



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

10 juin 2024

**Pièce n° 1**

**Mouvement international ATD Quart Monde c. Espagne**  
Réclamation n° 241/2024

**RÉCLAMATION**

**Enregistrée au Secrétariat le 4 juin 2024**



## **AU SECRÉTAIRE EXÉCUTIF DU COMITÉ**

Service de la Charte sociale européenne  
Direction générale des droits humains et de l'État de droit, Conseil de l'Europe  
Bâtiment Agora, 1 quai Jacoutot, 67075 Strasbourg Cedex, France  
E-mail: [social.charter@coe.int](mailto:social.charter@coe.int)

**M. Bruno Dabout**<sup>1</sup>, représentant le MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD QUART MONDE, dont le siège social est situé 12 rue Pasteur 95480 Pierrelaye, France, inscrit au registre des ONG du Conseil de l'Europe sous le n.º 27, représenté par le mandat d'accord, repris dans le **Document 1**<sup>2</sup> ci-joint, **DÉCLARE CE QUI SUIT :**

Par le présent acte, j'introduis une RÉCLAMATION COLLECTIVE conformément aux articles 1 et 2 du Protocole additionnel de 1985 à la Charte sociale européenne (ci-après CSE), ainsi qu'aux articles 23 et suivants du Règlement du Comité des droits sociaux, en application du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne, contre le Royaume d'Espagne, pour la non-conformité de plusieurs dispositions de la Loi 19/2021, du 20 décembre (ci-après LIMV), qui établit le revenu vital minimum (ci-après IMV) et son application, par rapport aux articles 1, 7, 13, 15, 16, 17, 27, 30, 31 et E de la CSE, ainsi qu'il sera exposé ci-après.

Par souci de clarté, la présente réclamation introduite au Comité européen des droits sociaux (ci-après CEDS) portera la structure suivante :

### **INDEX**

#### **I. RECEVABILITÉ**

#### **II. CONTEXTE**

Premièrement. Les revenus octroyés par les Communautés autonomes en Espagne

Deuxièmement. Décisions du Comité européen des droits sociaux sur les revenus octroyés par les Communautés autonomes

Troisièmement. Le contexte social

Quatrièmement. Description de l'origine et l'évolution de l'IMV dans le cadre de l'État espagnol.

Cinquièmement. La nature de l'IMV en tant que prestation d'assistance sociale dans le cadre de la CSE

Sixièmement. La coexistence de l'IMV et des revenus octroyés par les Communautés autonomes

#### **III. FAITS À L'ORIGINE DE LA RÉCLAMATION**

Premièrement. Critique institutionnelle et sociale : du Médiateur à la doctrine scientifique

Deuxièmement. Des montants insuffisants.

Troisièmement. Résidence légale

Quatrièmement. Les restrictions d'âge

<sup>1</sup> **Document 1.** Revêtu du pouvoir de représenter l'association dans tous les actes et toutes les actions juridiques (article 13, des statuts, et article 6 du Règlement intérieur.

<sup>2</sup> **Document 1.** Attestation de représentation du représentant légal du Mouvement international ATD Quart Monde.

Septièmement. Délais et procédures.  
Huitièmement. Le système de révision et de mise à jour  
Neuvièmement. La compatibilité du revenu vital minimum avec les revenus du travail  
Dixièmement. Le revenu vital minimum transitoire  
Onzièmement. Les prestations transitoires et le grave problème des paiements indus  
Douzièmement. Une mauvaise gestion  
Treizièmement. Le grave problème des montants indûment perçus  
Quatorzièmement. Impact sur les personnes en situation de grande vulnérabilité

#### PARAGRAPHE IV. VIOLATIONS DE LA CSE

Premièrement. Violations de l'article 13 de la CSE  
Deuxièmement. Violation de l'article 1 de la CSE.  
Troisièmement. Violation des articles 7.10 et 17 de la CSE.  
Quatrièmement. Violation de l'article 15.3  
Cinquièmement. Violation de l'article 16  
Sixièmement. Violation de l'article 17  
Septièmement. Violation de l'article 27.  
Huitièmement. Violations des articles 30 et 31  
Neuvièmement. Violation de l'article E.

#### V. CONCLUSIONS

VI. DEMANDE DE MESURES IMMÉDIATES CONCERNANT LES PROCÉDURES DE RECOUVREMENT INDU DES PRESTATIONS TRANSITOIRES ET LES RÉVISIONS D'OFFICE.

#### VII. ANNEXES

## I. RECEVABILITÉ

**Légitimation active.** Conformément aux articles 1 et 2 du Protocole additionnel, l'organisation Mouvement international ATD Cuarto Mundo (ci-après, ATD Quart Monde) a qualité pour introduire cette réclamation collective car elle est reconnue comme une entité faisant partie de la liste des organisations internationales non gouvernementales (OING) habilitées à introduire des réclamations collectives, portant le numéro 36 sur la liste publiée par le Comité gouvernemental le 1er janvier 2023 (GB (2023) 39)<sup>3</sup> (**Document 2**).

ATD Quart Monde a pour objet social (sic) « rassemble[r] des personnes, familles et groupes de population qui refusent la fatalité de la misère dans laquelle ils sont condamnés à vivre et, engagés à leurs côtés, des hommes et de femmes [...] qui partagent le même refus. Le mouvement ATD Quart Monde agit pour l'avènement d'une société où l'égalité de dignité de chaque être humain sera reconnue par l'accès effectif aux responsabilités et aux droits fondamentaux et où l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale auront disparu » conformément à l'article 1 de ses Statuts<sup>4</sup> (**Document 3**). Et à son article 2 c) « Représente, en particulier au niveau international, les intérêts et les espoirs des personnes, familles et groupes les plus défavorisés afin que leur voix soit entendue partout où se prennent les décisions qui engagent leur avenir et l'avenir de l'humanité et qu'ils soient reconnus partenaires. »

Et Ainsi que 2 l) « [c]ollabore sous la forme la plus appropriée avec les institutions et organismes nationaux et internationaux pouvant concourir à la réalisation de son objet ou faciliter celle-ci et, d'une manière générale, fait en sorte que les diverses institutions prennent en compte, au cœur de leurs compétences respectives, la cause des populations victimes de l'extrême pauvreté, et agissent, de concert pour transformer leurs conditions d'existence. »

Il convient de noter qu'ATD Quart Monde a déjà déposé des réclamations collectives au titre du Protocole additionnel susmentionné de la CSE contre le Royaume d'Espagne, tel que la réclamation n.º 106/2022, enregistrée le 2 mars 2022, déposée conjointement avec Défense des enfants - International (DEI), Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL), Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO).

Il convient également de noter que, le 29 juin 2021, ATD Quart Monde a introduit au CEDS un rapport sur les non-conformités de la législation espagnole en matière de revenus minimums et de l'IMV avec l'article 13 de la CSE, dans le cadre du processus d'examen de l'Espagne pour la période 2016-2019 ; le CEDS a pris en compte ce rapport aux fins de l'évaluation de la période suivante, comme indiqué dans ses Conclusions XXII 2 (2021), page 32.

3  
4

Document 2. Liste mise à jour des OING habilitées.

Document 3. Statuts du Mouvement international ATD Quart Monde.

**Légitimation passive.** La présente réclamation collective est intentée contre l'Espagne.

L'Espagne a adhéré à la CSE au moyen de l'instrument de ratification du 29 avril 1980, publié au Journal officiel de l'État (ci-après, BOE) n.º 153 du 26 juin 1980.

Elle a adhéré à la CSE révisée de 1996 par instrument de ratification du 11 juin 2021, publié au BOE 139 du 11 juin 2021 (pages 71274 à 71327), publié au BOE du 17 mai 2021, publié au BOE du 28 juin 2021, adhérant, dans cet instrument, au Protocole additionnel à la CSE.

Il convient de noter que le 2 novembre 2022, le BOE a publié une nouvelle ratification, inutile, puisque l'Espagne est désormais engagée depuis le 1er juillet 2021 à cet instrument, selon ce qui a été publié au BOE le 11 juin 2021, et « étrange », selon la doctrine, parce qu'elle contient une réserve à ce traité qui n'est pas valide et qui tente, contrairement à la loi, de ne pas appliquer ce traité aux personnes étrangères en situation irrégulière; selon la Convention de Vienne de 1969 (article 19) et la loi 25/2014 (article 21), une réserve ou une déclaration interprétative ne peut être introduite qu'en cas d'incompatibilité avec l'objet et le but du traité, ce qui n'est pas le cas, et, en outre, en cas de contradiction avec le droit interne, ce qui n'est pas le cas non plus.

Cette publication de la ratification au BOE, jointe en tant que **Document 4**<sup>5</sup>, est une condition nécessaire selon la législation interne espagnole, pour qu'un traité devienne partie intégrante du droit interne espagnol et pour que le traité oblige l'Espagne à s'y conformer en vertu des dispositions du traité lui-même.

## **II. CONTEXTE**

### **Premièrement. Les revenus octroyés par les Communautés autonomes en Espagne**

Le CEDS a eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises sur le système mis en place en Espagne par les Communautés autonomes, conformément aux compétences qui leur sont attribuées par la Constitution, afin de garantir un revenu suffisant aux personnes en risque de vulnérabilité, et plus récemment dans le cadre de son Rapport sur l'Espagne de 2021, Conclusions XXII-2 (2021), de sorte que la présente réclamation ne mentionne que l'état actuel des choses au moment de son introduction, étant donné que le Comité en est dûment informé.

Conformément à l'article 148.1.20 de la Constitution espagnole, les compétences en matière d'assistance sociale peuvent être assumées par les Communautés autonomes. En conséquence, les Communautés autonomes ont assumé toutes les compétences dans le domaine de la protection sociale.

Les Communautés autonomes disposent de règles spécifiques régissant les différents types de revenus minimums d'insertion, conformément au tableau suivant :

---

5 Document 4. Ratification par l'Espagne du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne du 2 novembre 2022 au BOE. Accessible sur [www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-17976](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-17976)

<b>Communauté autonome</b>	<b>Législation actuelle</b>
Andalousie	Décret-loi 14/2022, du 20 décembre, portant adoption de mesures extraordinaires et urgentes concernant le revenu minimum d'insertion sociale [...] en Andalousie, modifiant le Décret-loi 3/2017 du 19 décembre (incorporé en tant que chapitre IX).
Aragon	Décret 161/2021, du 13 octobre qui régleme la prestation complémentaire d'Aragon du revenu minimum d'établi par la loi 3/2021, du 20 mai.
Principauté des Asturies	Loi 3/2021, du 30 juin, sur la garantie des droits et des prestations vitaux.
Îles Baléares	Décret-loi 10/2020, du 12 juin, sur les prestations économiques et sociales.
Îles Canaries	Loi 5/2022, du 19 décembre, sur le revenu de citoyenneté des îles Canaries.
Cantabrie	Loi 2/2007, du 27 mars 2007, sur les droits et services sociaux (régit le revenu social de base mis à jour le 1er janvier 2023).
Castille et Léon	Loi 2/2020, du 24 novembre, modifiant le texte réécrit de la réglementation légale actuelle sur les conditions d'accès et de jouissance de la prestation essentielle de revenu garanti de la citoyenneté de Castille et Léon, approuvée par le décret législatif 1/2019, du 10 janvier.
Castille-La Manche	Résolution du 13/12/2022, par laquelle sont appelées les allocations du revenu minimum de solidarité pour l'année 2023, établi par le Décret 179/2002, sur le développement du revenu minimum de solidarité, de l'aide sociale d'urgence et des prestations économiques pour les groupes défavorisés.
Catalogne	Loi 14/2017, du 20 juillet, sur le revenu garanti de citoyenneté. Décret 5/2022 approuvant le règlement de la loi 14/2017, du 20 juillet, sur le revenu garanti de citoyenneté, et modifiant le décret 123/2007, du 29 mai, qui détermine le régime applicable à l'application et à l'octroi des prestations sociales économiques de droit subjectif, et précise les conditions requises pour la reconnaissance du droit aux prestations créées, dans le cadre du développement de la loi 13/2006, du 27 juillet, sur les prestations sociales économiques.
Communauté de Valence	Décret-loi 7/2020, du 26 juin, modifiant la loi 19/2017, du 20 décembre, sur le revenu d'inclusion de Valence.
Estrémadure	Loi 5/2019, du 20 février, sur le revenu garanti en Estrémadure.
Communauté autonome de Galice	Loi 10/2013, du 27 novembre, sur l'inclusion sociale en Galice.
Communauté autonome de Madrid	Loi 15/2001, du 27 décembre 2001, sur le revenu minimum d'insertion dans la Communauté de Madrid, partiellement modifiée par l'article 5 de la Loi 8/2012, du 28 décembre 2012, sur les mesures fiscales et administratives.
Communauté autonome de la Région de Murcie	Loi 3/2007, du 16 mars, sur le revenu de base pour l'insertion de la Communauté autonome de la région de Murcie. Décret n.º 163/2017, du 31 mai, approuvant le règlement.
Communauté forale de Navarre	Loi 15/2016, du 11 novembre, réglementant les droits à l'inclusion sociale et au revenu garanti. Décret foral 26/2018, du 25 avril, sur le développement des droits à l'inclusion sociale et au revenu garanti.
Pays Basque	Loi 3/2023, du 20 avril, modifiant la loi 14/2022, du 22 décembre, sur le système basque de garantie de revenus et pour l'inclusion.
La Rioja	Loi 4/2017, du 28 avril, régissant le revenu de citoyenneté de La Rioja.

*Tableau élaboré par nos soins à partir de la réglementation en vigueur.*

Jusqu'à la publication de la loi faisant l'objet de la présente réclamation, les prestations destinées à prévenir le risque de pauvreté et d'exclusion étaient régies par ces lois des Communautés autonomes, sans qu'il existe de réglementation nationale pour organiser et systématiser ce type de

prestation, de sorte qu'il existait en réalité 17 systèmes différents de réglementation de ces prestations.

### **Deuxièmement. Décisions du Comité européen des droits sociaux sur les revenus octroyés par les Communautés autonomes**

Le CEDS a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur la non-conformité des législations des Communautés autonomes espagnoles en matière de revenus minimums avec l'article 13 de la CSE :

- Conclusions X-2 (1990).
- Conclusions XIII-4 (1996).
- Conclusions XVI-1 (2003).
- Conclusions XX-2 (2013).
- Conclusions XXI-2 (2017).
- Conclusions XXII-2 (2021).

Dans tous ces cas, le Comité a détecté des non-conformités entre la législation des Communautés autonomes espagnoles et la CSE. Compte tenu de l'attribution des compétences établie dans la Constitution espagnole, dans son examen des non-conformités le CEDS a appliqué la doctrine de la décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004 (réclamation n.º 15/2003) : « [...] lorsque le droit interne confère à des instances locales ou régionales, à des syndicats ou à des organismes professionnels la responsabilité d'exercer une fonction donnée, les Etats parties à la Charte demeurent tenus, en vertu de leurs obligations internationales, de veiller à ce que ces responsabilités soient correctement assumées. »

L'état de la situation, suite au dernier examen de la période 2016-2019 (Conclusions XXII-2 (2021)), dans lequel le CEDS a réaffirmé les non-conformités signalées au cours des périodes précédentes, il signale la persistance de quatre non-conformités à l'article 13.1 de la CSE dans la législation espagnole :

- a) L'insuffisance des prestations, car il est inférieur à 50 % du revenu médian ajusté (626 euros par personne, à la date de révision).
- b) L'exigence d'une durée minimum de résidence dans la même adresse pour bénéficier de la prestation.
- c) L'imposition d'un âge minimum pour pouvoir être bénéficiaire de la prestation.
- d) Le manque de garantie de continuité de la prestation pendant toute la durée du besoin.

ATD Quart Monde a soumis un rapport au CEDS le 29 juin 2021, alertant le Comité, en vue de son examen, des problèmes de mise en œuvre et de gestion du revenu vital minimum et du manque de coordination avec les prestations de revenu minimum des Communautés autonomes.

Dans le texte mentionné, *Allégations au rapport présenté par le gouvernement espagnol sur la révision de l'article 13 de la Charte sociale européenne*, (**Document 5**)<sup>6</sup> nous avons mis en évidence les violations de l'article 13 de la CSE par la législation de l'IMV et les pratiques de l'administration. Le CEDS n'a pas pu tenir compte de notre rapport car la

---

<sup>6</sup> Document 5. Mouvement ATD Quart Monde, 2021, rapport. *Allégations au rapport présenté par le gouvernement espagnol sur la révision de l'article 13 de la Charte sociale européenne.*

période soumise à examen concernait les années 2016-2019, comme indiqué dans ses Conclusions XXII-2 (2021) relatives à l'Espagne. Cependant, nous le remettons ici, afin que le CEDS puisse en tenir compte dans le cadre de cette réclamation.

### **Troisièmement. Le contexte social**

En Espagne, sur la base des données présentées par le Réseau européen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (ci-après, l'EAPN) dans son rapport sur l'état de la pauvreté 2008-2019 (**Document 6**)<sup>7</sup>, en 2019, plus de 11 millions de personnes, soit environ 25,3 % de la population espagnole, étaient menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale. Parmi elles, 9,7 millions étaient menacées de pauvreté, un chiffre légèrement meilleur que celui de 2018 (8 dixièmes de moins), mais toujours supérieur aux chiffres 2008, juste avant l'impact de la crise économique et sociale en Espagne, puisqu'on comptait quelque 653 000 personnes de plus dans cette situation. Les dernières données pour 2020, année de parution de l'IMV, ne sont pas plus favorables : le taux de risque et d'exclusion sociale est passé à 26,4 % en Espagne, le risque de pauvreté de 20,7 % à 21 % et 7 % de la population se trouve dans une situation de privation matérielle grave, contre 4,7 % en 2019 (INE, 2021) ; le taux d'AROE a augmenté avec une intensité différente selon le groupe d'âge, les plus de 65 ans subissant la plus forte augmentation, 4,8 %, ce qui est vraiment préoccupant.

Il est inquiétant de constater que près de la moitié des ménages monoparentaux avec des mineur·e·s et des adolescent·e·s font partie de ce taux de risque (EAPN, 2020) ; en 2020, selon l'Institut national de statistique d'Espagne (ci-après l'INE), le pourcentage s'élevait à 49,1% dans le cas d'une personne adulte avec des mineur·e·s à charge. Environ 9 % de la population, soit 4,3 millions de personnes, vivaient dans la grande pauvreté, une situation qui renvoie à des privations et à des conditions de vie très similaires à celles des pays en développement dont nous sommes supposés être loin. Par ailleurs, en 2020, selon les données des revenus de l'année 2019, 1,4 % de la population était menacée à la fois de pauvreté, de privation matérielle grave et de faible intensité de l'emploi.

