, dans le cas contraire, nous contribuerions à défavoriser l'intérêt du mineur (...), ce qui irait à l'encontre de l'article 24 de la Constitution, sans oublier ce qui est établi à l'article 2 du code civil (...) »

Contre ce jugement, l'Institut national de la sécurité sociale interjeta appel devant le Tribunal supérieur de justice d'Andalousie qui, par un arrêt contradictoire du 18 mars 1998, infirma le jugement entrepris et confirma la décision de la sécurité sociale. Le Tribunal supérieur motiva son arrêt comme suit :

« La dernière disposition citée [l'article 178 de la loi générale sur la sécurité sociale] établit de manière claire que le droit à la prestation est imprescriptible, mais qu'il a un effet rétroactif de trois mois antérieurement à la date de la demande de pension, sanctionnant ainsi celui qui, par son comportement, laisse s'écouler le temps sans agir pour l'obtention de son droit.

Cette situation est celle du cas d'espèce, dans la mesure où les démarches en vue de faire déclarer la tutelle du bénéficiaire de la pension d'orphelin ne commencèrent que plusieurs mois après le décès des parents, concrètement le 28 octobre 1993, et que plus d'un an s'écoula avant que la demande de pension ne fût formellement présentée. Devant ce fait, on ne saurait arguer des dispositions des articles 14 et 39 de la Constitution. En effet, s'il est vrai que tant les dispositions de fond (articles 222 et suiv. et 272.4 du code civil) que les dispositions de procédure (articles 16.4 de la loi sur le contentieux social et 503.2 du code de procédure civile) empêchent la comparution sans justifier du droit d'ester en justice, il est également vrai que l'absence alléguée de défense, compte tenu du caractère constitutif de la tutelle, est due au retard qui s'est produit dans la présentation de la demande de tutelle, retard imputable uniquement à la partie qui formule le grief. »

Contre cet arrêt, la requérante forma un recours en harmonisation de la jurisprudence auprès du Tribunal suprême. Dans son mémoire, elle allégua la contradiction entre l'arrêt attaqué et un arrêt rendu par ce même Tribunal supérieur de justice d'Andalousie le 6 juin 1995. Par un arrêt du 23 novembre 1998, le Tribunal suprême rejeta le recours en estimant que les

faits dans les deux affaires étaient différents dans la mesure où, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt considéré comme contradictoire, il avait fallu engager une procédure en reconnaissance de filiation avant la déclaration de tutelle, ce qui avait compliqué sensiblement la procédure.

Invoquant les articles 14 (principe d'égalité) et 24 (droit à un procès équitable) de la Constitution, la requérante forma un recours d'*amparo* devant le Tribunal constitutionnel. Elle y fit valoir que, faute pour le mineur d'avoir capacité pour agir, il revenait à ses plus proches parents, concrètement elle, en tant que grand-mère de l'enfant, de réaliser les démarches pour obtenir la représentation légale moyennant la déclaration de tutrice. Eu égard au choc provoqué par la mort de ses enfants, aux indispensables consultations juridiques et à son âge, elle ne fut en mesure de présenter sa demande de tutelle que le 28 octobre 1993, soit environ six mois après le décès. Quant au délai nécessaire pour la désignation du tuteur, il ne pouvait en aucun cas lui être imputé. En résumé, la requérante estimait que les décisions rendues avaient violé les articles 14 et 24 combinés avec les articles 39 (droit à la protection économique et juridique de la famille) et suivants de la Constitution.

