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° 49151/99
par Carlos GASCON MORENO
contre l'Espagne

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant le 1er octobre 2002 en une chambre composée de

Sir Nicolas BRATZA, *président*,
MM. M. PELLONPÄÄ,
A. PASTOR RIDRUEJO,
Mme E. PALM,
MM. M. FISCHBACH,
J. CASADEVALL,
S. PAVLOVSCHI, *juges*,
et de Mme F. ELENS-PASSOS, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 28 avril 1999 et enregistrée le 28 juin 1999,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant, ainsi que les observations supplémentaires soumises par les parties à la demande de la Cour,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, Carlos Gascón Moreno, est un ressortissant espagnol, né en 1931 et résidant à Madrid. Il est représenté devant la Cour par Mes Camilo B. Schutte, avocat au barreau de La Haye, et Ignacio González Martínez, avocat au barreau de Madrid.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Du 6 février 1946 au 25 avril 1988, le requérant prêta ses services à la municipalité de Madrid, cotisant à la Mutualité nationale de prévoyance de l'administration locale (« MUNPAL »).

Du 15 novembre 1949 au 23 mars 1955, et du 16 juillet 1963 au 22 septembre 1996, date de son départ à la retraite, le requérant prêta aussi ses services professionnels à différentes sociétés et institutions officielles, cotisant au régime général de la Sécurité Sociale.

Le 25 avril 1988, le requérant dut abandonner son poste à la municipalité de Madrid, en application de la loi 53/1984 du 26 décembre 1984 portant sur le régime d'incompatibilités du personnel au service de la fonction publique. Il avait alors 57 ans, et continua à travailler à l'agence espagnole de coopération internationale, où il prêtait ses services depuis 1973, cotisant au régime général de la Sécurité Sociale.

Par un décret royal n° 480/1993 du 2 avril 1993, la MUNPAL disparut par voie d'intégration dans le cadre du régime général de la Sécurité Sociale.

Le 23 septembre 1996, le requérant partit à la retraite. Par une décision du 3 octobre 1996, la Sécurité Sociale lui reconnut une unique pension de retraite correspondant à ses trente-six ans et plus de cotisations au régime général de la Sécurité Sociale, sans toutefois prendre en compte les années pendant lesquelles il avait cotisé à la MUNPAL, organisme qui avait été entre-temps intégré dans le régime général de la Sécurité Sociale.

Le 19 juin 1997, le requérant demanda à la direction provinciale de la Sécurité Sociale la reconnaissance de sa pension de retraite en raison des cotisations effectuées à la MUNPAL, ce qui lui fut refusé par une décision du 21 juillet 1997, dans la mesure où « le droit à la pension volontaire de retraite n'était pas acquis, cette prestation n'ayant pas été sollicitée avant le 1er avril 1993, tel que le prévoyait l'article 30 § 2 des statuts de la MUNPAL ».

Le requérant assigna alors l'Institut National de la Sécurité Sociale devant le juge du travail n° 21 de Madrid. Par un jugement du 3 février 1998, ce dernier constata que le requérant avait cotisé à la MUNPAL pendant toute la période susvisée, mais rejeta sa demande parce qu'il ne réunissait pas, au 1er avril 1993, date de l'intégration de la MUNPAL dans le cadre du régime général de la Sécurité Sociale, en vertu du décret royal n° 480/1993 du 2 avril 1993, les conditions requises par l'article 45 des statuts de la MUNPAL pour bénéficier du droit à une prestation de retraite. En effet, le requérant n'avait pas, à l'époque, l'âge fixé pour toucher la retraite, et n'était pas en situation d'incapacité permanente ; de plus, malgré le fait qu'il réunissait les conditions requises

au paragraphe c), à savoir, être âgé de soixante ans et totaliser trente ans de services, il n'avait pas demandé la retraite volontaire anticipée avant le 1er avril 1993.

Le requérant fit appel (*suplicación*) devant le Tribunal supérieur de justice de Madrid. D'une part, il fit valoir que l'intégration de la MUNPAL dans le régime général de la Sécurité Sociale rendait possible, pour ceux ayant cotisé à la MUNPAL avant le 1er avril 1993, de voir leur droit à la pension de retraite garanti à travers le système général de la Sécurité Sociale. D'autre part, le requérant précisa que la première disposition additionnelle de la loi 53/1984 portant sur le régime d'incompatibilités précité, prévoyait « le respect des droits consolidés ou en cours de consolidation » en matière de pensions et de Sécurité Sociale à ceux ayant dû abandonner un de leurs deux postes de travail en application de cette loi, et faisait valoir que cette exigence n'avait pas été respectée dans son cas.