Par conséquent, au moment de la parution de l'IVM, l'Espagne n'avait pas atteint l'objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Stratégie Europe 2020 ; ODD, objectifs 1 et 10 ; PIDESC, articles 10.3 et 11), de réduire ce taux à 1,5 million de personnes, comme l'a également constaté à l'époque M. Philip Alston, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, lors de sa visite dans notre pays en février 2020 (**Document 7**)<sup>8</sup> ; par ailleurs, ces données, déjà accablantes, ne prenaient pas pleinement en compte l'effet dévastateur de la pandémie qui a commencé en 2020 et se poursuit toujours.

La privation matérielle grave est mesurée par neuf indicateurs et, en 2020, ceux qui avaient le plus augmenté étaient les suivants : premièrement, le retard dans le paiement des dépenses liées au logement principal ou aux achats à crédit au cours des 12 derniers mois (13,5 %, contre 8,3 % en 2019) ; deuxièmement, ne pas avoir les moyens de chauffer le logement à

7 Document 6. EAPN, 2020. *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España, 2008-2019* [L'état de la pauvreté. Suivi de l'indicateur de pauvreté et d'exclusion sociale en Espagne, 2008-2019]. Accessible sur [www.eapn.es/estadodopobreza/ARCHIVO/documentos/Informe\\_AROE\\_2020\\_Xg35pbM.pdf](http://www.eapn.es/estadodopobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROE_2020_Xg35pbM.pdf)

8 Document 7. *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, visite en Espagne*. <https://undocs.org/fr/A/HRC/44/40/Add.2>

une température adéquate (10,9 %, contre 7,6 %), c'est-à-dire la pauvreté énergétique ; et, troisièmement, ne pas pouvoir s'offrir un repas à base de viande, de poulet ou de poisson au moins tous les deux jours (5,4 %, contre 3,8 %). Les transferts sociaux en Espagne n'ont réussi à diminuer que de 22,94 % par rapport à la moyenne européenne de 33,2 % dans l'UE, en 2018. Nations Unies, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté sur sa visite en Espagne, tel qu'indiqué dans le Document 5 mentionné.

Considérons maintenant aux données les plus récentes, celles de 2022, publiées en 2023, une fois la prestation de l'IMV en place.

Le seuil de risque de pauvreté pour la population en 2022 est de 10.088 euros, ce qui signifie que les personnes vivant dans des ménages dont le revenu par unité de consommation est inférieur aux deux tiers, soit 6 725 euros par an (560 euros par mois), sont en situation de grande pauvreté.

Selon le Rapport sur la pauvreté de l'EAPN (2023)<sup>9</sup> et la dernière enquête sur les conditions de vie 2023<sup>10</sup>, les données ne sont pas vraiment positives.

Premièrement, l'Espagne compte environ 1,8 million de personnes en AROPE en plus du nombre qu'elle devrait avoir pour respecter ses engagements dans le cadre de l'Agenda 2030. Par ailleurs, le taux AROPE pour l'évaluation de l'Agenda 2030 atteint 26 % de la population totale, soit environ 12,3 millions de personnes sont menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale. La comparaison montre que ce taux est supérieur à celui de 2008, qui s'élevait à 23,8 %, et met également en évidence l'énorme inégalité territoriale existant en Espagne en termes de pauvreté ou d'exclusion sociale, en raison du manque d'homogénéité entre les différentes Communautés autonomes.

Deuxièmement, en 2022, l'Espagne comptera quelque 9,7 millions de pauvres, dont 43,5 % seront en situation de grande pauvreté, soit plus de 4,2 millions de personnes. Les conditions de vie des personnes les plus défavorisées se sont nettement détériorées.

Troisièmement, selon les données de la dernière enquête sur les conditions de vie (ECV) 2023, les enfants et les adolescent·e·s sont massivement touché·e·s. En 2022, le taux de privation matérielle sévère des enfants et des adolescent·e·s était de 10,1 %, le chiffre le plus élevé depuis 2008. Cela signifie qu'un enfant sur dix se trouve dans cette situation, soit près de deux fois plus qu'en 2008.

Quatrièmement, en ce qui concerne l'impact de la pauvreté sur les enfants, nous constatons que le groupe le plus défavorisé est celui des adolescent·e·s âgé·e·s de 13 à 18 ans, dont 34,9 % d'entre eux sont exposé·e·s au risque de pauvreté et d'exclusion sociale (taux AROPE), suivis par 31,4 % des enfants âgés de 4 à 12 ans et 29,9 % des enfants âgés de 0 à 3 ans, données se rapportant au taux AROPE.

---

9 EAPN, 2023. *El estado de la pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030, 2015-2022* [L'état de la pauvreté. Suivi des indicateurs de l'Agenda 2030. 2015-2022. Les Communautés autonomes]. Accessible sur [www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2023-la-situacion-en-las-CCAA.pdf](http://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2023-la-situacion-en-las-CCAA.pdf)

10 Enquête sur les conditions de vie, accessible sur [www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ine.es/prensa/ecv\\_2022.pdf&ved=2ahUKewioxe7T-puFAxVUUaQEHVvhDwMQFnoECAYQAQ&usg=AOvVaw0c67HZjaMNO4LSXW\\_XWlww](https://www.ine.es/prensa/sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ine.es/prensa/ecv_2022.pdf&ved=2ahUKewioxe7T-puFAxVUUaQEHVvhDwMQFnoECAYQAQ&usg=AOvVaw0c67HZjaMNO4LSXW_XWlww)

L'Espagne est le troisième pays de l'Union européenne à avoir le taux AROPE le plus élevé parmi les enfants et les adolescent·e·s de moins de 18 ans, devancée seulement par la Bulgarie et la Roumanie.

En synthèse, 32,2 % de la population des enfants espagnol·e·s est exposé au risque de pauvreté et d'exclusion sociale, soit un chiffre effrayant de 2,6 millions d'enfants et d'adolescent·e·s.

Quatrièmement, les transferts sociaux en Espagne n'ont pas réussi à réduire la pauvreté de manière significative. Si, avant les transferts sociaux, le chiffre est de 27,9 %, il est de 20,4 % après, ce qui est tout à fait insuffisant.

Le tableau suivant, extrait du rapport mentionné (EAPN, 2023) (page 16), montre une faible réduction du taux AROPE dans seulement cinq Communautés autonomes, les Baléares, l'Estrémadure, Ceuta, la Galice et la Communauté valencienne. Toutes les autres régions présentent un taux d'AROE plus élevé qu'en 2008.



Tableau extrait du rapport mentionné EAPN, 2023, page 16.

#### **Quatrièmement. Description de l'origine et l'évolution de l'IMV dans le cadre de l'État espagnol.**

En 2020, le revenu vital minimum a été établi pour la première fois par une disposition de l'État, le Décret-loi royal 20/2020, du 29 mai, en annexe (**Document 8**<sup>11</sup>), en application de l'article 41 de la Constitution espagnole, entendu comme un « droit subjectif à une prestation de nature économique qui garantit un niveau minimum de revenu à ceux qui se trouvent dans une

11 Document 8. Décret-loi royal 20/2020, du 29 mai, établissant le revenu vital minimum, accessible sur [www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493](http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493)

situation de vulnérabilité économique dans les termes définis dans le présent Décret-loi royal » (article 1.1) ; une prestation qui, sans préjudice des aides qui pourront être établies par les Communautés autonomes dans l'exercice de leurs compétences, « fait partie de l'action de protection du système de sécurité sociale en tant que prestation économique non contributive » (article 1.2).

L'exposé des motifs de la disposition indique que l'objectif de cette prestation est l'homogénéisation des prestations de revenus minimaux des Communautés autonomes, qui diffèrent en termes de protection, d'exigences et de montant.

Cette considération n'est ni nouvelle ni exclusive du gouvernement, puisque déjà en juin 2017, le Conseil économique et social (**Document 9**)<sup>12</sup> soulignait que, malgré les réformes des dernières décennies concernant les revenus minimaux octroyés par les régions en vertu de leurs compétences (article 148.1, point 20, Constitution espagnole), des différences significatives en termes d'accès et d'efficacité persistent ; il a aussi critiqué l'insuffisance de leurs montants pour lutter contre la pauvreté.

Le Décret-loi royal 20/2020 a établi une nouvelle prestation dans le cadre de la crise du COVID-19, avec toutefois une vocation structurelle et de rationalisation du système de protection sociale, comme indiqué dans son exposé des motifs.

Dans l'exposé des motifs de cette disposition le législateur précise son caractère permanent et le fait que sa création n'était pas envisagée comme une mesure temporaire dans le cadre du bouclier social des mesures adoptées par le gouvernement espagnol pendant la pandémie afin de mitiger ses effets.

Les objectifs de la norme, dès le départ, ont été énoncés de manière claire et très large, à savoir :

- 1) Garantir l'inclusion et éviter le piège de la pauvreté.
- 2) Créer une prestation pour couvrir le risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

Toutefois, la législation actuelle de l'IMV ne permet ni l'un ni l'autre, comme on expliquera clairement dans cette réclamation et tel que cela a été souligné par la doctrine (Burriel, 2021)<sup>13</sup>. Par ailleurs, les exigences des revenus minimums des Communautés autonomes qui étaient déjà en contradiction avec la Charte sociale européenne ont été réitérées, telles que l'âge, la durée minimum de résidence au domicile, l'insuffisance des revenus ou la définition de ce que l'on appelle les « unités de cohabitation ».

En Espagne, l'IMV est une prestation non contributive qui se justifie, entre autres, par les hauts indices structurels d'inégalité, de pauvreté et d'exclusion sociale qui existent dans notre pays.

---

12 Document 9- CES, Espagne, Informe [Rapport] 01/2017. *Políticas públicas para combatir la pobreza en España* [Politiques publiques de lutte contre la pauvreté en Espagne], pages 83-94 ; accessible sur [www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf/042f5f55-ee64-4d18-8040-b51df3ce0e6d](http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf/042f5f55-ee64-4d18-8040-b51df3ce0e6d)

13 Burriel Rodríguez-Diosdado, P. (2021), « Algunas incongruencias del Ingreso Mínimo Vital con el Pilar Europeo de Derechos Sociales: y la pobreza sigue ahí » [Quelques incongruïtés entre le revenu vital minimum et le Socle européen des droits sociaux : la pauvreté est toujours là], dans *A proteção social na encruzilhada*, pages 69-79, accessible sur <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/127183/ABDT%202021%20-%20Capa-Miolo-Contracapa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Malgré le caractère récent de cette disposition et les avantages qu'elle a établis, et compte tenu des effets négatifs qu'elle a déjà provoqués, elle a fait l'objet de multiples modifications visant à corriger certains aspects de sa configuration initiale, par le biais des instruments suivants :

- Décret-loi royal 25/2020 du 3 juillet.
- Décret-loi royal 28/2020 du 22 septembre.
- Décret-loi royal 30/2020 du 29 septembre.
- Résolution du 16 décembre 2020, de du Contrôleur général de l'administration de l'État.
- Décret-loi royal 35/2020 du 22 décembre.
- Décret-loi royal 3/2021 du 2 février.

Cependant, il reste de nombreux problèmes techniques et pratiques liés à la prestation qui n'ont pas été résolus. Il s'agit notamment du manque de réglementation, de l'absence de dialogue social lors de l'élaboration et des modifications ultérieures, et de l'écart par rapport au CEDS et au Socle européen des droits sociaux, dont le point 14 stipule que « [t]oute personne ne disposant pas de ressources suffisantes a droit à des prestations de revenu minimum adéquates pour vivre dans la dignité à tous les stades de sa vie, ainsi qu'à un accès efficace à des biens et des services de soutien. Pour les personnes qui sont en mesure de travailler, les prestations de revenu minimum devraient être combinées à des incitations à (ré)intégrer le marché du travail. »

La Loi 19/2021, du 20 décembre 2021, dont le texte est joint en tant que **Document 10**<sup>14</sup>, est actuellement en vigueur et, par conséquent, fait l'objet de la présente réclamation.

Cette loi a été modifiée.

### **Cinquièmement. La nature de l'IMV en tant que prestation d'assistance sociale dans le cadre de la CSE**

L'IMV est une prestation visant à prévenir le risque de pauvreté et d'exclusion sociale des personnes qui habitent seules ou en cohabitation lorsqu'elles se trouvent dans une situation de vulnérabilité due à une absence de ressources économiques suffisantes (article 1 de la Loi 19/2021 sur l'IMV) et cette loi est par conséquent consacrée à l'article 13 de la Charte sociale européenne, même si son exposé des motifs n'en fait pas référence.

L'IMV, ainsi que les revenus minimums d'insertion existants précédemment (non conformes à la Charte sociale européenne selon les conclusions susmentionnées du CEDS), ont développé en Espagne un modèle de provision d'aide sociale de dernier recours, au moyen de prestations économiques dirigées aux personnes ou unités de cohabitation en situation de manque de ressources ou de pauvreté.

Sa création a permis de reconnaître un droit social subjectif à une prestation principale de nature économique et non contributive -par le biais de transferts de l'État- qui a été établie dans l'article 42.1 c) du Décret-royal législatif 8/2015, du 30 octobre, portant sur l'approbation du texte de refonte de la Loi générale sur la sécurité sociale (ci-après LGSS). Il s'agit d'une prestation d'aide sociale, qui exige une « preuve du besoin »

---

14 Document 10. Loi 19/2021, du 20 décembre, établissant le revenu vital minimum, accessible sur [www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21007](http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21007).

(article 11 de la Loi 19/2021), d'une durée indéterminée, tant que la situation persiste, mais sans vocation de prestation à vie.

Le revenu garanti prévu par la loi fait partie des prestations non contributives du système de sécurité sociale et garantit un revenu minimum aux personnes ou aux unités de cohabitation dont le revenu est inférieur au seuil de 10 euros défini par la loi en fonction du nombre de personnes de l'unité de cohabitation (565,37 euros par mois pour une personne seule et montants croissants en fonction du nombre de membres et de la composition de l'unité de cohabitation).

La loi envisage cette prestation comme un revenu minimum d'insertion destiné à perdurer pendant la période de l'éventualité, mais il s'agit d'un revenu conditionnel, c'est-à-dire soumis à la vérification des revenus ou des ressources de la personne et de l'unité de cohabitation et qui entraîne des obligations pour les bénéficiaires.

Le texte de la loi déclare que la prestation du revenu vital minimum est compatible avec d'autres revenus ou salaires perçus par le demandeur et les autres bénéficiaires de son unité de cohabitation et établit que, dans le calcul du revenu, il convient d'évaluer la situation de vulnérabilité de la personne ou de l'unité qui prétend la percevoir.

Compte tenu de sa composition et de sa nature de revenu d'assistance sociale, comme les revenus minimaux des Communautés autonomes, qui sont fondés sur la compétence en matière d'assistance sociale, nous le plaçons dans cette catégorie.

La question est fondamentale tant du point de vue de sa non-conformité avec la Charte sociale européenne comme du point de vue du droit de l'Union européenne.

Par conséquent, nous affirmons que la prestation appelée « **revenu vital minimum** » -qui est considérée non-conforme à la CSE et qui constitue la base de cette réclamation collective- **est une prestation d'assistance sociale**. Cet aspect est essentiel, **quel que soit le nom donné à la prestation** et le fait qu'elle soit ou non incluse dans la LGSS.

Selon le recueil de jurisprudence de la CSE (Digest), le critère principal pour établir s'il s'agit d'une prestation de sécurité sociale ou d'une prestation d'assistance sociale est l'objectif et les conditions d'octroi de cette prestation.

Le Comité considère que l'assistance sociale couvre les prestations dont le besoin individuel constitue le critère fondamental d'octroi, sans qu'il y ait d'exigence d'affiliation à un organisme de sécurité sociale destiné à couvrir un risque spécifique, ni de condition de carence ou de paiement de cotisations. En outre, comme le précise l'article 13.1, l'assistance est accordée lorsqu'il n'existe pas de prestations de sécurité sociale garantissant à la personne intéressée des ressources ou des moyens suffisants pour couvrir le coût des soins que sa situation exige, c'est-à-dire lorsque le critère essentiel d'attribution de la prestation est la situation de besoin individuel dans laquelle se trouve une personne (Société finlandaise pour les droits sociaux c. Finlande, requête n.º 88/2012, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2014, paragraphe 110 ; conclusions XIII-4 (1996), remarque interprétative sur les articles 12 et 13).

Selon la jurisprudence du CEDS, la **condition de manque de ressources suffisantes** doit déclencher l'ensemble du mécanisme des États parties,

c'est-à-dire que l'obligation du droit à l'assistance sociale serait déclenchée lorsqu'il y a un manque de ressources tel que décrit (Conclusions 2013, Bulgarie).

Le CEDS entend par « ressources suffisantes » les ressources nécessaires pour mener une vie digne et pouvoir satisfaire les besoins fondamentaux, conformément à la jurisprudence, entre autres, dans les **Conclusions XIII-4 de l'Espagne de 1996** (commentaire interprétatif de l'article 13).

Le niveau de ressources en dessous duquel le droit de recevoir une assistance est déclenché a également été abordé par le CEDS qui l'a défini sur la base du seuil de pauvreté (Conclusions XIV-1, 1998, Portugal), dont le résumé est que lorsqu'un individu n'est pas en mesure de se procurer des ressources par ses propres moyens ou de les recevoir d'une autre source, notamment par des prestations résultant d'un régime de sécurité (Société finlandaise pour les droits sociaux c. Finlande, réclamation n.º 88/2012, décision sur le bien-fondé de septembre 2014, paragraphe 111) ; par conséquent, le droit à l'assistance sociale, lorsqu'il est concrétisé par une ressource financière, doit être une prestation de dernier recours.

L'IMV fait partie de ce type de prestations, mais la Loi 19/2021 actuellement en vigueur comprend également toute une série d'exigences qui sont considérées comme non-conformes à la Charte sociale européenne, en particulier à l'article 13 et à son lien étroit avec l'article 30.

L'IMV est une prestation individuelle, mais aussi collective, puisqu'elle s'adresse aux personnes qui vivent seules et à celles qui sont membres d'une unité de cohabitation, où l'on désigne à une personne comme bénéficiaire, qui est soumise à une condition d'âge de 23 ans, avec des exceptions réglementées.

Outre le critère de vulnérabilité ou de besoin économique (article 10.1 b) et 11 de la Loi 19/2021), l'octroi de cette prestation est soumis à d'autres exigences et, par conséquent, n'est pas conforme à la Charte sociale européenne.