Par une décision du 16 juin 1999, le Tribunal constitutionnel rejeta le recours d'*amparo* pour les motifs suivants :

> « (...) Les décisions judiciaires attaquées constituent de strictes décisions de légalité dans lesquelles il ne nous revient pas de nous immiscer, car elles ne sont ni arbitraires ni erronées de manière patente (...), étant fondées sur des interprétations raisonnables et consolidées des articles 43.1 et 178 de l'actuelle loi de sécurité sociale, ainsi que sur les exigences nécessaires afin d'introduire le recours en cassation en harmonisation de la jurisprudence découlant de l'article 222 de la loi sur le contentieux social. »

B. Le droit interne pertinent

1. Constitution

Les articles pertinents sont libellés comme suit :

Article 14

> « Les Espagnols sont égaux devant la loi ; ils ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination pour des raisons de naissance, de race, de sexe, de religion, d'opinion, ou pour n'importe quelle autre condition ou circonstance personnelle ou sociale. »

Article 24

> « 1. Toute personne a le droit d'obtenir une protection effective des juges et tribunaux pour l'exercice de ses droits et intérêts légitimes, sans qu'en aucun cas, elle ne soit pas en mesure de se défendre.

2. De même, toute personne a le droit d'avoir un juge de droit commun déterminé préalablement par la loi, de se défendre et de se faire assister par un avocat, d'être informée de l'accusation portée contre elle, d'avoir un procès public sans délais indus et dans le respect de toutes les garanties, d'utiliser les moyens de preuve pertinents pour sa défense, de ne pas déclarer contre elle-même, de ne pas s'avouer coupable et d'être présumée innocente.

(...) »

Article 39

« 1. Les pouvoirs publics assurent la protection sociale, économique et juridique de la famille.

2. Les pouvoirs publics assurent également la protection intégrale des enfants, qui sont égaux devant la loi indépendamment de leur filiation, ainsi que la protection de la mère, quel que soit son état civil (...)

(...)

4. Les enfants jouissent de la protection prévue par les accords internationaux protégeant leurs droits. »

2. Code civil

Article 215

« La garde et la protection de la personne et des biens (...) des mineurs ou incapables se fera, selon le cas, moyennant :

1. La tutelle.

2. La curatelle.

3. Le défenseur judiciaire. »

Article 222

« Sont soumis à la tutelle :

1. Les mineurs non émancipés qui ne sont pas sous l'autorité parentale.

(...)

4. Les mineurs se trouvant dans une situation d'abandon. »

Article 228

« Au cas où le ministère public ou le juge compétent ont connaissance de l'existence sur le territoire de leur juridiction d'une personne devant être soumise à tutelle, le premier demandera et le second décidera, même d'office, la déclaration de tutelle. »

3. Loi sur la sécurité sociale

Article 175

« Pension d'orphelin – 1. Tous les enfants qui, au moment du décès du donnant-droit, sont mineurs de dix huit ans, auront droit à la pension d'orphelin, quelle que soit la nature de leur filiation (...)

(...)

2. La pension d'orphelin sera versée à la personne ayant à charge les bénéficiaires (...) »

Article 178

« Imprescriptibilité – Le droit à la reconnaissance des prestations pour cause de décès et survivance (...) sera imprescriptible, même si les effets de la reconnaissance du droit se produisent à partir du troisième mois antérieur à la date de présentation de la demande. »

GRIEF

La requérante, qui dit être dans une situation économique assez précaire, se plaint que la législation en matière de sécurité sociale n'a reconnu le droit à pension de survivant de son petit-fils qu'à partir de la date de demande de pension, avec un effet rétroactif de trois mois, et non à partir de la date du décès de ses parents. Elle fait observer qu'en raison de la durée de la procédure de déclaration de tutelle, elle ne fut en mesure de solliciter la pension d'orphelin qu'un an après la mort des parents du mineur. Or, pendant ladite période, ni le ministère public ni l'organisme de sécurité sociale n'agirent de façon à garantir de manière efficace le droit du mineur à percevoir sa pension à partir de la date du fait générateur de la prestation, à savoir le décès de ses parents. La requérante estime en substance que cette interprétation de la législation interne a porté atteinte au respect de sa vie privée et familiale et au droit de l'enfant à un niveau de vie adapté à son développement. Elle invoque l'article 8 de la Convention.