Par un arrêt du 20 octobre 1998, le Tribunal supérieur de justice rejeta le recours, précisant que le droit à la pension de retraite de la MUNPAL ne pouvait pas être revendiqué dans le cadre du régime général de la Sécurité Sociale, dans la mesure où la condition d'âge requise pour demander la retraite, ou les conditions prévues par l'article 45 des statuts de la MUNPAL, ainsi que la demande même de se voir octroyer la pension de retraite, en cause, étaient intervenues quelques années après l'intégration de la MUNPAL dans le régime général de la Sécurité Sociale. Le Tribunal nota en outre que, selon la deuxième disposition additionnelle du décret royal nº 480/1993 (voir, ci-après, « Droit et pratique internes pertinents »), la pension réclamée, ne pouvait être mise à la charge du régime général de la Sécurité Sociale, cette prestation ne faisant pas partie de celles prévues dans le régime général. Le Tribunal précisa toutefois que l'addition de toutes les périodes de cotisations pourrait éventuellement donner lieu à une augmentation de la base de calcul de la pension de retraite, ce qui entraînerait, le cas échéant, un nouveau calcul de cette base ; néanmoins, cette question ne constituait pas l'objet de la procédure en cause.

Le requérant ne s'est pas pourvu en cassation en vue d'une unification de la jurisprudence, faisant valoir qu'il n'existait pas, au moment des faits, d'arrêts des Tribunaux supérieurs de justice contradictoires avec celui du 20 octobre 1998, rendu en l'espèce par le Tribunal supérieur de justice de Madrid.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Le montant de la pension de retraite de la Sécurité Sociale s'obtient par application à la base de calcul des pourcentages suivants : 50 % pour les quinze premières années cotisées, 3 % pour chaque année supplémentaire entre la seizième et la vingt-cinquième année, et 2 % pour chaque année additionnelle, sans pouvoir dépasser pour autant 100 % de la base de calcul.

Le requérant se vit attribuer une pension de retraite équivalente à 100 % de la base de calcul.

La MUNPAL avait été créée par la loi 11/1960, du 12 mai 1960. Les cotisations à verser à ce régime étaient, en 1960, de 15 % de la base de calcul, dont deux tiers à la charge de la municipalité de Madrid, et un tiers à la charge du requérant. En 1986, 53,86 % étaient à la charge de la municipalité, et 8,97 % à la charge du requérant, sur 62,83 % de la base de calcul. En 1987, la proportion était de 51,5 % pour la municipalité et de 8,5 % pour le requérant, sur un pourcentage de 60 % de la base de calcul.

Décret royal nº 480/1993 du 2 avril 1993, d'intégration de la MUNPAL dans la Sécurité Sociale

Article 7. Pension de retraite

1. Les pension de retraite qui commencèrent à partir du 1er avril 1993 seront reconnues en accord des prescriptions du régime général de la Sécurité Sociale. (...)

2. Pour déterminer la base de calcul de la pension, on prendra en compte les bases mensuelles selon lesquelles l'assuré a cotisé au régime général, complétées, le cas échéant, par les mois nécessaires pour l'obtention de celles prévues dans le régime en question, afin d'établir la base de calcul, comme suit : (...)

Deuxième disposition additionnelle

« (...) En tout cas, à partir de la date de l'intégration, aucun versement non relatif à des prestations prévues de façon réglementaire par la Sécurité Sociale ne pourra être mis à la charge du système de la Sécurité Sociale. »

Deuxième disposition transitoire
(souscription d'une convention spéciale)

« 1. (...)

2. Les assurés au régime spécial de la Sécurité Sociale des fonctionnaires de l'administration locale (MUNPAL) ayant cessé leur relation avec ce régime, et qui, le jour de l'intégration, ont rempli la période de carence nécessaire pour avoir droit à une pension de retraite ou d'invalidité dans le cadre de ce régime spécial, pourront souscrire une convention spéciale dans le cadre de la Sécurité Sociale. La base de cotisation sera la même que celle utilisée lorsque l'intéressé cotisait le jour de la fin de sa relation avec ledit régime spécial (...)