En résumé, et en guise de prélude au développement ultérieur, nous soulignons que les conditions d'accès au IMV sont les suivantes (article 10 de la Loi 19/2021) :

- La condition d'âge, avec une exigence plus grande dans le reste de conditions lorsque le demandeur est âgé de moins de 30 ans (articles 5 et 10.2 de la Loi 19/2021).
- La résidence **légal, effective et continue** en Espagne, du demandeur et de toutes les personnes faisant partie de l'unité de cohabitation, pendant un an avant la demande, comme condition d'accès (article 10.1.a) de la Loi 19/2021).
- La constitution de l'unité de cohabitation six mois avant la demande (ainsi que la définition et la composition de l'unité de cohabitation de manière très stricte), articles 6, 7, 9, 10.3 de la Loi 19/2021.

### **Sixièmement. La coexistence de l'IMV et des revenus octroyés par les Communautés autonomes**

Étant donné la subsistance des revenus d'insertion –une compétence des Communautés autonomes selon la répartition des compétences établie à l'article 148.1 paragraphe 20 de la Constitution espagnole–, l'Espagne possède actuellement deux niveaux de prestations destinées aux personnes et aux familles en situation de vulnérabilité : l'IMV, de nature étatique, qui

est intégré au système de prestations non contributives de la sécurité sociale, et le niveau autonome ou régional, où se trouvent les revenus minimums d'insertion, qui, en général, sont de nature complémentaire et subsidiaire.

La création de l'IMV a entraîné la modification de certains revenus minimums des Communautés autonomes et la réduction de l'étendue de la protection qui existait jusqu'à ce moment-là, tel que nous le verrons plus loin. Cela a eu l'effet inverse à celui exprimé dans la loi.

### **III. FAITS À L'ORIGINE DE LA RÉCLAMATION**

#### **Premièrement. Critique institutionnelle et sociale : du Médiateur à la doctrine scientifique**

Bien que la création de l'IMV ait signifié une avancée dans le système intégral de prestations sociales visant à éviter les situations de pauvreté, le fait est que tant la configuration déficiente du règlement lui-même comme sa mise en œuvre pratique ont conduit à une application chaotique, entraînant une insécurité juridique alarmante pour les bénéficiaires potentiels : des délais de traitement des prestations trop longs, notamment l'abus du silence administratif, le manque de motivation de nombreuses décisions adoptées et, dans les cas les plus graves, le refus des prestations aux personnes les plus démunies.

D'autres éléments ajoutent à l'incertitude juridique :

- Une très mauvaise gestion de la prestation, en raison notamment du manque criant de matériel et de personnel dans les unités administratives auxquelles elle est confiée.
- Une conception bureaucratique et chaotique du système d'octroi des prestations.
- La révision du maintien des exigences a eu pour conséquence que les prestations n'arrivent pas là où elles devraient arriver.
- Une accumulation monumentale de familles piégées, comme nous l'expliquerons plus loin, par des montants indûment perçus et des dettes inabordables, inaccessibles et imprescriptibles auprès de l'Agence nationale pour l'administration fiscale (ci-après AEAT), ce qui a fait que l'État donne d'une main ce qu'il reprend de l'autre.

Tout cela a conduit à une analyse critique du règlement et de son application par différents organismes publics, tels que, par exemple :

- Le Médiateur et ses propositions qui figurent dans son rapport pour l'année 2022 (**Document 11**<sup>15</sup>).
- Rapport du Conseil économique et social pour l'année 2022, chapitre III, pages 101 et suivantes (**Document 12**<sup>16</sup>).

---

15 Document 11. Médiateur, Espagne, 2022, Rapport annuel, vol. 1, accessible sur <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf&ved=2ahUKewjYnYPEh5yFAxV7AvsDHeyMB9MQFnoECBMQAQ&usg=AOvVaw0hKM08iKsT132YmzhhlR0n>

16 Document 12. Rapport du Conseil économique et social pour l'année 2022, chapitre III, pages 101 et suivantes, accessible sur <https://www.ces.es/memorias>

- Le syndicat Comisiones Obreras dans ses conclusions du rapport « Marché du travail et protection contre le chômage 2022 » (**Document 13**<sup>17</sup>).
- L'Étude d'opinion 1/2022 de l'Autorité indépendante pour la responsabilité fiscale, page 50 (**Document 14**<sup>18</sup>).
- Le rapport de « deuxième opinion » de la même Autorité indépendante pour la responsabilité fiscale, daté du 15 juin 2023, fourni en tant que **Document 15**<sup>19</sup>.
- La critique quasi unanime de la doctrine scientifique qui souligne les principales failles, voire les incompatibilités de la norme avec le droit international, comme nous l'exposons dans le **Document 16**.

La doctrine la plus autorisée, représentée par M. Luis Jimena Quesada (Président du Comité européen des droits sociaux entre 2009 et 2014 et Secrétaire général de l'Institut international des droits de l'homme de 2016 à 2019 à Strasbourg, France) s'est également montrée très critique à l'égard de la situation générée par la mise en œuvre de l'IMV. Il est allé jusqu'à déclarer que la situation de la gestion de cette prestation ne pouvait être plus décourageante, en raison du nombre élevé de refus ainsi que pour les raisons suivantes : en raison des défauts de sa configuration juridique lorsqu'elle est liée à l'emploi, car elle contient des restrictions subjectives liées à l'âge ou aux unités de cohabitation, entre autres aspects ; et parce qu'elle n'est pas capable de créer un cadre réglementaire stable et applicable pour cette institution, insistant dans son propre règlement sur le fait qu'elle est basée sur des sources de droit souple ou *soft law*, telles que le Socle européen des droits sociaux. En ce sens, il convient de mentionner ses propres mots lorsqu'il déclare :

« En outre, son applicabilité juridique dépasse logiquement les vertus de la charité, sans parvenir à configurer un cadre réglementaire qui donne de la stabilité à instrument ou, pire encore, en cessant de s'inspirer de sources de droit souple qui, par conséquent, évoquent à nouveau la vertu de la charité et un esprit éthico-déontologique paradoxal de la législation » (Jimena Quesada, L., 2023)<sup>20</sup>. Les données officielles confirment que 73 % des demandes ont été rejetées sur la base de critères de revenu, de patrimoine ou de cohabitation (**Document 12**, pages 57 et suivantes). Sur le budget total prévu pour cette prestation, seul 56 % a été dépensé, compte tenu du fait que 57 % des bénéficiaires potentiels, représentant environ 400.000 ménages, n'ont pas encore fait leur demande (extrait du **Document 12**, page 94).

17 Document 13. Comisiones Obreras, 2022. Rapport. « Mercado de trabajo y protección por desempleo 2022 » [Marché du travail et protection contre le chômage 2022], conclusions ; accessible sur [www.ccoo.es/f69328ced2f55cdaae8d4b1db759513c000001.pdf](http://www.ccoo.es/f69328ced2f55cdaae8d4b1db759513c000001.pdf)

18 Document 14. Autorité indépendante pour la responsabilité fiscale, Espagne, 2022, Étude d'opinion sur le RVM 1, page 50, accessible sur [www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPINION-AIREF-IMV.pdf&ved=2ahUKEwi2oryFi5yFAxV7VaQEHXLFzAzkQFnoECA4QAQ&usq=AOvVaw0jtp5kd4PdE3pl9nrCexAT](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPINION-AIREF-IMV.pdf&ved=2ahUKEwi2oryFi5yFAxV7VaQEHXLFzAzkQFnoECA4QAQ&usq=AOvVaw0jtp5kd4PdE3pl9nrCexAT)

19 Document 15. Autorité indépendante pour la responsabilité fiscale, Espagne, 2023, Étude d'opinion 2 ; accessible sur [https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/06/IMV/230615.-Opinio%CC%81n.-Segunda-Opinio%CC%81n-IMV\\_AIReF.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/06/IMV/230615.-Opinio%CC%81n.-Segunda-Opinio%CC%81n-IMV_AIReF.pdf)

20 Jiménez Quesada, L. 2023. El Ingreso Mínimo Vital como derecho fundamental social de nueva generación [Le revenu vital minimum en tant que droit social fondamental d'une nouvelle génération]. *Equality ES*, 8, 205-225. Accessible sur <https://doi.org/10.18042/cepc/lgdES.8.07>.

Afin d'augmenter le taux de bénéficiaires, les règlements transitoires ont automatiquement accordé la reconnaissance des prestations de l'IMV aux bénéficiaires de l'allocation non contributive pour enfant à charge, sans se rendre compte que les exigences de ce type de prestations ne sont pas identiques à celles de l'IMV. Cela a conduit, dans la plupart des cas, à l'ouverture, trois ans plus tard, de milliers de procédures de révision qui ont abouti à la modification ou à la suppression du droit au IMV et à l'ouverture de procédures de recouvrement des montants indûment perçus. Ainsi, le versement des prestations de l'IMV a appauvri encore davantage des milliers de familles vulnérables qui, à la suite d'une attribution d'office indûment accordée, se retrouvent privées de tout type de revenu, avec des dettes impossibles à rembourser pour des revenus indus et sujettes à la possibilité de saisie des prestations ultérieures.

**Le Document 16** (réf. 202305002) présente un cas typique et illustratif de plusieurs milliers de cas similaires : une famille monomarentale<sup>21</sup> avec deux enfants qui, en juin 2020, a reçu automatiquement la prestation de l'IMV parce que l'un des enfants avait déjà bénéficié d'une allocation pour enfant à charge. Il se trouve que l'autre enfant de l'unité de cohabitation appartient à un autre parent que le premier, dont le bénéficiaire est en instance de divorce. Lors de la révision effectuée à la fin de l'année 2022, compte tenu des données fiscales fournies par l'AEAT pour l'année 2021, il a été ouvert un dossier pour paiement indu et, sans notification préalable, en novembre 2022, elle a cessé de percevoir la prestation IMV et a reçu une demande de remboursement d'un montant de 1455 euros; en conséquence, compte tenu de la persistance de sa situation de manque de ressources, elle a été contrainte de demander une nouvelle prestation en raison de l'aggravation de sa situation, qui a été reconnue, mais dont elle ne perçoit que 50 euros par mois depuis le 1er janvier 2022, ce qui lui a été communiqué en décembre 2022. Sa réclamation, présentée le 5 janvier 2023, n'a toujours pas été résolue, ce qui oblige à engager une procédure judiciaire en raison du silence de l'administration<sup>22</sup>.

Cette anomalie a été mise en évidence par l'Autorité indépendante pour la responsabilité fiscale (AIREF, 2022) déjà mentionné :

« Au cours du premier mois de fonctionnement du régime, les dossiers des bénéficiaires de la prestation pour enfant à charge qui remplissaient les conditions de l'IMV ont été traités d'office, ce qui a donné lieu à la prise en compte de 113.000 demandes. Au 31 décembre 2021, ce nombre de demandes constitue 40 % du nombre total de dossiers approuvés, ce qui explique, dans une certaine mesure, le fait de la meilleure couverture de l'IMV parmi les ménages avec mineurs.

---

21 Terme désignant les familles monoparentales ayant une femme à leur tête, qui sont majoritaires et font souvent l'objet d'un soutien particulier.

22 Ce document met en évidence, en couleur sépia, les documents qui sont le résultat de la collaboration et du témoignage des personnes affectées qui ont participé à la collecte des données et à la préparation de cette réclamation. Nous voulons ainsi souligner leur rôle central et leur expérience dans la construction d'une société plus juste.

### GRÁFICO 30. EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL CANAL DE TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES

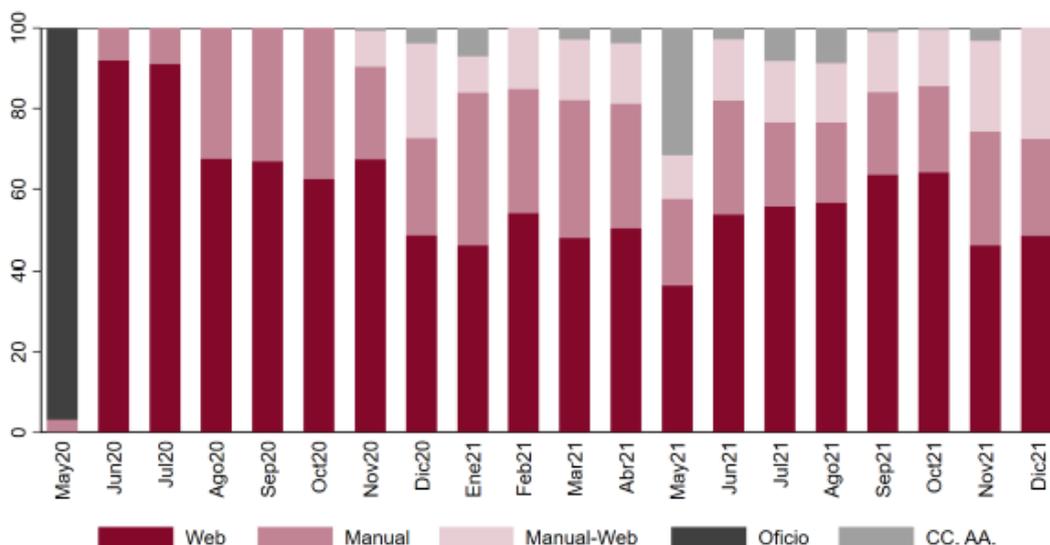


Tableau extrait d'AIREF, 2023.

Le dernier rapport de l'Autorité indépendante pour la responsabilité fiscale (AIREF, 2023), Document 15, évalue l'impact l'application de la disposition à partir de juin 2023 et signale ses principales lacunes :

« L'IMV bénéficie à 284.000 sur les 800.000 ménages qui pourraient en bénéficier (35 %). Ce chiffre est similaire à celui de l'année précédente. (Coût annuel de 1,9 milliard d'euros, 47 % de son potentiel) 469.000 ménages qui pourraient bénéficier de l'IMV et qui n'en ont pas fait la demande, non-recours (*no take-up*).

- 58 % du potentiel.
- 61 % sont des ménages sans enfants (personnes seules + ménages constitués uniquement de personnes adultes).
- 64 % habitent en Andalousie, en Catalogne, dans la Communauté autonome de Valence ou à Madrid.
- 38 % des ménages dont le revenu augmenterait de moins de 30 % s'ils bénéficiaient de l'IMV.
- Transfert inconnu des revenus minimaux des régions autonomes vers l'IMV : mauvaise qualité des informations micro des revenus minimaux transmises par les Communautés autonomes à l'AEAT) et à Institut national de la sécurité sociale (ci-après INSS) (carte sociale numérique). Environ 80 % des ménages bénéficiaires potentiels du revenu minimum sont des bénéficiaires de l'IMV.

Conformément au premier avis, accélérer la transformation vers un nouveau modèle de gestion de l'IMV plus automatisé, fondé sur l'intégration des sources d'information administrative sur les revenus, le patrimoine, les impôts et toutes les prestations (y compris le revenu minimum) de toutes les administrations autour d'une base de données commune qui pourrait être complétée par une déclaration de revenu universelle, dans le but de :

- S'orienter vers un IMV initié d'office (ou sous forme d'un impôt négatif), contribuant ainsi à réduire le non-recours.
- Permettre le transfert immédiat des bénéficiaires du revenu minimum des Communauté autonomes vers l'IMV.
- Être activé lorsqu'une situation de pauvreté survenue est identifiée (croisement des informations de l'AEAT et des cotisations sociales,

Trésorerie générale de la sécurité sociale, ci-après TGSS) ou servir de modèle-plateforme pour d'autres prestations sociales ou des transferts directs ciblés.

Faire un usage plus approfondi des données disponibles sur une base mensuelle par les administrations (AEAT et TGSS) avec le double objectif de :

- Ajuster les montants de la prestation en temps réel aux revenus des bénéficiaires, ce qui atténue l'incidence et l'ampleur des révisions ou déterminer la possibilité, la pertinence et la faisabilité d'une simplification de la définition des revenus éligibles pour l'accès au IMV, ce qui renforcerait la capacité de cette prestation à répondre aux situations de pauvreté survenue. »

L'interaction entre les bénéficiaires de l'IMV qui recevaient aussi un revenu octroyé par les Communautés autonomes, dans les révisions de revenus selon les données de l'AEAT, a également généré un problème qui a affecté un bon nombre de bénéficiaires de l'IMV. En d'autres termes, le fisc a considéré les revenus régionaux comme des revenus du travail ou des subventions à prendre en compte dans ce contexte, mais lorsque le barème a été dépassé par la somme des deux montants, cela a entraîné l'extinction de la prestation régionale, malgré le fait que ces revenus régionaux étaient compatibles et ne devaient pas être pris en compte conformément au décret et à la loi régissant l'IMV.

Pour preuve, la décision qui confirme la demande de rejet au motif que l'AEAT a calculé les revenus du revenu d'inclusion de Valence (**Document 17**, réf. 202305003).

Les différents aspects qui font partie de la présente réclamation, soit en raison de la configuration juridique elle-même qui n'est pas conforme aux articles de la CSE qui seront mentionnés, soit en raison de la pratique administrative et des effets qu'elle génère, sont les suivants :

### **Deuxièmement. Des montants insuffisants.**

La Loi 19/2021, du 20 décembre, régleme la prestation économique de l'IMV à l'article 13 comme suit :

« 1. Le montant mensuel de la prestation de revenu vital minimum correspondant au bénéficiaire individuel ou à l'unité de cohabitation est déterminé par la différence entre le montant du revenu garanti, tel qu'il est établi à l'article suivant, et le montant total de tous les revenus et rémunérations du bénéficiaire ou des membres composant cette unité de cohabitation au cours de l'exercice précédent, dans les conditions établies aux articles 11, 16 et 19, à condition que le montant obtenu soit égal ou supérieur à 10 euros par mois.

2. Aux fins indiquées dans l'article précédente, il est considéré comme un revenu garanti :

a) Dans le cas d'un bénéficiaire individuel, le montant mensuel du revenu garanti est égal à 100 % du montant annuel des pensions non contributives fixé annuellement dans la Loi sur le budget général de l'État, divisé par douze.

À ce montant s'ajoute une prestation complémentaire équivalent à 22 % dans le cas où le bénéficiaire individuel présente un degré de handicap reconnu égal ou supérieur à 65 %.

b) Dans le cas d'une unité de cohabitation, le montant mensuel prévu au point a) est majoré de 30 % par chaque membre supplémentaire à partir du deuxième membre, jusqu'à un maximum de 220 %.

c) Au montant mensuel prévu au paragraphe b) s'ajoute, dans le cas d'un ménage monoparental, une prestation complémentaire égale à 22 % du montant prévu au point a). Pour déterminer le montant de la prestation, on considère comme unité de cohabitation monoparentale celle composée d'une seule personne adulte qui vit avec un ou plusieurs descendants mineurs jusqu'au deuxième degré dont cette personne a la garde exclusive, ou qui vit avec un ou plusieurs mineurs en régime d'accueil familial permanent ou en accueil en vue d'adoption lorsque cette personne est le seul parent ou tuteur, ou lorsque l'autre parent, tuteur ou accueillant est en prison ou dans un hôpital pendant une période ininterrompue d'un an ou plus.