La requérante considère également que les décisions rendues par les tribunaux espagnols ont aussi violé les articles 3.1, 4, 6.2, 26 et 27 de la

Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989. En effet, ces dispositions déclarent que le droit de l'enfant doit prévaloir sur les autres droits et qu'il bénéficie du droit à la sécurité sociale.

EN DROIT

1. Invoquant l'article 8 de la Convention, la requérante se plaint que le refus des tribunaux espagnols de reconnaître le droit à pension d'orphelin de son petit-fils à partir du décès de ses parents, en tant que fait générateur du droit, et non à partir de la date de présentation de la demande de pension avec un effet rétroactif de trois mois, porte atteinte au respect de son droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention.

La disposition invoquée se lit comme suit :

> « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...)
>
> 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

La Cour rappelle que, conformément à l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. L'article 35 § 1 a pour finalité de permettre, en principe, aux Etats contractants de redresser les manquements allégués à leur encontre (voir, entre autres, les arrêts De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique du 18 juin 1971, série A n° 12, p. 29, § 50, et Guzzardi c. Italie du 6 novembre 1980, série A n° 39, p. 27, § 72). Par ailleurs, la Cour rappelle que la règle de l'épuisement des voies de recours internes doit s'appliquer « avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif » ; il suffit que l'intéressé ait soulevé « au moins en substance, et dans les conditions et délais prescrits par le droit interne », les griefs qu'il entend formuler par la suite devant les organes de la Convention (arrêts Guzzardi précité, p. 26, § 72, et Cardot c. France du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 18, § 34).

En l'espèce, la Cour observe tout d'abord que la requérante a omis d'invoquer de manière spécifique devant le Tribunal constitutionnel l'article 18 de la Constitution qui protège notamment le droit à l'honneur, à l'intimité personnelle et familiale et qui, à certains égard, peut être considéré comme le pendant de l'article 8 de la Convention. Elle note toutefois que la requérante a saisi la juridiction du contentieux social d'un recours fondé, entre autres, sur la violation de ses droits fondamentaux protégés par la Constitution et par la Convention, notamment de ses droits au principe d'égalité (article 14 de la Constitution), à la protection judiciaire

(article 24 de la Constitution) et à la protection juridique et économique de la famille et des mineurs (article 39 de la Constitution). Cette procédure a, par la suite, pris fin par une décision du 16 juin 1999 du Tribunal constitutionnel, qui est la plus haute instance nationale en matière de garantie des droits et libertés fondamentales. Dès lors, la Cour estime que la requérante a invoqué devant le Tribunal constitutionnel, « au moins en substance », le grief qu'elle tire de l'article 8 de la Convention.

La Cour rappelle en premier lieu que la Convention ne garantit pas, en tant que tel, le droit à pension (cf., par exemple n° 10671/83, déc. 4.3.1985, D.R. 42, p. 235). Toutefois, il n'est pas exclu que, dans certaines circonstances, le refus d'octroyer une prestation sociale, telle qu'une prestation d'orphelin, puisse poser problème sous l'angle de l'article 8 de la Convention lorsque, par exemple, un tel refus aurait pour effet de rendre impossible le développement normal de la vie familiale et privée du mineur. En l'occurrence, cependant, la requérante s'est vue reconnaître le droit à la pension d'orphelin. Certes, sa demande tendant à ce que le droit à cette prestation lui soit reconnu rétroactivement à partir de la date du décès des parents du mineur a été rejetée et la Cour peut comprendre le sentiment d'injustice éprouvé par la requérante. En l'espèce, néanmoins, la requérante n'apporte pas d'éléments démontrant que le refus de lui accorder la pension à partir du décès des parents de son petit-fils a affecté de manière grave leur vie privée et familiale. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la requête doit être rejetée conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. La requérante estime également que les décisions rendues par les tribunaux espagnols ont également violé les articles 3.1, 4, 6.2, 26 et 27 de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

Toutefois, la Cour rappelle que, conformément aux articles 19 et 34 de la Convention, elle n'est compétente que pour connaître des violations alléguées d'un des droits et libertés reconnus par la Convention. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée conformément à l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président