Les assurés qui, le jour de l'intégration, cotisaient déjà au régime général de la Sécurité Sociale, et qui ont souscrit la convention spéciale mentionnée au paragraphe précédent, seront considérés, dans ce cas, comme étant en situation de pluri-emploi.

3. Le délai pour souscrire cette convention spéciale dans le cadre du régime général de la Sécurité Sociale mentionné dans les deux paragraphes précédents sera de quatre-vingt-dix jours naturels à compter du jour de l'intégration. »

Loi 53/1984 du 26 avril, portant sur le régime d'incompatibilités du personnel au service de la fonction publique

Première disposition additionnelle

« (...) les situations d'incompatibilité qui se produiraient en application de cette loi concernent les droits consolidés ou en cours de consolidation en matière de droits à la retraite ou d'une pension d'un quelconque régime de sécurité sociale, sous condition de ne pas dépasser les niveaux maximums de perception ou d'actualisation qui pourraient être établis. »

GRIEFS

Invoquant l'article 1 du Protocole nº 1, le requérant se plaint de la non-reconnaissance de son droit à une pension de retraite en raison des cotisations effectuées à la MUNPAL, sans aucune compensation, tel que cela résulte de l'application de la deuxième disposition additionnelle du décret royal nº 480/1993. Il fait valoir qu'à la date à laquelle la MUNPAL fut intégée dans le régime général de la Sécurité Sociale, il ne réunissait pas les conditions d'âge et autres requises pour réclamer sa pension avant le 1er avril 1993. Il estime donc que cette norme porte atteinte au droit garanti par l'article 1 du Protocole nº 1, faute d'une cause d'utilité publique qui puisse la justifier.

EN DROIT

Invoquant l'article 1 du Protocole nº 1, le requérant se plaint de la non-reconnaissance de son droit à une pension de retraite en raison des cotisations effectuées à la MUNPAL, sans aucune compensation, et insiste sur ce que, à la date à laquelle la MUNPAL fut intégrée dans le régime général de la Sécurité Sociale, il ne réunissait pas les conditions requises pour réclamer sa pension. La disposition invoquée est libellée comme suit :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Le gouvernement défendeur admet, d'emblée que le requérant a épuisé les voies de recours internes. Il reconnaît qu'il n'y a pas eu d'autres arrêts

des Tribunaux supérieurs de justice qui auraient fait droit aux prétentions d'autres réclamants de pensions de retraite de ce genre, et avec lesquels le requérant aurait pu comparer sa situation dans le cadre d'un pourvoi en cassation pour harmonisation de jurisprudence, seul recours possible. L'arrêt du Tribunal supérieur de justice du 20 octobre 1998 prononcé dans l'affaire du requérant était donc définitif, à l'égard du présent grief, en droit interne.

Quant au fond, le Gouvernement explique que le montant de la pension de retraite de la Sécurité Sociale s'obtient par application à la base de calcul des pourcentages suivants : 50 % pour les 15 premières années cotisées, 3 % pour chaque année supplémentaire entre la seizième et la vingt-cinquième année, et 2 % par année additionnelle, sans pour autant dépasser les 100 % de la base de calcul. Il précise que le montant de la pension de retraite que le requérant perçoit de la Sécurité Sociale est le maximum auquel il pourrait prétendre, puisqu'il correspond à 100 % de la base de calcul pour laquelle il avait cotisé, ce qui signifie, selon le Gouvernement, que le requérant perçoit le montant de la pension qui correspondrait à 35 années de cotisation, dans la mesure où 15 années de travail représentent 50 % de la base de calcul, 25 années représentent 80 % de cette base, et 35 années, 100 % de la base de calcul. Le Gouvernement note que le requérant a cotisé au régime général de la Sécurité Sociale de 1973 à 1996, à savoir, 23 années, ce qui lui donnerait droit à une pension de 76 % de la base de calcul. Il perçoit toutefois une pension équivalant à 100 % de la base de calcul du fait de la prise en compte de 12 années de cotisation à la MUNPAL (qui représentent 24 % de la base de calcul). Ces 12 années de cotisation ont été prises en compte dans le calcul du montant de sa pension, pour atteindre le montant maximal de 100 % de la base de calcul.