Dans le cas où les descendants ou les mineur·e·s visés au paragraphe précédent vivent exclusivement avec leurs parents ou, le cas échéant, avec leurs grands-parents ou tuteurs ou accueillants familiaux, le même complément est reconnu lorsque l'un d'entre eux présente un degré reconnu de dépendance, d'incapacité permanente absolue ou de handicap grave. Aux fins de la perception de la prestation complémentaire susmentionnée, on considère également comme unité de cohabitation monoparentale celle formée exclusivement par une femme ayant subi des violences de genre, conformément à la Loi organique 1/2004, du 28 décembre, sur les mesures de protection intégrale contre les violences de genre, et un ou plusieurs descendants jusqu'au deuxième degré, mineur·e·s, dont elle a la tutelle et la garde ou, le cas échéant, un ou plusieurs mineurs placés en famille d'accueil permanente ou en vue d'une adoption.

d) De même, au montant mensuel prévu au paragraphe b) s'ajoute un supplément équivalent à 22 % du montant établi au paragraphe a) dans le cas où l'unité de cohabitation comprend une personne ayant un degré de handicap reconnu égal ou supérieur à 65 %.

e) Le montant du complément d'allocation pour enfant prévu à l'article 11, paragraphe 6, est un montant mensuel pour chaque enfant mineur du ménage, en fonction de l'âge atteint au 1er janvier de l'exercice financier concerné, conformément aux tranches suivantes :

Enfants de moins de trois ans : 100 euros.  
Plus de trois ans et moins de six ans : 70 euros.  
Plus de six ans et moins de 18 ans : 50 euros.

3. La majoration éventuelle des montants établis dans les paragraphes précédents est déterminée par voie réglementaire lorsque les charges locatives de la résidence habituelle dépassent 10 % du revenu garanti qui correspond, dans son montant annuel, en fonction de la taille et de la configuration de l'unité de cohabitation.

4. Lorsque les mêmes enfants ou mineur·e·s ou adultes bénéficient de mesures d'aide à la décision établies judiciairement font partie de différentes unités familiales en cas de garde partagée établie judiciairement, ils sont considérés, aux fins de la détermination du montant de la prestation, comme faisant partie de l'unité dans laquelle ils sont domiciliés.

5. Pour l'exercice 2020, le montant annuel du revenu garanti dans le cas d'un bénéficiaire individuel est de 5.538 euros. Pour déterminer le montant applicable à chaque unité de cohabitation, le barème établi à l'annexe I est appliqué sur la base du montant correspondant à un bénéficiaire individuel.

6. En tout état de cause, et indépendamment des revenus de la personne vivant seule ou de l'unité de cohabitation au cours de l'année précédente, lorsque le demandeur du revenu vital minimum ou un ou plusieurs membres de l'unité de cohabitation, le cas échéant, bénéficiait d'une ou plusieurs pensions contributives ou non contributives de la sécurité sociale, ou d'une allocation de chômage pour les plus de 52 ans, reconnues à la date de la demande ou reconnues avant la décision, dont le montant mensuel cumulé, y compris la partie proportionnelle des mensualités supplémentaires (Noël ou été), était inférieur au montant mensuel applicable, et que le revenu vital minimum est reconnu parce que toutes les conditions requises sont remplies, le montant mensuel de cette prestation ne peut dépasser la différence entre le montant mensuel précité du revenu garanti et le montant mensuel de la pension ou de la somme des pensions, y compris, le cas échéant, la partie proportionnelle des mensualités supplémentaires.

Lorsque le montant mensuel cumulé susmentionné des pensions, contributives ou non contributives, du système de sécurité sociale, ainsi que, le cas échéant, des allocations de chômage pour les personnes âgées de plus de 52 ans, est égal ou supérieur au montant mensuel du revenu garanti applicable, le droit au revenu vital minimum n'est pas reconnu.

De même, la reconnaissance d'une pension contributive ou non contributive de la sécurité sociale ou d'une allocation de chômage pour les plus de 52 ans au(x) bénéficiaire(s) de la prestation du revenu vital minimum déterminera la réduction ou la suppression de cette prestation selon les mêmes critères indiqués dans les paragraphes précédents, en tenant compte de la somme de toutes les pensions détenues par le bénéficiaire individuel ou les membres de l'unité de cohabitation, avec effet à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel la pension a été reconnue ou à compter de sa date d'effet si celle-ci est postérieure.

En aucun cas, la mise à jour du montant du revenu vital minimum avec effet au 1er janvier de chaque année, prévu à l'article 16.3, ne peut donner lieu à la perception d'un montant mensuel supérieur à la différence entre le revenu garanti applicable conformément au présent article et le montant qui, après sa mise à jour, était le montant de la pension ou la somme des pensions et, le cas échéant, des allocations de chômage perçues par le bénéficiaire individuel ou l'un des membres de l'unité de cohabitation à cette date. »

Selon l'annexe I du règlement, le revenu garanti pour une personne seule en 2023 sera de 6.784,44 euros par an, ce qui équivaut à un montant mensuel de 565,37 euros.

Ce montant est majoré selon un barème figurant dans la même annexe I, de sorte qu'il est augmenté jusqu'à un maximum de 2,2 fois le revenu garanti selon le tableau suivant :

	<b>Échelle des incréments</b>
Un adulte seul	6.784,44 € (revenu garanti pour une personne adulte seule, actualisé pour l'année 2023)
Un adulte et un mineur	1,52

	Échelle des incréments
Un adulte et deux mineurs	1,82
Un adulte et trois mineurs	2,12
Une personne adulte et quatre mineurs ou plus	2,2
Deux adultes.	1,3
Deux adultes et un mineur	1,6
Deux adultes et deux mineurs	1,9
Deux adultes et trois mineurs ou plus	2,2
Trois adultes	1,6
Trois adultes et un mineur	1,9
Trois adultes et deux mineurs ou plus	2,2
Quatre adultes	1,9
Quatre adultes et un mineur	2,2

Tableau extrait de la loi 19/2021 du 20 décembre, annexe I

Conformément à la doctrine du CEDS, examinée ci-dessous, le montant fixé à présent est manifestement insuffisant au regard de l'article 13.1 de la CSE, puisqu'il est nettement inférieur à 50 % du revenu médian équivalent.

En Espagne, selon l'enquête sur les conditions de vie de l'Institut national des statistiques (ci-après INE), le revenu équivalent médian en 2021<sup>23</sup> était de 15.892 euros pour les ménages en 2020, avec une diminution de -0,9 % par rapport à l'année précédente. Cela signifie que le montant par mois s'élève à 662,16 euros, avec des différences très importantes selon les Communautés autonomes. Cette différence n'est pas prise en compte dans la loi.

Le caractère insuffisant de la prestation est évident de manière générale, mais il devient beaucoup plus éloquent si l'on tient compte du fait que, en général, le prix des logements loués est extrêmement élevé dans de nombreuses régions d'Espagne. Le **Document 18** (référence [202305001](#)) présente un cas illustratif, dans lequel une unité de cohabitation avec un loyer mensuel de 491 euros reçoit une prestation de IMV de 362 euros en 2022, malgré le fait que la disposition légale prévoit une majoration du montant lorsqu'il est prouvé que les coûts de location du logement habituel sont supérieurs à 10 % du loyer garanti correspondant (article 13.3).

L'insuffisance des revenus est également illustrée par le montant approuvé dans les cas d'unités de cohabitation qui reçoivent des pensions alimentaires en faveur de leurs enfants, lorsque, en raison de l'évaluation anachronique effectuée, les prestations de l'IMV sont reconnues pour des montants ridicules, de 50 ou 60 euros, comme nous le présentons dans le **Document 19** (référence ref. [202305002](#)).

Il est également évident que les montants ne sont pas conformes à l'article 13 de la Charte sociale européenne si l'on tient compte du fait que, selon la loi espagnole, les revenus garantis ne sont pas majorés lorsque le nombre de membres du ménage est supérieur à six. Dans ces cas, le montant des prestations ne sera pas augmenté, malgré l'accroissement des

23 INE, ECV, 2023. Accessible sur [www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608)

besoins proportionnellement à l'augmentation du nombre de membres de l'unité familiale.

Comme nous le verrons dans le treizième point, cette limitation affecte aussi, en priorité, la protection des mineur·e·s intégré·e·s dans l'unité de cohabitation, surtout dans les familles nombreuses où l'augmentation des besoins ne correspond pas aux limitations de revenus pour les satisfaire.

### **Troisièmement. Résidence légale**

Cette réclamation comporte deux aspects liés à l'exigence de résidence légale :

- a) **L'exigence d'une période minimale de résidence légale en Espagne pour bénéficier de la prestation de revenu vital minimum et l'établissement d'« unités de cohabitation ».**

L'article 4 du règlement stipule au paragraphe 3 :

« Les bénéficiaires doivent remplir les conditions d'accès à la prestation énoncées à l'article 10, ainsi que les obligations pour le maintien du droit énoncées à l'article 36. »

L'article 10 du règlement stipule ce qui suit :

« 1. Toutes les personnes bénéficiaires, qu'elles fassent ou non partie d'une unité de cohabitation, doivent remplir les conditions suivantes :

- a) Avoir **une résidence légale et effective en Espagne et l'avoir eue de manière continue et ininterrompue pendant au moins l'année précédant immédiatement la date de présentation de la demande. Cette période n'est pas exigée en ce qui concerne :**

- 1. Les mineurs incorporés dans l'unité de cohabitation à la suite d'une naissance, d'une adoption, d'un regroupement familial de fils et de filles, d'une tutelle en vue d'une adoption ou d'un placement permanent dans une famille d'accueil.**

- 2. Les victimes de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle.**

- 3. Les femmes victimes de violences de genre.**

Aux fins du maintien du droit à cette prestation, on considère qu'une personne a sa résidence habituelle en Espagne même si elle a passé du temps à l'étranger, à condition que ce temps ne dépasse pas quatre-vingt-dix jours civils par année civile ou que l'absence du territoire espagnol soit due à une maladie dûment justifiée.

- b) se trouver dans une situation de vulnérabilité économique due à l'absence de revenus, de ressources ou de biens suffisants, selon les termes établis à l'article 11.

- 2. Les bénéficiaires visés à l'article 4.1.b), âgés de moins de 30 ans à la date de demande du revenu vital minimum, doivent prouver qu'ils ont vécu de manière indépendante en Espagne pendant au moins les deux années précédant immédiatement la date susmentionnée. Cette exigence ne s'applique pas aux personnes âgées de 18 à 22 ans qui sont issues des centres résidentiels de protection des mineurs des différentes Communautés autonomes.**

Aux fins du paragraphe précédent, une personne est considérée comme ayant vécu de façon indépendante si elle peut prouver qu'elle a eu un domicile différent de celui de ses parents, tuteurs ou accueillants familiaux au cours des deux années précédant immédiatement la demande et que, pendant cette période, elle a été inscrite pendant au moins douze mois, de façon continue ou non, à l'un des régimes qui du système de sécurité

sociale, y compris le régime public des pensions, ou à une mutuelle alternative au régime spécial de sécurité sociale des travailleurs indépendants ou des travailleurs à leur compte.

**Les bénéficiaires visés à l'article 4.1.b), âgés de plus de 30 ans à la date de la demande, doivent prouver que, au cours de l'année précédant immédiatement cette date, leur adresse en Espagne a été différente de celle de leurs parents, tuteurs ou accueillants familiaux.**

**Les conditions prévues aux paragraphes précédents ne sont pas exigées lorsque la cessation de la cohabitation avec les parents, les tuteurs ou les personnes chargées de l'accueil est due au décès de ces derniers. Elles ne sont pas non plus exigées des personnes qui, victimes de violences de genre, ont abandonné leur résidence habituelle, des sans-abris, des personnes qui ont entamé une procédure de séparation ou de divorce, des victimes de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle ou des personnes qui se trouvent dans d'autres situations établies par voie réglementaire.**

**3. Lorsque les bénéficiaires font partie d'une unité de cohabitation, il est exigé que cette unité ait été constituée de manière continue dans les conditions prévues aux articles 6, 7 et 8, depuis au moins six mois avant l'introduction de la demande.**

**Cette exigence n'est pas requise en cas de naissance, d'adoption, de tutelle en vue d'une adoption ou d'un placement familial permanent de mineurs, de regroupement familial d'enfants mineurs, dans le cas de femmes victimes de violences de genre ou de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle, ou dans d'autres cas justifiés qui peuvent être déterminés par voie réglementaire.**

**4. Les conditions énumérées aux paragraphes précédents doivent être remplies au moment de l'introduction de la demande ou au moment de la demande révision, et doivent être maintenues au moment de la délivrance de la décision et aussi longtemps que le revenu vital minimum est perçu. »**

L'article 6 de la loi, sous le titre « **unités de cohabitation** », établit quant à lui ce qui suit :

**« 1. Sont considérées comme unités de cohabitation toutes les personnes qui résident dans le même domicile et qui sont unies par le mariage, le concubinage ou par un lien jusqu'au deuxième degré de consanguinité, d'affinité ou d'adoption, ainsi que les autres personnes avec lesquelles elles vivent en vertu d'un placement en vue d'une adoption ou d'un placement permanent en vue d'une adoption.**

Aux fins des dispositions du présent article, est **considéré comme couple en concubinage** celui formé par une relation une relation d'affectivité analogue à la relation conjugale, **au moins deux ans à l'avance**, par ceux qui, sans être empêchés de se marier, n'ont pas de relation conjugale avec une autre personne et vivent ensemble de façon stable et notoire immédiatement avant de demander la prestation et pendant une période ininterrompue d'au moins cinq ans.

Le décès de l'une des personnes composant l'unité de cohabitation ne modifie pas la notion d'unité de cohabitation, même si ce décès entraîne la perte, entre les survivants, des liens prévus aux paragraphes précédents.

Lorsque, en application des instructions techniques correspondantes aux mairies sur la gestion du registre municipal, des personnes sont inscrites dans des établissements collectifs ou, parce qu'elles sont sans abri et

résident habituellement dans une municipalité, elles sont inscrites à une adresse fictive, les dispositions de l'article 8 s'appliquent.

2. La séparation temporaire pour des raisons d'études, de travail, de traitement médical, de réadaptation ou d'autres raisons similaires n'est pas considérée comme une rupture de la cohabitation.

À cette fin, pour être considéré comme un membre de l'unité de cohabitation, la **résidence effective, légale et continue en Espagne** est une condition nécessaire.

3. Une même personne ne peut en aucun cas faire partie de deux ou plusieurs unités de cohabitation. »

Cette disposition a été réformée à plusieurs reprises jusqu'à ce qu'elle prenne sa forme actuelle, incluant de plus en plus de situations qui étaient à l'origine exclues du bénéfice de la prestation.

En vertu de cette disposition, certaines situations de vulnérabilité sont exclues de la prestation de l'IMV :

- Pour l'unité de cohabitation, l'imposition d'un délai d'au moins un an.
- Pour les moins de 30 ans, deux ans d'indépendance économique et au moins un an d'affiliation à un régime de sécurité sociale.
- Pour l'ensemble de l'unité de cohabitation, un minimum de six mois continus d'inscription au recensement.

Ceci a été critiqué par l'Autorité indépendante pour la responsabilité fiscale (AIREF, 2022), Document 14, pages 62 et suivantes, qui souligne que « ... le non-respect des exigences relatives à l'unité de cohabitation représente la deuxième cause de rejet des demandes de IMV et a conduit au rejet de 210 000 dossiers. Dans 59 % de ces cas, la raison du rejet est que l'unité de cohabitation déclarée par le ménage ne coïncide pas avec celle qui apparaît dans le recensement pour cette adresse. 15 % des dossiers rejetés pour ces raisons ne respectent pas la période d'enregistrement du recensement requise (un an dans la période qui nous occupe). »

De telles circonstances se produisent, par exemple, lorsque l'unité de cohabitation en situation d'exclusion est constituée depuis moins de six mois au moment de la demande (article 10.3) et ne peut donc pas demander la prestation avant d'avoir atteint au moins cette période minimale, ou lorsque tous les membres de l'unité de cohabitation n'ont pas une résidence légale et continue d'au moins un an (article 10.a) et ne font pas partie des groupes exemptés aux paragraphes 1 à 3 de l'article 10.a).

Voici quelques exemples d'exclusions dues à cette limitation :

- 1) Lorsque l'un des membres d'une unité de cohabitation (concubin·e, conjoint·e, parent rattaché·e) est en situation administrative irrégulière parce qu'il est étranger et qu'il n'a pas obtenu ou a perdu par la suite le permis de séjour légal.
- 2) Lorsque l'unité ou l'un de ses membres n'a pas un an de résidence légale indépendante et ininterrompue.
- 3) Lorsque cette unité de cohabitation n'a pas été inscrite au registre municipal depuis au moins six mois.
- 4) Lorsqu'un nouveau membre rejoint ladite unité, et ne remplit pas les conditions d'âge, de résidence minimale ou d'enregistrement dans l'unité de cohabitation au cours de la période précédente et qui ne fait pas partie des exceptions prévues à l'article 10.1 a) 1 à 3.

- 5) Les personnes célibataires âgées de 26 à 30 ans qui ont appartenu à d'autres unités de cohabitation au cours des deux années précédant la demande.
- 6) Lorsque les enfants déménagent en raison d'un changement dans les modalités de garde entre les parents.
- 7) Le cas très répandu des familles roms qui ne formalisent pas leurs unions affectives et leurs mariages conventionnels conformément à leurs propres idiosyncrasies.
- 8) L'unité de cohabitation formée par des concubins qui n'ont pas vécu ensemble pendant les 5 années précédant la situation de besoin, et qui n'ont pas été constituées en tant que tels depuis 2 ans.

La pratique de l'INSS à cet égard est éloquent, comme en témoignent les refus fondés sur ce raisonnement, qui sont joints en tant que **Documents 20** (ref. 202309001) **et 21** (ref. 202304001), montrant le refus généralisé de l'IMV aux personnes et aux unités de cohabitation en situation de vulnérabilité, mais qui ne remplissent pas les critères rigides d'inscription au registre municipal.

En outre, en ce qui concerne les concubins, il existe une discrimination flagrante qui n'a rien à voir avec la situation de besoin et qui établit une rigidité injustifiable des conditions requises pour bénéficier de l'IMV. L'article 6 ne tient même pas compte du fait que, lorsqu'il s'agit de définir juridiquement ce qu'est un couple de concubins aux fins de l'IMV, la réglementation sur ce que l'on entend par « concubinage » [*pareja de hecho*] n'est pas uniforme dans les différentes Communautés autonomes. A titre d'exemple, nous citerons deux régions, la Galice et la Catalogne, qui ont leur propre réglementation.

En Galice, la troisième disposition additionnelle de la Loi 2/2006, du 14 juin, sur le droit civil galicien<sup>24</sup> assimile les droits des couples mariés à ceux des couples en concubinage, et définit ces derniers comme « (...) les unions de deux personnes majeures, capables, qui vivent ensemble avec l'intention ou la vocation de permanence dans une relation d'affection analogue au mariage et qui l'inscrivent dans le registre galicien des couples en concubinage [*parejas de hecho*], en exprimant leur volonté d'en assimiler les effets à ceux du mariage. » Comme on peut le constater, il n'y a pas d'exigence quant à la durée de l'union, comme le fait la LIMV à l'article 6 ci-dessus.

En Catalogne, il est établi qu'à des fins juridiques, un concubinat [*pareja de hecho*] existe lorsque : a) deux personnes vivent ensemble pendant plus de deux années ininterrompues, et non cinq comme l'exige la LIMV ; ou b) si, pendant la cohabitation, sans préciser la durée, ils ont un enfant commun ; ou, c) indépendamment de la durée de la cohabitation, s'ils formalisent la relation dans un acte public. Tout ceci est établi dans les articles 234-1 et 234-2 du Code civil de Catalogne (Loi 25/2010, du 29 juillet, du deuxième livre du Code civil de Catalogne, relatif à la personne et à la famille)<sup>25</sup>.

#### **b.- Non-reconnaissance de la prestation de revenu vital minimum, ni de la prestation d'urgence pour les étrangers en situation**

24 Accessible sur <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-1456>.

25 Accessible sur <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13312>.

### **administrative irrégulière. Difficultés pour les étrangers dues à la condition de résidence.**

De même, l'IMV ne fournit pas d'assistance sociale de base à la population immigrée en situation irrégulière, car le concept de cette prestation exclut la possibilité d'accès à ce droit pour les personnes qui n'ont pas de résidence légale et pour les unités de cohabitation dans lesquelles l'un des membres peut se trouver dans cette situation.

Dans ce contexte de non-conformité avec les articles 13, E et les articles connexes de la Charte sociale c'est important car l'Espagne a ratifié le Protocole additionnel à la CSE.

L'article 10.1 de la Loi 19/2021 de l'IMV exige, pour l'accès à la prestation, une résidence légale et effective continue pendant une année précédant immédiatement la demande (article 10.1 de la Loi 19/2021). Cette exigence s'applique à la fois au demandeur individuel et à tous les membres de l'unité familiale dans le cas d'une demande collective. Pour la détermination de la résidence habituelle, on utilise le critère des séjours pour les pensions non contributives (article 271.1 f) de la LGSS) ; en d'autres termes, on ne tiendra pas compte des séjours à l'étranger ne dépassant pas 90 jours –ce qui se reflète dans le système d'obligations et de sanctions prévu par le règlement– ou lorsque l'absence est motivée par une maladie justifiée, bien qu'elle puisse avoir une durée supérieure à 90 jours.

Les exceptions à l'exigence générale d'un an de résidence légale et effective (article 10.1 a) de la Loi 19/2021) ne concernent pas les étrangers en situation de besoin, mais ce que l'on appelle les « situations de plus grande vulnérabilité », en particulier les victimes de violences de genre, de la traite des êtres humains ou de l'exploitation sexuelle.

### **Quatrièmement. Les restrictions d'âge**

L'IMV établit un âge minimum, après la disparition, dans la Loi 19/2021, de l'âge maximum établi lors de l'introduction de l'IMV en mai 2020, qui correspondait à 65 ans, ce qui constitue une amélioration pour ceux qui, à cet âge, n'ont pas encore rempli les critères d'âge de la retraite, car l'exigence en termes de temps a été augmentée.

Dans le cas de l'IMV, suite aux nombreuses réformes, il est établi que les bénéficiaires doivent être des personnes âgées de plus de 23 ans (article 4.1 b) et 5.2 Décret-loi royal 19/2021).

Ainsi, l'**article 4** prévoit :

« 1. Peuvent être bénéficiaires du revenu vital minimum les personnes suivantes :

a) Les personnes qui font partie d'une unité de cohabitation dans les conditions prévues par la présente loi.

b) Les **personnes âgées d'au moins vingt-trois ans qui ne font pas partie d'une unité de cohabitation aux termes de la présente loi**, à condition qu'elles ne soient pas unies à une autre personne par le mariage ou par un concubinage, à l'exception de celles qui ont entamé une procédure de séparation ou de divorce ou de celles qui se trouvent dans d'autres circonstances qui peuvent être déterminées par voie réglementaire.

Ni la condition d'âge ni la condition d'avoir entamé une procédure de séparation ou de divorce ne seront exigées dans le cas des femmes

victimes de violences de genre ou de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle.

Cette condition ne sera pas non plus exigée des personnes âgées de 18 à 22 ans issues de centres résidentiels pour la protection des mineurs des différentes Communautés autonomes et qui ont été sous la tutelle d'entités publiques pour la protection des mineurs au cours des trois années précédant leur majorité, ou qui sont des orphelins absolus, à condition qu'elles vivent seules sans faire partie d'une unité de cohabitation.

2. Les bénéficiaires de la prestation du revenu vital minimum peuvent être des personnes qui utilisent temporairement un service résidentiel, de caractère social, sanitaire ou socio-sanitaire.

La prestation de services résidentiels prévue au paragraphe précédent peut être permanente dans le cas des femmes victimes de violences de genre ou victimes de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle, ainsi que d'autres exceptions qui peuvent être établies par voie réglementaire.

3. Les bénéficiaires doivent remplir les conditions d'accès à la prestation énoncées à l'article 10, ainsi que les obligations pour le maintien du droit énoncées à l'article 36. »

**L'article 5** prévoit également ce qui suit :

« 1. Cette prestation est due aux personnes ayant la capacité juridique qui la demandent et la reçoivent, soit en leur nom propre, soit au nom d'une unité de cohabitation. Dans ce dernier cas, l'ayant droit représente ladite unité.

La demande doit être signée, le cas échéant, par tous les membres majeurs de l'unité de cohabitation qui ne disposent pas de mesures d'aide à la décision légalement établies. Les personnes qui disposent de mesures d'aide à la décision juridiquement établies agissent conformément aux dispositions de ces mesures.

**2. Les ayants droit, lorsqu'ils font partie d'une unité de cohabitation, doivent être âgés d'au moins 23 ans, ou être majeurs ou mineurs émancipés s'ils ont des enfants ou des mineurs placés en vue d'une adoption ou d'un placement permanent ou orphelins absolus lorsqu'ils sont les seuls membres de l'unité de cohabitation et qu'aucun d'entre eux n'a atteint l'âge de 23 ans.**

Si l'ayant droit ne fait pas partie d'une unité de cohabitation, l'âge minimum est de 23 ans, sauf s'il s'agit d'une femme victime de violences de genre, de traite des êtres humains ou d'exploitation sexuelle, auquel cas l'ayant droit doit être une personne majeure ou un mineur émancipé, ou s'il s'agit d'une personne qui a été sous la tutelle d'une entité publique de protection des mineurs au cours des trois années précédant sa majorité, auquel cas le titulaire doit être majeur.

3. Dans le cas où plusieurs personnes d'une unité de cohabitation peuvent avoir ce statut, l'ayant droit sera la personne à qui la prestation demandée au nom de l'unité de cohabitation est reconnue.

4. Dans les conditions fixées par le voie réglementaire, l'organisme de gestion peut accepter que la prestation soit versée à d'autres membres de l'unité de cohabitation que le bénéficiaire. »

La loi prévoit les exceptions suivantes en matière d'âge minimum, qui ont été élargies par rapport au Décret-loi royal :

- a. Les personnes âgées de 16 à 18 ans, émancipées et ayant des enfants ou des mineurs à charge.

- b. Les personnes âgées de plus de 18 ans ou les mineurs émancipés, quel que soit leur état civil (mariage ou concubinage), s'il s'agit de femmes victimes de violences de genre ou de traite des êtres humains et d'exploitation sexuelle.
- c. Les orphelins absolus formant une unité de cohabitation lorsqu'aucun d'entre eux n'a atteint l'âge de 23 ans.
- d. Les personnes âgées de 18 à 22 ans si elles sont issues de centres résidentiels pour la protection des mineurs, où elles ont été sous tutelle publique pendant les 3 années précédant immédiatement leur majorité, c'est-à-dire depuis l'âge de 15 ans.

Cet article impose une limitation sur la base de l'âge pour l'accès à une prestation de l'IMV, ce qui est contraire au principe général de non-discrimination de l'article E de la partie V de la Charte révisée et de l'article 13 de la Charte dans les termes déjà affirmés par le CEDS dans les conclusions sur l'Espagne XXI-2 de 2017 et XXII-2 de 2021.

D'autre part, l'**article 10.2** de la Loi 19/2021 introduit des conditions de résidence temporaire plus strictes pour les personnes de moins de 30 ans qui demandent à bénéficier à titre individuel de l'IMV (article 4.1 b) de la Loi 19/2021), sauf dans le cas des victimes de violence de genre qui ont quitté leur résidence habituelle et des personnes faisant l'objet d'une procédure de séparation ou de divorce, des personnes âgées de 18 à 22 ans issues de centres résidentiels pour la protection des mineurs, des sans-abri et des personnes qui cessent de vivre avec leurs parents, tuteurs ou familles d'accueil en raison du décès de ces derniers, avec la possibilité d'incorporer davantage de groupes par voie réglementaire, le cas échéant (article 10.2, paragraphes 1 et 4, de la Loi 19/2021).

« Article 10. Exigences en matière d'accès

1. Toutes les personnes bénéficiaires, qu'elles fassent ou non partie d'une unité de cohabitation, doivent remplir les conditions suivantes :

a) Avoir une résidence légale et effective en Espagne et l'avoir eue de manière continue et ininterrompue pendant au moins l'année précédant immédiatement la date de présentation de la demande. Cette période n'est pas exigée en ce qui concerne :

1.<sup>o</sup> Les mineurs incorporés dans l'unité de cohabitation à la suite d'une naissance, d'une adoption, d'un regroupement familial de fils et de filles, d'une tutelle en vue d'une adoption ou d'un placement permanent dans une famille d'accueil.

2. Les victimes de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle.

3. Les femmes victimes de violences de genre.

Aux fins du maintien du droit à cette prestation, on considère qu'une personne a sa résidence habituelle en Espagne même si elle a passé du temps à l'étranger, à condition que ce temps ne dépasse pas quatre-vingt-dix jours civils par année civile ou que l'absence du territoire espagnol soit due à une maladie dûment justifiée.

b) Se trouver dans une situation de vulnérabilité économique due à l'absence de revenus, de ressources ou de biens suffisants, selon les termes établis à l'article 11.

2. Les bénéficiaires visés à l'article 4.1.b), âgés de moins de 30 ans à la date de demande du revenu vital minimum, doivent prouver qu'ils ont vécu de manière indépendante en Espagne pendant au moins les deux années précédant immédiatement la date susmentionnée. Cette exigence ne s'applique pas aux personnes âgées de 18 à 22 ans qui sont issues des

centres résidentiels de protection des mineurs des différentes Communautés autonomes.

Aux fins du paragraphe précédent, une personne est considérée comme ayant vécu de façon indépendante si elle peut prouver qu'elle a eu un domicile différent de celui de ses parents, tuteurs ou accueillants familiaux au cours des deux années précédant immédiatement la demande et que, pendant cette période, elle a été inscrite pendant au moins douze mois, de façon continue ou non, à l'un des régimes du système de sécurité sociale, y compris le régime public des pensions, ou à une mutuelle alternative au régime spécial de sécurité sociale des travailleurs indépendants ou des travailleurs à leur compte.

Les bénéficiaires visés à l'article 4.1.b), âgés de plus de 30 ans à la date de la demande, doivent prouver que, au cours de l'année précédant immédiatement cette date, leur adresse en Espagne a été différente de celle de leurs parents, tuteurs ou accueillants familiaux.

Les conditions prévues aux paragraphes précédents ne sont pas exigées lorsque la cessation de la cohabitation avec les parents, les tuteurs ou les personnes chargées de l'accueil est due au décès de ces derniers. Elles ne sont pas non plus exigées des personnes qui, victimes de violences de genre, ont abandonné leur résidence habituelle, des sans-abris, des personnes qui ont entamé une procédure de séparation ou de divorce, des victimes de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle ou des personnes qui se trouvent dans d'autres situations établies par voie réglementaire.

3. Lorsque les bénéficiaires font partie d'une unité de cohabitation, il est exigé que cette unité ait été constituée de manière continue dans les conditions prévues aux articles 6, 7 et 8, depuis au moins six mois avant l'introduction de la demande.

Cette exigence n'est pas requise en cas de naissance, d'adoption, de tutelle en vue d'une adoption ou d'un placement familial permanent de mineurs, de regroupement familial d'enfants mineurs, dans le cas de femmes victimes de la violence de genre ou de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle, ou dans d'autres cas justifiés qui peuvent être déterminés par voie réglementaire.

4. Les conditions énumérées aux paragraphes précédents doivent être remplies au moment de l'introduction de la demande ou au moment de la demande révisée, et doivent être maintenues au moment de la délivrance de la décision et aussi longtemps que le revenu vital minimum est perçu. »

Pour les **personnes âgées de moins de 30 ans**, la condition supplémentaire est d'avoir vécu de manière indépendante pendant les deux années précédant la demande et d'avoir été affilié à un régime de sécurité sociale pendant au moins 12 mois, de manière continue ou non (y compris le régime de classe passive de l'État ou une mutuelle alternative au régime spécial de sécurité sociale pour les travailleurs indépendants).

En outre, les personnes âgées de moins de 30 ans qui présentent une demande individuelle pour l'IMV doivent avoir résidé légalement et effectivement sur le territoire espagnol pendant deux ans.

Cette exigence ne répond à aucune raison objective et limite davantage l'accès à une prestation accordée pour l'éradication de la pauvreté et la lutte contre la vulnérabilité (Burriel, 2022<sup>26</sup>, page 66) ; « malgré les

---

26 Burriel Rodríguez-Diosdado, P., 2022. « *El desencuentro entre las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas y el ingreso mínimo vital: decreciente protección y regulación confusa* » [L'écart entre les revenus minimums des communautés autonomes et le revenu vital minimum : une protection en baisse et une réglementation floue]. *Revista De Trabajo Y Seguridad Social*. CEF, (468), page 66, entre autres. <https://doi.org/10.51302/rtss.2022.4061>,

améliorations introduites dans la loi par rapport aux premiers règlements sur l'IMV, n'étant pas en conformité avec l'article 13.1 de la Charte ».

Cette différence de traitement évidente est également considérée par le Conseil de la jeunesse d'Espagne (Consejo de la Juventud de España, 2021), **Document 22**, de manière générale, faisant référence aux rapports du Médiateur, comme une discrimination en droit espagnol, donc également liée au non-respect de l'article E de la Charte<sup>27</sup>.

Cependant, comme nous l'avons précisé dans les paragraphes précédents, la loi ajoute des exigences supplémentaires pour les personnes de moins de 30 ans qui demandent l'IMV, et, en outre, les personnes âgées de 18 à 22 ans ont un accès limité à cette prestation si elles ne proviennent pas de centres résidentiels pour la protection des mineurs ou ne sont pas des orphelins absolus (articles 4.1 b) et 5.2 Décret-loi royal 19/2021, comme indiqué précédemment).

Ce rapport souligne que le groupe des jeunes a été l'un des plus touchés par la crise provoquée par la pandémie de Covid-19 et n'a pourtant pas été l'un des groupes prioritaires pour la provision de l'IMV, mais plutôt, comme indiqué, font l'objet d'exigences plus strictes, sans cause objective pour le justifier et qui excluent directement les jeunes qui n'entrent pas dans les exceptions d'âge établies par la disposition.

Tout ceci prouve une non-conformité avec la CSE qui a déjà été soulignée par le CEDS dans le cas des revenus minimums octroyés par les Communautés autonomes. Comme indiqué précédemment, le CEDS a considéré que la situation de l'Espagne n'est pas conforme à l'article 13.1 en relation avec l'article E de la CSE pour deux raisons, dont le fait que l'octroi d'un revenu minimum est soumis à des critères d'âge (Espagne, Conclusions XXIII, 2021). Il convient également de rappeler qu'une crise ne peut jamais être une excuse pour réduire l'effectivité des droits reconnus dans la Charte, mais qu'elle oblige au contraire à intensifier les efforts envers les groupes les plus vulnérables (Introduction générale aux conclusions XIX-2 [2009] et GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, réclamation n.º 65/201, décision sur le bien-fondé du 23 mai 2012, paragraphe 17).

### **Cinquièmement: La discontinuité de la prestation.**

L'une des principales caractéristiques de la prestation de l'IMV est son caractère indéfini –pas à vie– tant que les conditions d'éligibilité persistent (article 3 c) de la Loi 19/2021) ; cette caractéristique est renforcée par l'article 15, qui régleme la durée de la prestation et sa mise à jour à compter du 1er janvier de chaque année (article 16.3).

Il est évident que les bénéficiaires ont une série d'obligations en matière de notification des changements de situation, dans le cas de l'IMV, dans un délai relativement court –30 jours civils (article 15.2)–, mais on pourrait s'attendre à ce que la disposition légale relative à la durée de l'IMV soit plus favorable que celle de la plupart des revenus minimums des Communautés

27 Document 22. Conseil de la jeunesse d'Espagne, Ingreso mínimo vital : es justo con la juventud ? [Revenu vital minimum : est-il juste avec la jeunesse, 2021, accessible sur : [http://www.cmpa.es/datos/571/Ingreso\\_Minimo\\_Vital3.pdf](http://www.cmpa.es/datos/571/Ingreso_Minimo_Vital3.pdf), pages 12-16, et 29-30, parmi d'autres.

autonomes, étant à cet égard plus conforme aux conclusions que le CEDS a émises sur le respect de l'article 13.1 de la CSE (Conclusions XXI-2 du 8 décembre 2017, article 13.1, période du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2015).

Cependant, dans la pratique, les délais de communication des variations par les bénéficiaires n'ont pas d'impact sur la modification immédiate des montants, ce qui permet d'éviter des paiements indus dans certains cas ou d'augmenter immédiatement les montants dans d'autres. La révision annuelle permet de suspendre pour une année entière en général, ou pour six mois dans le cas d'une nouvelle demande, une personne qui, deux ans auparavant, avait amélioré sa situation par rapport à l'année précédente, si elle en bénéficiait. Dans le cas de la Communauté autonome de Madrid, où ce critère est conforme à la Charte sociale, une suspension persistait pendant la période de dépassement des revenus et pouvait être rétablie tant qu'elle ne dépassait pas un an, les changements de situation pouvaient être retardés de trois mois, ce qui était la période de carence, et maintenant représentent une année complète.