Le Gouvernement attire l'attention de la Cour sur le fait que le requérant omet de se référer à la deuxième disposition transitoire du décret royal 480/1993 d'intégration de la MUNPAL dans la Sécurité Sociale, reproduite dans la partie « Droit interne pertinent ». A cet égard, il souligne que le requérant avait accompli la période de carence de neuf ans, et qu'il pouvait donc, comme bien d'autres mutualistes, souscrire la convention spéciale à laquelle se réfère la disposition transitoire en question dans un délai de quatre-vingt dix jours suivant l'intégration de la MUNPAL dans la Sécurité Sociale. Ce faisant, il aurait un droit à percevoir une pension de retraite par la MUNPAL. Le Gouvernement souligne que, lors de la disparition de la MUNPAL, le 2 avril 1993, le requérant n'était affilié à la Sécurité Sociale que depuis cinq ans (1988) et ne cotisait qu'à ce dernier régime. En ne signant pas la convention spéciale prévue par le décret royal 480/1993, il a lui-même renoncé à la possibilité de se voir reconnaître une pension de retraite au titre de ses cotisations à la MUNPAL.

Le Gouvernement se réfère au dossier d'un ancien fonctionnaire de l'administration locale qui, le 21 juin 1993, à savoir dans le délai de quatre-

vingt-dix jours fixé par la deuxième disposition transitoire du décret royal 480/1993 du 2 avril 1993, à partir de la date d'intégration de la MUNPAL dans le régime général de la Sécurité Sociale, sollicita la souscription d'une convention spéciale. Cet exemple démontre qu'il était possible aussi pour le requérant de souscrire la convention spéciale en cause, ce qui lui aurait permis que les cotisations versées à la MUNPAL soient également prises en compte dans le montant total de la pension qu'il perçoit.

Le requérant, quant à lui, fait valoir qu'il a cotisé au régime général de la Sécurité Sociale, contrairement aux dires du Gouvernement, du 15 novembre 1949 au 23 mars 1955, et du 16 juillet 1963 au 22 septembre 1996, date de son départ à la retraite, tel qu'il a été constaté dans le jugement définitif du 3 février 1998, du juge du travail nº 21 de Madrid rendu dans son affaire. Le montant de la seule pension de retraite qu'il perçoit actuellement est en fonction du nombre d'années cotisées au régime général de la Sécurité Sociale, et non en raison d'un complément correspondant aux années cotisées à la MUNPAL, comme le Gouvernement le prétend.

Le requérant précise que lorsqu'il fut contraint en 1988 de quitter son poste de travail à la municipalité de Madrid, en application de la loi 53/1984 du 26 décembre 1984 portant sur le régime d'incompatibilités du personnel au service de la fonction publique, il totalisait 42 années de cotisations à la MUNPAL, mais n'avait pas encore l'âge légal de la retraite pour demander à bénéficier de la pension de retraite correspondant à ses cotisations, cotisations pour lesquelles aujourd'hui il ne perçoit non plus aucune pension de retraite. Le requérant insiste sur ce que ces faits n'ont pas été contredits par les juridictions internes.

Le requérant s'étonne des affirmations du Gouvernement selon lesquelles la privation de ses droits de pension par la MUNPAL aurait été de sa faute, dans la mesure où il ne souscrivit pas la convention spéciale prévue par la deuxième disposition transitoire du décret royal nº 480/1993, précité. Il fait valoir qu'il s'agit d'un nouvel argument non discuté par les juridictions internes, qui se sont bornées à dire qu'il n'avait plus de possibilité de rendre effectif le droit qu'il réclamait. Il rappelle toutefois que, lorsqu'il fut contraint de quitter son poste à la municipalité de Madrid, et d'abandonner ainsi le régime de la MUNPAL, il totalisait déjà suffisamment d'années de cotisation pour avoir droit à une pension de retraite de la MUNPAL correspondant aussi à 100 % de la base de calcul. Dès lors, la souscription de la convention spéciale invoquée par le Gouvernement, qui consisterait, d'après le requérant, à continuer à verser tant ses propres cotisations que celles au titre de l'employeur, afin de compléter le nombre d'années requises pour avoir droit à la pension de retraite au titre de la MUNPAL, serait inutile dans son cas.