Bien que l'article 15 de la loi garantisse dans l'abstrait la continuité de la prestation pendant la durée de l'éventualité qui la motive, il existe plusieurs circonstances dans lesquelles la loi elle-même permet sa suspension, son interruption ou sa suppression ou encore la modification à la baisse de son montant malgré la persistance de la situation de pauvreté qui a motivé sa demande et son octroi.

En effet, les articles 17 et 18 autorisent la suspension, la modification et l'extinction en cas de changement des circonstances qui ont été prises en compte pour leur adoption.

L'article 17 stipule que

« 1. Le droit au revenu vital minimum sera suspendu pour les raisons suivantes :

- a) Perte temporaire de l'une des conditions requises pour son octroi.
- b) Non-respect temporaire, par la personne bénéficiaire, le titulaire ou tout membre de son unité de cohabitation, des obligations assumées lors de l'accès à la prestation.
- c) À titre préventif, en cas d'indices de non-respect par le bénéficiaire, le titulaire ou tout membre de leur unité de cohabitation des exigences établies ou des obligations assumées lors de l'accès à la prestation, lorsque l'organisme de gestion en décide ainsi.  
Dans tous les cas, la suspension préventive sera appliquée en cas de déplacement à l'étranger pour une période, continue ou non, de plus de quatre-vingt-dix jours civils par an, sans en avoir informé préalablement l'organisme de gestion et sans que cela soit dûment justifié.
- d) À titre préventif, dans le cas où aucune communication sur le maintien ou la modification des certificats prévus à l'article 22 n'a été reçue dans le délai prévu.
- e) Non-respect des conditions liées à la compatibilité du revenu vital minimum avec les revenus du travail ou de l'activité économique indépendante visés à l'article 11.4, conformément aux dispositions réglementaires.
- f) En cas de non-respect des dispositions de l'article 36, paragraphe 1, point f), et du paragraphe 2, point c), du même article, la suspension aura lieu lorsque les personnes ayant la qualité de contribuable n'ont pas respecté, pendant deux exercices fiscaux consécutifs, l'obligation de présenter la déclaration d'impôt sur le revenu des personnes physiques

dans les conditions et délais prévus par la réglementation fiscale en vigueur.

g) Toute autre cause qui pourra être déterminée par voie réglementaire.

2. La suspension du droit au revenu vital minimum entraîne la suspension du versement de la prestation à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel les causes de la suspension se sont produites ou celui au cours duquel l'organisme de gestion compétent en a eu connaissance, sans préjudice de l'obligation de rembourser les montants indûment perçus. La suspension se poursuit aussi longtemps que les circonstances qui l'ont motivée persistent.

Si la suspension est maintenue pendant un an, le droit à la prestation expire.

3. Lorsque les causes qui ont conduit à la suspension du droit ont disparu, le droit est repris d'office ou à la demande d'une partie, à condition que les exigences qui ont donné lieu à sa reconnaissance soient maintenues. Dans le cas contraire, le droit est modifié ou supprimé, selon le cas. »

Et l'article 18 stipule comme suit :

« 1. Le droit à la prestation du revenu vital minimum s'éteint pour les raisons suivantes :

a) Décès de l'ayant droit. Toutefois, dans le cas des unités de cohabitation, tout autre membre qui remplit les conditions établies à l'article 6 peut présenter une nouvelle demande dans un délai de trois mois à compter du jour suivant la date du décès pour se voir reconnaître, le cas échéant, d'un nouveau droit à la prestation sur la base de la nouvelle composition de l'unité de cohabitation. Les effets financiers du droit pouvant correspondre à l'unité de cohabitation en fonction de sa nouvelle situation prendront effet à compter du premier jour du mois suivant la date du décès, à condition que la demande soit introduite dans le délai susmentionné.

b) Perte définitive de l'une des conditions nécessaires au maintien de la prestation.

c) Résolution prise dans le cadre d'une procédure de sanction, qui en décide ainsi.

d) Sortie du territoire national sans l'avoir notifiée ou justifiée à l'organisme de gestion pendant une période, continue ou non, de plus de quatre-vingt-dix jours calendaires par an.

e) Renonciation au droit.

f) Suspension d'un an en vertu de l'article 17.2.

g) le non-respect répété des conditions liées à la compatibilité du revenu vital minimum avec les revenus du travail ou de l'activité indépendante visées à l'article 11.4, conformément aux dispositions réglementaires.

h) Toute autre cause qui pourra être déterminée par voie réglementaire.

Nous considérons qu'il n'est pas raisonnable de mettre fin ou de réduire la prestation lorsque les changements dans le ménage (dus à l'inclusion ou à l'exclusion d'un membre, à l'incorporation de revenus du travail ou à d'autres raisons similaires) n'impliquent pas la disparition de la situation de besoin, voire l'aggravent. Dans ces cas, on peut dire qu'en raison de l'effet pervers et rigide de la loi, la persistance du besoin entraîne une interruption anachronique de la prestation.

De même, la suspension ou la résiliation peut également impliquer une interruption injustifiée de la prestation lorsque la situation de besoin subsiste.

Cela se produit dans des cas tels que les suivants :

1.- Les suspensions dues à un changement dans la composition de l'unité de cohabitation, soit en raison de l'incorporation d'un nouveau membre, soit en raison du départ d'un membre (cas de séparations et de divorces, changements dans le régime de garde).

2.- Résiliation pour cause de décès du titulaire du droit.

3.- Les résiliations fondées sur un changement de circonstances accidentelles qui n'affectent pas la persistance du besoin de l'unité de cohabitation.

En ce qui concerne les suspensions, la procédure administrative se déroule en fermant un dossier pendant la période de révision et en ouvrant un autre rétroactivement, ce qui a donné lieu à deux dossiers et non à un seul sur le plan comptable.

Conformément à ce que nous avons dit, la situation qui découle de l'application de l'article 28.3 de la LIMV, selon lequel : « L'Institut national de la sécurité sociale (INSS) suspendra la prestation malgré la persistance de la situation de besoin :

« L'Institut national de la sécurité sociale prend une décision et la notifie au demandeur dans un délai maximum de six mois à compter de la date d'inscription de la demande dans son registre.

Passé ce délai sans qu'une décision ait été notifiée, la demande est réputée rejetée. »

Bien qu'ils aient un effet rétroactif, ces délais sont trop longs pour ceux qui dépendent de ce revenu pour leur subsistance. Actuellement, le délai de résolution de la demande est souvent de l'ordre d'un an, comme le dénoncent certains articles de presse récents.

La pratique de l'INSS en matière de révisions annuelles implique que celles-ci sont effectuées sur la base des données de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fournies par l'AEAT pour l'année considérée (données fournies deux ans après l'événement considéré), de sorte que c'est deux ans après le changement de situation que l'INSS modifie la décision d'octroi de l'IMV, soit pour en modifier le montant, soit pour mettre fin à la prestation, et entame la procédure pour les « montants indûment perçus » à la suite de ces révisions.

Ces changements si éloignés dans le temps ne tiennent pas compte des changements ultérieurs qui ont pu se produire au cours de ces deux années, ni de la situation objective de besoin de l'unité de cohabitation au moment de la décision.

La modification, par conséquent, avec un retard de deux ans, avec la fin de la prestation dans certains cas et sa réduction dans d'autres, ainsi que le processus de recouvrement et de saisie indus, causent un problème d'interruption des prestations et de leur continuité, augmentant dans de nombreux cas la situation de pauvreté subie par les personnes vulnérables.

Un exemple illustratif de cette situation dure et généralisée est présenté dans les **Documents 23** (ref. 202305002) **et 24** (ref. 202309001), qui font référence à des dossiers de bénéficiaires dont les prestations ont été réduites en raison de paiements indus, malgré la continuité de leur situation de vulnérabilité.

En outre, le non-respect du délai de silence de six mois prévus par la loi est trop fréquent, ce qui oblige à engager une procédure judiciaire en l'absence de réponse à la demande avant le silence répété, en violation du principe d'économie de procédure de notre juridiction espagnole.

## **Sixièmement. La non-conformité due à la différence entre les exigences de l'IMV et celles des autres revenus minimaux**

Nous considérons que le Comité s'est déjà exprimé à plusieurs reprises sur la législation des Communautés autonomes et qu'il n'est donc pas nécessaire de formuler d'autres allégations, étant donné que les rapports eux-mêmes reflètent suffisamment leurs infractions, qui n'ont pas été corrigées à ce jour.

Toutefois, la coexistence actuelle d'une réglementation nationale, à savoir l'IMV, et d'une législation régionale implique dans la pratique la disparition progressive des prestations régionales.

En raison de la disparité des critères d'accès aux prestations de l'État et des Communautés autonomes, il en résulte un véritable manque de protection pour les unités de cohabitation concernées, car la combinaison des deux revenus continue de laisser des lacunes de protection, ce qui limite la prestation alors que le besoin subsiste, en violation du critère de continuité de la prestation, reconnu dans la réclamation 48/2008 Bulgarie, décision sur le bien-fondé du 18 février 2009, paragraphe 39.

### **Tout d'abord, en raison du chevauchement des prestations.**

La coexistence de deux prestations au sein de chaque Communauté autonome, la prestation spécifique de garantie de revenu de la Communauté autonome en question et l'IMV, une prestation de l'État, exige une adaptation et un ajustement des prestations de la Communauté autonome afin de permettre une bonne coexistence entre les deux et ne pas générer davantage de manque de protection pour les personnes concernées.

Depuis la mise en œuvre du revenu vital minimum en juin 2020, dix Communautés autonomes ont modifié, dans une plus ou moins large mesure, les règlements régissant leurs prestations de revenu minimum.

Le tableau suivant présente les 17 Communautés autonomes et des informations sur l'adaptation de la réglementation et la nature des prestations de revenu.

Communauté autonome	Adaptation de la législation au IMV	Subsidiarité et complémentarité	Compatibilité avec l'IMV	Date d'effet de la régularisation	Informations détaillée
Andalousie	OUI	OUI	NON (*)	Date de la demande	(*) Exception D. La loi 14/2022 entre en vigueur le 1/7/2023 et déclare compatibles le RMIS (revenu minimum d'insertion sociale), l'IMV et l'aide à l'enfance pour les personnes en situation d'urgence ou d'urgence sociale visées aux paragraphes 5 et 6 de l'article 4.
Aragon	OUI	OUI	OUI	Date de la demande	Elle régleme deux modalités de PAC (prestation complémentaire de l'Aragon), l'une pour les personnes qui n'ont pas droit à l'IMV et l'autre en complément des montants de l'IMV.
P. Asturies	OUI	OUI	OUI	Date de résolution avec arriérés	L'article 49.4 de la figure IMV déclare d'intérêt spécial les projets d'intégration sociale sur le marché du travail destinés aux bénéficiaires du SSB (salaire social minimum) ou de l'IMV.
I. Balears	OUI	OUI	NON	Date de la résolution	Les personnes qui ont demandé l'IMV et dont la demande a été rejetée pour des raisons de revenus.
Îles Canaries	OUI	OUI	OUI	Date de la résolution	Elle complète l'IMV si le montant est inférieur au RCC (revenu de citoyenneté des Îles Canaries). Il est possible de demander le RCC en même temps que l'IMV, avec l'obligation de communiquer la concession.
Cantabrie	OUI	OUI	OUI	Date de la demande	Il faut avoir demandé l'IMV avant de demander le RSB (revenu social minimum).

Castille et Léon	OUI	OUI	OUI	Date de la résolution	Complémentarité avec l'IMV jusqu'au montant correspondant aux personnes de l'unité de cohabitation dans l'échelle du RGC (revenu de citoyenneté garanti).
Castille-La Manche	OUI	OUI	NON	Pas renseigné	Régie par la loi 38/2003 G. Subventions. Appelées chaque année et en 2023, seules les personnes ayant déjà bénéficié de l'IMS (revenu minimum de solidarité) en 2022 peuvent en faire la demande.
Catalogne	NON	OUI	OUI	Pas renseigné	Subsidiarité avec la demande de RGC (revenu de citoyenneté garanti), une demande d'IMV doit être soumise.
C. de Valence	OUI	OUI	OUI	Date de la demande	Réglemente le RVI et sa coexistence avec l'IMV. Modifie et incorpore de nouveaux articles à la loi 19/2017. Si le montant du RVI est « 0 », il maintient le droit aux prestations professionnelles et aux aides pour livres, bourses, etc.
Estrémadure	NON	OUI	OUI	Date de la résolution	----
Galice	NON	OUI	OUI	Date de la résolution	Subsidiarité : avec la demande de RIS (revenu d'inclusion sociale), la demande de IMV doit être soumise.
Madrid	NON	OUI	OUI	Date de la résolution	Subsidiarité : avec la demande de RMI (revenu minimum d'insertion) il faut présenter le refus de l'IMV.
R. Murcia	NON	OUI	OUI	Date de la résolution	
C.F. Navarre.	NON	OUI	OUI	Date de la demande	
Pays basque	OUI	OUI	OUI	Date de la demande	Fait référence à la Charte sociale européenne. Introduit de nombreux changements afin d'adapter la prestation autonome du RGI (revenu garanti) à l'IVM.
La Rioja	NON	OUI	OUI		

*Tableau élaboré par nos soins sur la base de la réglementation en vigueur.*

Comme le montre le tableau, l'Andalousie, l'Aragon, les Asturies, les Baléares, les Canaries, la Cantabrie, Castilla et Léon, Castilla-La Manche, Valence et le Pays basque sont les dix Communautés autonomes qui ont adapté leur réglementation et l'ont mise en conformité avec les dispositions de la Loi 19/2021, du 20 décembre, qui régit l'IMV.

Cependant, ce processus d'adaptation est très inégal dans sa portée, son étendue et son développement.

Les dernières Communautés autonomes à avoir approuvé des règlements pour leur prestation régionale adaptée au IMV sont les Canaries (décembre 2022) et le Pays basque (avril 2023). Les deux règlements ont fait l'objet d'une adaptation très poussée, avec une révision de tous les articles et une mise en conformité avec l'IMV.

Les revenus régionaux sont subsidiaires par rapport au IMV, et, par conséquent il faut demander l'IMV avant de demander le revenu de la Communauté autonome.

Dans certaines régions, il suffit d'introduire la demande de IMV et le traitement du revenu régional se poursuit, la personne étant tenue de notifier l'octroi de l'IMV, comme dans le cas des Canaries. En revanche, plusieurs Communautés autonomes exigent la décision refusant la demande de IMV pour traiter la demande de revenu régional, comme c'est le cas de la Communauté de Madrid. Dans ce cas, le chevauchement signifie qu'il ne peut être garanti qu'il n'y aura pas de périodes d'absence de couverture et de privation de moyens de subsistance, en violation de l'article 13 de la Charte sociale.

De même, les revenus des Communautés autonomes sont complémentaires, bien qu'il s'agisse d'une complémentarité limitée par le

montant des revenus correspondant en fonction du nombre de personnes qui font partie de l'unité de cohabitation. En d'autres termes, pour qu'il y ait complémentarité, le montant de l'IMV doit être inférieur au montant du revenu de la Communauté autonome.

D'autre part, la complémentarité permet de prendre en charge, de manière résiduelle, un grand nombre de situations et de groupes qui échappent à la protection de l'IMV, comme les personnes âgées de moins de 23 ans ou celles qui sont en cours de reconnaissance de protection internationale, entre autres, bien qu'il faille noter que cette protection n'est pas offerte dans toutes les réglementations régionales.

La prestation en Castille-La Manche, qui est régie par la loi 38/2003 sur les subventions, mérite une attention particulière. Le revenu minimum de solidarité est appelé annuellement et a un caractère subsidiaire et complémentaire et est incompatible avec l'IMV. Dans la procédure de demande de 2023, seules les personnes ou les unités de cohabitation qui étaient déjà bénéficiaires en 2022 peuvent présenter une demande, et aucune nouvelle demande pour de nouvelles prestations n'est acceptée.

La coexistence des deux prestations, celle de la Communauté autonome et celle de l'état, dont le seuil de protection est si similaire, et compte tenu du retard excessif dans la gestion des prestations et du degré actuel de manque de coordination entre les différentes administrations, ainsi que des effets rétroactifs de la reconnaissance des prestations, peut également conduire à ce que la même unité de cohabitation soit bénéficiaire des deux prestations simultanément pendant une période plus ou moins longue, ce qui entraîne une duplication des revenus qui doivent ensuite être restitués à la Communauté autonome en tant que paiements indûment perçus.

La conséquence de la complémentarité des deux prestations, qui devait permettre de lutter contre la pauvreté des ménages, est que, dans de nombreux ménages, c'est l'effet inverse qui se produit, à savoir un appauvrissement plus important dû à ces paiements indûment perçus, qui n'ont pas été signalés dans la résolution et dont les bénéficiaires n'ont pas été avertis.

En d'autres termes, les ménages initialement protégés par le revenu de la Communauté autonome, lorsqu'ils deviennent bénéficiaires du revenu vital minimum et perçoivent les deux prestations pendant plusieurs mois, sont légalement tenus de rembourser à la Communauté autonome le montant de la prestation régionale pour les mois qui ont coïncidé avec l'IMV.

Dans son rapport précité de 2022, le Médiateur consacre une section spéciale à cette question des remboursements de paiements indûment perçus qui sont le résultat du manque de coordination entre les administrations dans les différentes périodes et modes d'octroi, ainsi que des dysfonctionnements antérieurs, et souligne (Document 11, pages 81-83)

« Sur le remboursement des montants indûment perçus.

En dehors d'autres questions, le principal problème soulevé dans les réclamations adressées au Médiateur est le chevauchement inévitable des prestations régionales et du revenu vital minimum (IMV) de l'État, ce qui entraîne des paiements indûment perçus sur les prestations. Il s'agit d'un problème que les différentes administrations doivent coordonner de manière beaucoup plus efficace.

C'est pour cette raison que les réponses reçues jusqu'à présent de la part des Communautés autonomes sont résumées ci-dessous.

- En Aragon, les montants perçus au titre du revenu d'insertion aragonais (IAI) pendant les périodes de rétroactivité de la décision d'octroi de l'IMV sont compatibles.
- Aux Canaries, l'objectif a été d'atténuer autant que possible les effets indésirables pour les bénéficiaires de la prestation d'insertion des îles Canaries (PCI) qui, à leur tour, ont obtenu la reconnaissance du droit d'obtenir le revenu vital minimum, afin de neutraliser les conséquences d'une perception induue. Une nouvelle loi sur le revenu de citoyenneté des Canaries est en cours d'élaboration.
- En Cantabrie, dans le but de minimiser les remboursements et de modifier les montants du revenu social de base (RSB) dans le cas des bénéficiaires du revenu vital minimum (IMV), les données sont recoupées chaque semaine avec les bénéficiaires du RSB. Les montants sont modifiés d'office et le cas échéant, une procédure de reconnaissance de dette est entamée. Dans les cas où les bénéficiaires ont indûment perçu des montants du revenu social de base, une fois la dette reconnue et acceptée, ils ont le choix entre un paiement unique, un paiement échelonné ou, dans les cas où ils continuent à percevoir ce revenu, une compensation échelonnée dans la prestation qu'ils perçoivent.
- En Castille-La Manche, aucune procédure de remboursement n'a été mise en œuvre.
- En Castille et Léon, on obtient chaque semaine des informations sur l'octroi du revenu vital minimum (IMV), ce qui permet d'engager d'office des procédures de révision susceptibles de générer des paiements indus, avec la suspension du versement du revenu garanti de citoyenneté (RGC), de sorte que les paiements indus ne se poursuivent pas dans le temps et donnent lieu au remboursement correspondant. Le remboursement est facilité et la résolution elle-même offre la possibilité de demander un report/fractionnement de la dette.
- En Catalogne, dans les cas où la personne est tenue de rembourser le revenu garanti de citoyenneté (RGC) ou le complément fourni, et que la prestation régionale est toujours en vigueur, le paiement indu du complément en vigueur est réduit, dans le même dossier, avec une modification à la baisse du montant dû à la modification du montant du revenu minimum d'existence (IMV) qu'il percevait. Dans le cas où la prestation régionale a été suspendue parce que le revenu du ménage dépasse les montants fixés dans le seuil de revenu pour l'accès au revenu de la Communauté autonome ou a été supprimée en raison du non-respect de l'une des conditions requises, une procédure d'apurement de la dette est engagée pour le recouvrement de l'indu. Afin de faciliter le remboursement, il est possible d'échelonner le paiement de la dette sur une période maximale de 48 mois.
- En Navarre, les mécanismes ordinaires déjà établis dans la réglementation ont été utilisés pour ce remboursement. En général, il est compensé par le nouveau montant comptabilisé comme revenu garanti (RG) et, dans le cas de prestations qui ont cessé, il a été engagé une procédure de remboursement avec la possibilité de payer par lettre de paiement ou de demander un paiement échelonné. Les arriérés payés en une seule fois en janvier 2022 ont été pris en compte en tant que revenus atypiques. Dans les cas où la révision a généré une dette, la rétroactivité n'a pas non plus été appliquée, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un concept envisagé dans la réglementation.
- Dans la Communauté de Madrid, la réglementation en vigueur en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) prévoit la possibilité d'un remboursement différé, sans intérêts. De même, le délai de remboursement est fixé en tenant compte du fait qu'en aucun cas

les montants à rembourser doivent représenter plus de 30 % des revenus prévus du bénéficiaire et de son unité de cohabitation. Selon l'administration, dans les cas où il est constaté que le montant actualisé est inférieur à celui perçu au cours de l'exercice, le dossier est révisé et le paiement est effectué lorsque l'intéressé le demande et qu'il a démontré qu'il a payé tous les montants indûment perçus réclamés par l'INSS.

- En Estrémadure, si l'octroi ou l'augmentation du montant du revenu vital minimum (IMV) implique un dépassement du montant correspondant au revenu garanti d'Estrémadure (REG), il est suspendu pour la durée de cette situation. Si ce montant n'est pas dépassé, l'augmentation du montant de l'IMV implique une réduction du montant du REG. Une réduction du montant de l'IMV implique une augmentation du montant du REG. Les redevables de la restitution de l'indu ont un délai d'un mois pour demander le paiement échelonné de ces montants indûment perçus. En cas de réduction du montant de l'IMV, le montant du REG est augmenté, avec paiement des arriérés qui correspondent selon la loi.
- En Galice, la compensation des futurs droits au revenu d'insertion (RISGA) est appliquée en tant que procédure de régularisation commune, au moment et pendant la période indiquée par l'organisme de résolution, et il doit être garanti, dans tous les cas, que la modification du revenu pendant la période au cours de laquelle la compensation est effectuée n'implique pas une réduction de plus de 50 % de ce revenu. Cette mesure peut être appliquée tant que l'intéressé est encore bénéficiaire de la prestation ou qu'il existe une forte probabilité qu'il redevienne bénéficiaire de la RISGA.
- Dans La Rioja, il a été signalé que, pour des raisons strictement juridiques, il n'était pas possible de mettre en place une procédure de compensation avec l'INSS qui éviterait la demande de remboursement, de sorte que les mesures appropriées seront prises pour en minimiser l'impact. La demande de remboursement des montants indûment perçus du revenu de citoyenneté (RC) a été faite dès le départ dans un délai maximum de quinze jours à compter de la date d'octroi du revenu minimum. Par conséquent, le paiement des arriérés et la demande de remboursement des montants indus coïncident pratiquement dans le temps.
- Au Pays Basque, jusqu'à la mise en œuvre des procédures dérivées de la neuvième disposition additionnelle de la Loi 19/2021, les arriérés accordés en raison du retard dans l'octroi du revenu vital minimum (IMV) sont considérés comme un revenu atypique, c'est-à-dire un chiffre qui, au lieu de générer un paiement indu, permet de comptabiliser le montant perçu pendant les 60 mois suivant la date à laquelle il est devenu disponible, en tant que revenu mensuel équivalent au montant total du revenu divisé par 60. À partir de juin 2022, la neuvième disposition additionnelle s'applique et, après autorisation des bénéficiaires, ceux-ci sont tenus à ne pas verser les arriérés de l'IMV afin de pouvoir compenser la dette générée dans le revenu garantie (RGI).

Prestations pour l'inclusion sociale.

Il convient de mentionner certains dysfonctionnements dans le traitement des revenus minimums qui ont été observés, outre leur complémentarité par rapport au revenu vital minimum (IMV).

En ce qui concerne le revenu minimum d'insertion en Andalousie, il convient de souligner les grands retards dans la résolution des demandes, qui peuvent dépasser deux ans. Le Médiateur a rappelé au ministère régional compétent son devoir fondamental de résoudre ces demandes en temps et en forme, ou de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour y parvenir. Compte tenu d'un tel retard, dans le cas où la prestation

est finalement reconnue et payée à terme échu, les bénéficiaires n'auraient pas pu demander sa prolongation, alors qu'ils auraient dû pouvoir le faire, sur une base annuelle.

Par conséquent, une longue période de temps reste non couverte, même si les critères de nécessité sont remplis. Le Médiateur a souligné la nécessité de remédier à cette situation. Le gouvernement régional d'Andalousie a répondu que les retards étaient dus au volume de demandes reçues et au manque de ressources, et qu'elle s'efforce de réduire les délais de traitement.

De même, dans la Communauté de Valence, les délais de traitement des demandes de revenu d'insertion valencien sont longs, ainsi que les recours introduits par les parties intéressées lorsqu'elles sont rejetées. Cette administration a fait état d'une forte augmentation du volume de gestion des dossiers entre 2016 et 2022. Dans certains cas, il est clair que les retards sont dus à la lenteur de la gestion de la structure locale qui doit canaliser les demandes des citoyens.

Dans le cas de la Communauté de Madrid, le Médiateur a formulé une recommandation pour la reconnaissance du revenu minimum d'insertion aux citoyens communautaires titulaires d'un permis de séjour en Espagne, à condition qu'ils remplissent les conditions d'accès, sans évaluer le maintien des conditions relatives aux permis de séjour ni remettre en cause le séjour légal accrédité par un titre en cours de validité. La Direction générale des services sociaux et de l'innovation sociale (aujourd'hui Direction générale des services sociaux), tenant compte des considérations du Médiateur, ainsi que des arrêts 218/2019, du 29 avril 2019, et 376/2019, du 12 février 2021, du Tribunal supérieur de justice de Madrid, chambre contentieuse-administrative, avait demandé un rapport juridique sur la recommandation du bureau de l'avocat général de cette Communauté. Ce rapport était conforme à la résolution du Médiateur, et la recommandation susmentionnée a donc été acceptée par l'administration. »

Il est important de noter que, pour se conformer à l'article 13, la jurisprudence du CEDS considère que, indépendamment de la manière dont les États parties à la Charte ont mis en œuvre l'assistance sociale, il doit y avoir un traitement raisonnable dans chaque partie du territoire de l'État. Cela n'implique pas l'obligation de fournir exactement le même niveau, d'assistance mais d'une « uniformité de traitement raisonnable » (Conclusions 2013, Italie) ; en mettant en œuvre le revenu vital minimum, l'État espagnol a forcé les Communautés autonomes à modifier les revenus minimums, en réduisant la protection qui existait jusqu'à ce moment-là, mais cela a consolidé également une situation non uniforme entre les différentes Communautés autonomes.

En ce sens, la non-conformité à la Charte se manifeste également dans la régression des droits ; le CEDS a compris que si, sur la base de l'article 13, un revenu minimum est établi par l'une des parties contractantes à la Charte, la partie doit certifier que le montant établi dans ce revenu est supérieur au seuil de pauvreté, tel qu'indiqué lorsqu'il a été fait référence au montant ; mais elle doit également veiller à ce que ce revenu ne soit pas supprimé, en condamnant la régression législative et se montrant à faveur du principe de progressivité des droits (Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie, réclamation n.º 48/2008, décision sur le bien-fondé du 18 février 2009).

La coexistence de deux régimes juridiques différents, celui des Communautés autonomes et celui de l'État, qui ne sont pas suffisamment coordonnés et compatibles, a conduit à des situations excessives d'irrecevabilité de l'IMV (d'abord par l'article 25 du Décret royal 20/20 et

ensuite par l'article 28 de la Loi 19/2021) et a laissé de nombreuses personnes dans l'incertitude dans les cas où les règlements autonomes exigent, comme condition d'accès ou de continuité de la prestation, le refus préalable de l'IMV ou de toute prestation publique à laquelle elles pourraient avoir droit.

Il y a des dysfonctionnements dus au fait que la résolution positive d'un cas peut prendre jusqu'à six mois selon la loi de l'État, bien que dans la pratique cette période soit largement dépassée, prenant actuellement jusqu'à un an, avec pour résultat que les personnes qui, en absence de l'allocation de l'État, pourraient avoir accès à l'allocation régionale, ne peuvent pas la demander parce que leur demande au IMV n'a pas été résolue.

En même temps, en raison de leur subsidiarité, les revenus des Communautés autonomes n'interviennent que lorsqu'il n'y a pas de droit à la prestation de l'IMV ou lorsque le montant de celui-ci est inférieur au montant du revenu régional. Quand, en raison de la révision annuelle, les personnes et les familles cessent de recevoir l'IMV sans avoir été informée de cette la décision de la suspendre ou d'y mettre fin, elles ont beaucoup de mal à accéder au revenu régional autonome correspondant parce qu'elles ne peuvent pas prouver leur nouvelle situation et sa raison d'être, ce que la Communauté autonome leur demande de faire.

En ce qui concerne la pratique quotidienne de la gestion de l'IMV, plusieurs cas illustrent la réclamation formulée dans ce paragraphe.

**Document 25** (Réf. 202306001), concernant une utilisatrice qui a reçu un revenu de la Communauté autonome pour lequel elle est obligée, en raison de la subsidiarité, de demander l'IMV.

Dans le cadre de la collaboration entre les administrations, l'État et les administrations régionales sont informés du refus de l'IMV, mais la personne ne reçoit pas cette notification à son domicile, de sorte que le revenu régional s'éteint parce qu'elle n'a pas fourni la décision de refus.

Lorsque, avec l'aide de l'assistante sociale dans le cadre du recours contre la décision de refus, elle a pu l'obtenir, elle a découvert que la raison était qu'elle n'avait pas rempli de déclaration d'impôts, alors qu'elle n'était pas obligée de le faire.

Avec l'aide des services sociaux, elle a introduit une réclamation préalable et a demandé à un avocat commis d'office de la défendre au tribunal, obtenant le jugement ci-joint, dans lequel elle a été reconnue dans son bon droit, et a demandé à l'administration de la sécurité sociale de lui reconnaître le droit à la prestation de juin 2020 à juillet 2022 ce à quoi elle avait droit.

Il convient de noter que pendant six mois, elle n'a pas eu de revenus en raison de cette coordination interinstitutionnelle déficiente et qu'il est toujours possible que l'administration régionale lui réclame les montants perçus en tant que revenu de la Communauté autonome avec les intérêts correspondants qui se sont superposés à ceux reconnus par le jugement a posteriori.

Le **Document 26** (référence 202304001) illustre un autre des effets de la réglementation sur les montants indûment perçus. Il s'agit d'une unité indépendante formée par une femme qui a demandé l'IMV en octobre 2021, alors que le Décret-loi 20/20 était en vigueur, et qui a été refusée quatre mois plus tard. Face à ce refus, elle a demandé le revenu régional, en

l'occurrence le RISGA puisqu'elle habitait à la Communauté de Galice, en février 2022, qui lui a été accordé en mai de la même année. Avec le changement de législation de l'État, lors de l'adoption de la loi qui inclut parmi les bénéficiaires du droit au IMV les personnes seules qui vivent avec d'autres personnes dont elles ne font pas partie de l'unité de cohabitation, elle demande à nouveau l'IMV et, lorsqu'elle atteint l'âge de 52 ans, elle demande l'allocation pour les plus de 52 ans, étant donné que tant l'IMV que le revenu d'insertion galicien sont subsidiaires par rapport à toute autre allocation à laquelle elle pourrait avoir droit.

En conséquence, elle s'est vu accorder toutes les prestations, et l'administration de Galice, après avoir constaté l'approbation de l'IMV, a suspendu le RISGA, et a engagé une procédure de recouvrement pour les montants indûment perçus. Conformément à la LIMV, elle devra également restituer les montants obtenus depuis l'octroi de la prestation de plus de 52 ans, ce qui génère une dette qui sera déduite de la prestation actuelle.

Il est donc nécessaire d'établir un ordre de priorité dans lequel deux administrations réclameront le remboursement des montants indûment perçus pour des périodes qui se chevauchent. Il est clair que le remboursement des montants indûment perçus réclamés par la Communauté autonome au titre du RISGA, puisqu'il s'agira nécessairement aussi de paiements indus de l'IMV, sera déduit du seul revenu de 463 euros perçus au titre de l'allocation pour les plus de 52 ans, un montant bien inférieur au seuil de pauvreté et, en tout état de cause, sans aucune probabilité de percevoir à nouveau le RISGA, puisque cette prestation en cas de chômage peut durer jusqu'en 2037, en complément au IMV auquel elle peut avoir droit par différence parce qu'il s'agit d'un montant plus élevé.

**Document 27 (dossier 202307001)** Un autre cas du Pays basque montre qu'en raison de la subsidiarité, la personne a obtenu l'IMV que le Lanbide (Service basque de l'emploi) l'obligeait à demander, ce qui a généré un paiement indu de plus de 4000 euros lors de la révision de l'IMV, avec pour conséquence supplémentaire qu'il a cessé de recevoir l'allocation basque de revenu minimum à laquelle il aurait eu droit à l'époque. Le Médiateur basque lui-même a reconnu cette erreur.

### **Septièmement. Délais et procédures.**

Les constantes modifications de la prestation de l'IMV, jusqu'à sa formulation actuelle par la Loi 19/2021, ont entraîné des changements dans l'octroi de cette prestation, mais, en outre, il faut signaler une pratique de l'INSS qui pourrait être considérée comme n'étant pas conforme à la Charte.

L'article 28 de la Loi 19/2021 sur l'IMV est en contradiction avec l'article 13.1 de la Charte. Nous transcrivons l'article, en mettant en gras une partie du texte afin d'en expliquer les raisons plus loin.

« Article 28. Traitement.

1. Une fois la demande de prestation reçue, l'organisme compétent, avant d'admettre la demande, vérifie si les bénéficiaires vivant seuls ou faisant partie d'une unité de cohabitation, sur la base des données déclarées dans la demande introduite, remplissent **la condition de vulnérabilité** prévue à l'article 10.1.b).

Contre la **décision d'irrecevabilité**, qui doit être rendue dans un délai de **30 jours**, une réclamation administrative préalable peut être introduite en ce qui concerne les prestations de la sécurité sociale, conformément aux dispositions

de l'article 71 de la Loi 36/2011, du 10 octobre, réglementant la juridiction sociale, dont l'objet sera limité à la recherche de la cause de l'irrecevabilité.

**L'admission de la demande n'empêche pas son rejet** si, au cours de l'instruction de la procédure, l'organisme de gestion procède à de nouvelles vérifications qui déterminent le non-respect de l'exigence de vulnérabilité énoncée à l'article 10.1.b).

2. Une fois la demande acceptée pour traitement, **il convient d'entamer l'instruction** de la procédure administrative afin de vérifier que les conditions requises pour la reconnaissance de la prestation sont remplies.

3. L'Institut national de la sécurité sociale rend une décision et la notifie à la personne requérante dans un délai maximum de six mois à compter de la date à laquelle la demande a été inscrite dans son registre.

Passé ce délai, sans notification d'une décision expresse, la demande est réputée rejetée.

Dans le cas des personnes sans domicile fixe, conformément aux dispositions des instructions techniques correspondantes aux conseils locaux sur la gestion du registre municipal des habitants, les notifications sont effectuées auprès des services sociaux de la municipalité ou, le cas échéant, au siège ou au centre de l'entité dans laquelle les personnes intéressées sont inscrites.

4. Dans le cas où, après l'introduction de la demande, la personne intéressée n'a pas fourni la documentation exigée dans la déclaration de responsabilité prévue à l'article 27.2, avant d'émettre une décision, l'organisme de gestion demande à la personne intéressée de le faire. Dans ce cas, la **procédure est suspendue pour une période maximale de trois mois. Si** la documentation requise n'a pas été présentée à l'issue de cette période, la procédure devient **caduque**. »

Nous aimerions souligner trois points de la Loi 19/2021 susmentionnée qui impliquent une non-conformité :

1) Il a été établi que l'INSS, en tant qu'organisme de gestion, examinera en premier lieu l'exigence de vulnérabilité dans la demande de prestation. Il s'agit de vérifier si le besoin existe ou non. Dans un délai maximum de 30 jours après l'introduction de la demande de IMV, il peut se produire ce qui suit :

- a) si la vulnérabilité est établie et considérée comme « prouvée », a priori, la procédure est engagée ; ou
- b) si l'INSS estime qu'il n'y a pas de vulnérabilité économique, la demande est « irrecevable ».

Ce rejet est effectué sans analyser toute la documentation et sans motivation, et comme il ne s'agit pas d'un rejet en tant que tel, il laisse les personnes qui ont demandé l'IMV dans un vide juridique ; vide parce qu'il n'y a pas de motivation, et qu'il n'est pas précisé comment l'exiger, et parce que cela entrave également l'octroi des revenus minimums de certaines des Communautés autonomes, qui nécessitent un rejet pour être accordés, car il s'agit de prestations de dernier recours.