Le requérant souligne qu'il n'avait pas besoin de garantir ou d'augmenter sa pension de la MUNPAL. Il réunissait toutes les conditions, lorsqu'il a été

contraint de quitter son travail à la municipalité de Madrid en 1988, pour se voir octroyer une pension de la MUNPAL au moment où il atteindrait l'âge de 65 ans, à savoir en 1996. Il estime qu'il n'y avait pas de raison de verser de nouvelles contributions lors de l'intégration de la MUNPAL dans la Sécurité Sociale en 1993, dans la mesure où ses droits à percevoir une pension de retraite étaient déjà légalement consolidés.

Le requérant admet que la convention spéciale aurait eu des effets positifs dans la mesure où le fait de l'avoir souscrite aurait augmenté la base de calcul sur laquelle les pourcentages de sa pension sont calculés. Mais le montant total de la pension qu'il percevrait, s'il avait souscrit cette convention spéciale serait en tout état de cause inférieur à l'addition des montants des deux pensions, celle de la MUNPAL et celle de la Sécurité Sociale, auxquels il estime avoir droit.

La Cour précise que la notion de « bien » de l'article 1 du Protocole n° 1, a une portée autonome qui ne se limite certainement pas à la propriété des biens corporels : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des « droits de propriété » et donc pour des « biens » aux fins de cette disposition (arrêt Iatridis c. Grèce du 25 mars 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-II, p. 136, § 55).

La Cour rappelle que, si l'article 1 du Protocole n° 1 garantit le versement de prestations sociales à des personnes ayant payé des contributions à une caisse d'assurance, il ne saurait être interprété comme donnant droit à une pension d'un montant déterminé (voir notamment *Skorkiewicz c. Pologne* (déc.), n° 39860/98, 1er juin 1999, non publiée, *Jankovic c. Croatie* (déc.), n° 43440/98, CEDH 2000-X, et *Kuna c. Allemagne*, (déc.), n° 52449/99, CEDH 2001-V). Cette disposition n'empêche pas les Etats de coordonner plusieurs pensions afin d'éviter le cumul des prestations sociales (Muller c. Autriche, requête n° 5849/72, rapport de la Commission du 1er octobre 1975, Décisions et rapports (DR) 3, p. 25, et B.T. c. Suède, requête n° 10671/83, décision de la Commission du 4 mars 1985, DR 42, p. 229).

S'agissant des éventuels droits à prestations découlants de la MUNPAL, la Cour note que le décret royal 480/1993 d'intégration de la MUNPAL dans la Sécurité Sociale ne reconnaît que le droit à une unique pension de retraite correspondant aux cotisations versées au régime général de la Sécurité Sociale. Toutefois, d'une part, le décret royal prévoit la prise en compte des cotisations à la MUNPAL afin de compléter les périodes de cotisations au régime général, lorsque ces derniers sont insuffisants pour avoir droit à pension et, d'autre part, la deuxième disposition transitoire permet, dans certains cas, aux adhérents de la MUNPAL de souscrire une convention spéciale avec la Sécurité Sociale afin de percevoir une pension tenant compte des cotisations versées au titre de la MUNPAL.

En l'espèce, la Cour constate que le requérant présenta un recours devant le Tribunal supérieur de justice de Madrid afin de se voir reconnaître le droit

à une pension au titre de la MUNPAL. Par un jugement du 20 octobre 1998, le Tribunal supérieur de justice de Madrid rejeta sa demande en application des dispositions contenues dans le décret royal 480/1993. Par ailleurs, le requérant admet n'avoir pas sollicité la souscription de la convention spéciale qui lui aurait permis de percevoir une pension d'un montant plus élevé. Au demeurant, la Cour observe que le requérant a reçu une pension complète équivalent à 100 % de la base de calcul au titre de ses cotisations au régime général de la Sécurité Sociale.

Eu égard à ces éléments et à la marge d'appréciation dont bénéficient les Etats parties à la Convention dans le domaine de la mise en ouvre des politiques sociales et économiques, la Cour estime que le rejet de sa demande de pension au titre de la MUNPAL n'a pas porté une atteinte disproportionnée à son droit au respect de ses biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée conformément à l'article 35 § 3 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Françoise ELENS-PASSOS
Greffière adjointe

Nicolas BRATZA
Président