2) Dans le cas a) ci-dessus, la procédure administrative est engagée pour évaluer tous les documents soumis et décider du droit ou non au IMV. La procédure peut actuellement durer jusqu'à 6 mois, avec l'effet pervers mentionné ci-dessus.

3) Au cours de la procédure, des documents préalables peuvent être exigés des demandeurs, avant l'adoption d'une décision sur l'octroi de l'IMV. Pendant cette période, la procédure est suspendue pour une durée maximale de trois mois, après quoi elle expire si le(s) demandeur(s) n'a

(n'ont) pas soumis la documentation (article 28.4 de la Loi 19/2021). Cela signifie que la procédure peut être relancée, mais, encore une fois, il ne s'agit pas d'un refus, ce qui prolongerait la situation de vulnérabilité.

Tels qu'ils sont rédigés, les articles 28.1, 3 et 4 de la Loi 19/2021 ne sont pas conformes à l'article 13.1 et à l'article 30 de la Charte, car ils aggravent la situation de vulnérabilité, car les situations de besoin ne sont pas abordées et ne permet pas de les aborder par le biais des revenus minimums des Communautés autonomes.

La même chose, et comme preuve de la non-conformité susmentionnée, est évidente dans les différentes réclamations déposées auprès du Médiateur contre l'INSS.

A cet égard, sont significatives celles incluses dans la réclamation<sup>28</sup> numéro 20029152, du 19 avril 2021, que nous transcrivons pour leur intérêt.

- « Recommandation : Examiner, en ce qui concerne les revenus, les ressources et patrimoine, les éléments fournis par la personne intéressée afin de réfuter, le cas échéant, les motifs de refus du revenu vital minimum pour non-respect de la condition de situation de vulnérabilité. »
- « Recommandation : Identifier de manière désagrégée et détaillée dans les décisions déclarant la demande irrecevable ou refusant la prestation des prestations, les revenus et les biens considérés pour déterminer que la personne concernée ne remplit pas la condition de se trouver dans une situation de vulnérabilité économique. »
- « Rappel de l'obligation légale : Motiver, par une référence succincte aux faits et aux motifs juridiques, les actes limitant les droits subjectifs ou les intérêts légitimes dans les décisions relatives au revenu vital minimum. »
- « Rappel de l'obligation légale : Évaluer, conformément aux critères établis dans la Loi 1/2000, du 7 janvier, sur les procédures civiles, tous les moyens de preuve admissibles en droit présentés par la partie intéressée en ce qui concerne les faits pertinents dans la procédure de résolution du revenu vital minimum. »

L'importance de la motivation des résolutions est liée à la possibilité de contester la résolution conformément à la législation espagnole et au droit fondamental à une protection effective des juges et des tribunaux (article 24 de la Constitution espagnole de 1978) ; si le demandeur le souhaite, il peut introduire un recours administratif préalable contre la résolution de l'organisme qui a pris la résolution dans un délai de 30 jours à compter de la notification ou du silence administratif négatif (article 71.2 de La loi 36/2011, du 10 octobre, régissant la juridiction sociale, ci-après, LRJS). Une fois la demande introduite, l'Administration (dans ce cas, l'INSS) doit y répondre (article 71.5 LRJS). Cela dit, cette réclamation préalable est une condition pour, dans ce cas, entamer une procédure judiciaire (article 71.1 LRJS) et dans la réclamation contre la décision de refus, aucune variation substantielle ne peut être introduite par rapport à ce qui a été exprimé dans la réclamation administrative préalable (article 72 LRJS). Si l'organisme administratif, l'INSS, ne motive pas ses décisions ou les rejette purement et simplement, il rend difficile à la fois la réclamation préalable contre la non-attribution de l'IMV et l'action en justice ultérieure qui pourrait être intentée.

---

28 Médiateur, 2021, Réclamation 20029152, accessible sur [www.defensordelpueblo.es/resoluciones/solicitudes-de-ingreso-minimo-vital/](http://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/solicitudes-de-ingreso-minimo-vital/)

Le Médiateur a déjà souligné dans son rapport<sup>29</sup> 2020 que le fait que l'INSS n'ait pas émis de décision motivée sur le refus de la prestation de l'IMV constituait une entrave à l'accès à la réclamation judiciaire ; compte tenu du fait que cela portait atteinte à la finalité que la loi, la jurisprudence et la doctrine de la Cour constitutionnelle confèrent à cette figure juridique de la revendication préalable.

### **Huitièmement. Le système de révision et de mise à jour**

L'article 16.3 prévoit un système de révision et de mise à jour. Il stipule comme suite :

« 3. En tout état de cause, le montant de la prestation est actualisé avec effet au 1er janvier de chaque année, en prenant comme référence le revenu annuel éligible de l'année précédente. Lorsque la variation du revenu annuel de l'année précédente entraîne la suppression de la prestation, celle-ci prend également effet au 1er janvier de l'année qui suit l'année à laquelle correspond ledit revenu. »

Les modalités de cette révision conduisent à des situations chaotiques et à des préjudices réels pour les bénéficiaires de l'IMV, voire à un appauvrissement survenu et à une réduction ou une suppression des prestations, alors même que la pauvreté ou la vulnérabilité des unités familiales persiste au moment de la révision.

En effet, il n'est pas prévu de système de révision souple et immédiat, lorsque les circonstances changent, et la notification à l'administration des changements de situation n'est résolue que lors de la révision annuelle qui a lieu en vertu de l'article 16.3.

En outre, le système de révision annuelle présente une autre particularité qui nuit à la continuité de la prestation pendant la durée de l'éventualité, puisque cette révision est en fait effectuée avec les données dont dispose l'administration et qui se réfèrent non pas à l'année en cours, mais à une ou deux années antérieures à la révision, en fonction de la date de la déclaration d'impôt sur le revenu.

Ce point a également été souligné par le Médiateur<sup>30</sup> dans son rapport 2022, pages 79-80.

« Le Médiateur a fait part à l'Institut national de la sécurité sociale (INSS) de sa préoccupation concernant les dommages causés par le système d'actualisation du montant du revenu vital minimum (IMV). Cette mise à jour est prévue par l'article 16.3 de la loi sur le revenu vital minimum, selon lequel le montant de la prestation est mis à jour à compter du 1er janvier de chaque année, en prenant comme référence le revenu annuel éligible de l'année précédente, selon les données fournies par le trésor public correspondant.

Le croisement des données entre l'INSS et les autorités fiscales sur la situation financière des bénéficiaires du revenu minimum prend trop de mois, ce qui a pour conséquence que les bénéficiaires des prestations reçoivent un montant qui ne reflète pas réellement leur situation financière pendant la plus grande partie de l'année, le remboursement ou le paiement des arriérés faisant l'objet d'un accord ultérieur. Le Médiateur a déjà mis en garde contre ce problème dans son rapport annuel de 2021, et à nouveau en 2022, en indiquant que les décisions de révision de la prestation (extinction ou modification du montant)

29 Médiateur, 2020, *Rapport annuel*, pages 59-60, accessible sur [www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/08/Las-personas-con-discapacidad-en-el-IA-2020.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/08/Las-personas-con-discapacidad-en-el-IA-2020.pdf)

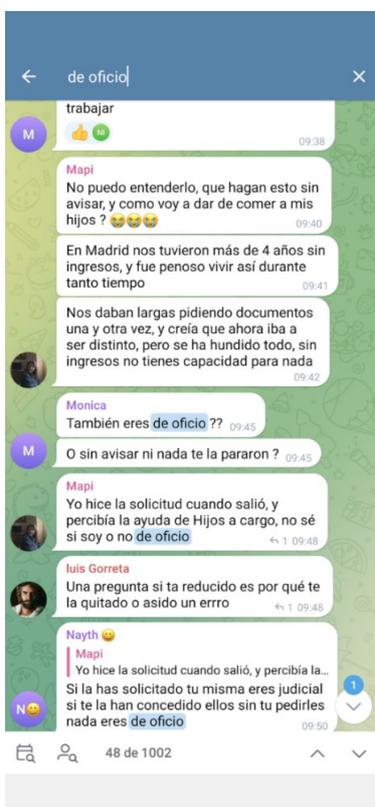
30 Document 11. Médiateur, Espagne, 2022, *Rapport annuel*, pages 79-80.

n'interviennent généralement pas avant la fin du mois de novembre. Les bénéficiaires ne sont pas conscients de la dette qu'ils ont pu accumuler et, même s'ils sont crédités d'un revenu plus élevé l'année précédente, ils ont beaucoup de mal à rembourser les montants de la prestation qu'ils ont perçu pendant pratiquement toute l'année, car leur situation financière se situe encore, dans de nombreux cas, au niveau du seuil de pauvreté.

Même en tenant compte de la complexité de la gestion du revenu vital minimum et de l'important volume de travail qui en découle, ce qui peut entraîner un retard raisonnable dans le traitement de toutes les révisions et mises à jour des montants des prestations, la méthode actuelle de mise à jour ne semble pas être en ligne avec les objectifs de la prestation elle-même. Selon les informations fournies par l'INSS, en 2021, après la mise à jour correspondante, des prestations indues ont été générées dans 99 690 dossiers. »

Cette situation est confrontée à l'absence de possibilité d'orientation en raison du manque d'accès aux bureaux de sécurité sociale.

Preuve du manque d'attention et d'explication est la création de groupes dans les réseaux sociaux pour tenter de trouver des réponses à leurs situations.



Par exemple, il existe un forum Telegram avec un millier d'utilisateurs, qui compte en permanence une centaine d'utilisateurs en ligne, où l'on peut lire de nombreuses situations d'insécurité juridique et personnelle causées par des changements inopinés de la prestation ou des retards de traitement ([https://t.me/ingreso\\_minimo\\_vital](https://t.me/ingreso_minimo_vital)).

Dans le moteur de recherche, nous trouvons actuellement le terme « de oficio » [d'office] dans 1002 mentions. Ce terme fait référence à une situation particulière car, à la fin de l'année 2022, conformément à la première disposition additionnelle de la loi, tous les bénéficiaires de l'allocation transitoire octroyée depuis 2020 ont été réexaminés, ce qui a entraîné la suspension de l'allocation pendant la période de réexamen qui a duré plus de trois mois. En avril 2023, certaines personnes n'avaient toujours pas obtenu de solution et recevaient des montants inférieurs, d'autres recevaient une somme importante qu'elles ne comprenaient pas et qui pouvait être due à des arriérés, et d'autres encore ne recevaient rien.

Le chaos généré a été rapporté dans les médias. Le journal numérique *Infolibre*<sup>31</sup>, dans un article d'avril 2023, a dénoncé le fait de ne pas avoir obtenu les données demandées au ministère sur les paiements indues avec

31 *Infolibre*, 6 avril 2023, *Casi 5.000 beneficiarios del IMV tuvieron que devolver la ayuda tras ser concedida de oficio por la Seguridad Social*, [Près de 5.000 bénéficiaires de l'IMV ont dû restituer l'aide après son octroi d'office par la Sécurité sociale] accessible sur [https://www.infolibre.es/economia/5-000-beneficiarios-imv-tuvieron-devolver-ayuda-concedida-oficio-seguridadsocial\\_1\\_1465524.html?utm\\_campaign=twitter&s=08?utm\\_campaign=twitter](https://www.infolibre.es/economia/5-000-beneficiarios-imv-tuvieron-devolver-ayuda-concedida-oficio-seguridadsocial_1_1465524.html?utm_campaign=twitter&s=08?utm_campaign=twitter)

demande de remboursement et avait estimé que 5000 dossiers sur les 74 119 accordés d'office au cours de l'année 2021 s'étaient soldés par des paiements indus.

L'article 11.5 de l'IMV constitue un cas particulier de concrétisation de cette non-conformité. La règle se lit comme suit :

« 5. Lorsque la condition de vulnérabilité économique n'est pas remplie au cours de l'année précédente, il sera possible de demander, du 1er avril au 31 décembre de l'année en cours, la reconnaissance du droit à la prestation du revenu vital minimum dans les cas où la situation de vulnérabilité économique est survenue au cours de l'année en cours.

Pour établir la situation de vulnérabilité économique pendant l'année en cours, on tiendra compte uniquement de la condition de revenu conformément aux dispositions de la section 2 de cet article, en considérant à cet effet la partie proportionnelle du revenu que le bénéficiaire individuel ou, le cas échéant, l'unité de cohabitation a eu pendant le temps écoulé dans l'année en cours, conformément aux données des fichiers et des bases de données de la sécurité sociale qui permettent de vérifier cette situation, ou, à défaut, celle qui figure dans la déclaration responsable de l'année en cours. En tout état de cause, pour le calcul du revenu de l'année en cours, il ne sera pas tenu compte des prestations ou allocations de chômage, dans toutes leurs modalités, y compris le revenu d'insertion active ou l'allocation de cessation d'activité, perçues au cours de cette année, à condition qu'au moment de la demande de la prestation du revenu vital minimum, le droit à ces prestations ou allocations ait pris fin pour cause d'épuisement, de renonciation ou de dépassement de la limite de revenu prévue, le cas échéant, pour le maintien du droit et sans que le droit à la prestation ou à l'allocation soit maintenu. Ces éléments doivent être accrédités au moment de la demande de prestation de revenu vital minimum au moyen du système électronique d'interopérabilité approprié par lequel le service public de l'emploi de l'État, ou l'organisme de gestion de la prestation de cessation d'activité, fournit à l'Institut national de la sécurité sociale les données nécessaires à la vérification.

De même, il sera exigé qu'au cours de l'exercice immédiatement antérieur à celui de la demande, le bénéficiaire individuel ou, le cas échéant, l'unité de cohabitation, n'ait pas dépassé les limites de revenus et de patrimoine, conformément aux dispositions de l'article 20 et du premier alinéa de l'article 21, section 7 de la présente loi, établies à l'annexe IV, selon les informations fournies à l'entité gestionnaire de la prestation par l'Agence de l'administration fiscale de l'État ou les autorités fiscales de Navarre et des territoires historiques du Pays basque (...). »

Selon une interprétation littérale de la règle, lors du réexamen à effectuer deux ans plus tard, l'obligation de restituer les montants versés au bénéficiaire pour des périodes auxquelles il n'avait pas droit s'appliquera sans tenir compte de cet article. Ainsi, dans la pratique, ce scénario fonctionne comme un prêt, qui n'est pas communiqué de manière adéquate dans la décision, en particulier l'information selon laquelle le montant octroyé et perçu exceptionnellement doit être restitué à une date ultérieure.

Le **Document 28** (référence 202305001) illustre cette situation. Dans ce cas, face au rejet d'une demande de IMV, le demandeur a dû déposer une réclamation avant de saisir le tribunal, après le rejet de sa demande en décembre 2021, en invoquant la vulnérabilité survenue que la loi elle-même reconnaît. La réclamation antérieure a été résolue en avril 2022 conformément à la situation de pauvreté survenue, et le demandeur a commencé à percevoir le revenu garanti à partir de cette date, mais en

décembre 2022 (un an après le droit reconnu), l'INSS a décidé de mettre fin à la prestation, car les données de l'AEAT pour 2021 étaient déjà disponibles. La nouvelle réclamation est rejetée, de sorte qu'il est à craindre que le paiement indûment perçu soit réclamé après la révision, devenant ainsi un prêt à rembourser. Étant donné que la personne a demandé l'IMV, il se pourrait qu'il soit déduit de la nouvelle prestation, qui n'a pas été réglée depuis décembre, soit plus de six mois plus tard, ce qui est le délai prévu par la loi. Il convient de noter qu'il n'est pas entendu qu'il y a rejet lorsque le revenu garanti est supérieur à leur revenu, mais il se pourrait qu'il soit inférieur, auquel cas il s'agirait d'un prêt.

De même, le **Document 27** (référence 202307001) dans lequel, en vertu du principe de subsidiarité, l'IMV que Lambide oblige à solliciter est accordé, et génère un paiement indu de plus de 4000 euros dans le cadre de la révision de l'IMV, ce qui a pour conséquence supplémentaire que le bénéficiaire cesse de percevoir le revenu minimum basque auquel il aurait eu droit à ce moment-là. Le Médiateur basque a lui-même reconnu cette erreur et a réclamé les dossiers.

Les révisions effectuées, par rapport aux situations en vigueur deux ans plus tôt, génèrent une véritable accumulation de réclamations et de saisies des unités familiales en situation de vulnérabilité, qui cumulent des dettes publiques et qui, lorsque des nouvelles prestations leur sont octroyées, elles servent le plus souvent à payer ces dettes, et non à pallier la situation de besoin.

Le paradoxe est qu'une prestation inspirée par les principes de la lutte contre la pauvreté et les exigences de l'article 13.1 de la CSE est devenue un obstacle bureaucratique et juridique additionnel qui sert à la chronification indésirable de la pauvreté parmi les plus vulnérables.

Il convient de noter que, conformément au protocole additionnel n.º 1 à la Convention européenne des droits de l'homme du 20 mars 1952, ratifié par l'Espagne le 27 novembre 1990, l'article 1 reconnaît le droit à la protection de la propriété dans les termes suivants :

« 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 États 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. »

La Cour suprême elle-même, Chambre du contentieux administratif, a déclaré (arrêt 1479/2021 du 15 décembre) que « (...) toute aide indûment perçue doit être remboursée (règle générale), à moins qu'elle ne soit due à une erreur de fait ou de droit que l'intéressé ne pouvait raisonnablement déceler (exception); mais même dans ce cas, l'obligation de remboursement est réactivée s'il s'agit d'une erreur portant sur les éléments de fait déterminant le calcul de l'aide et si elle est réclamée par l'administration avant l'expiration d'un délai d'un an à compter du versement de l'aide indu (exception à l'exception). »

Dans cette typologie de cas de réclamation de dettes pour des prestations indues obtenues par erreur administrative, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, la CEDH), dans son arrêt du 26 avril 2018 (1ère section) (affaire Cakarevic c. Croatie) a déclaré que « (...) La CEDH part du principe que, bien qu'une décision administrative puisse être susceptible d'être

annulée à l'avenir, si le bénéficiaire n'a pas contribué à ce que la décision ait été prise à tort, il est en droit d'en invoquer la validité et de s'attendre à ce que la décision ne soit pas remise en cause rétroactivement (paragraphe 56). Espérance légitime de pouvoir continuer à jouir paisiblement d'un bien, protégée par l'article 1 du premier protocole à la CEDH (paragraphe 57). »

En d'autres termes, selon l'interprétation de l'article 1er précité par la CEDH, une charge indue ne peut être imposée à un citoyen lorsqu'elle a été causée par une décision erronée de l'administration, erreur de laquelle le citoyen n'a pas contribué.

La CEDH elle-même, dans l'arrêt 43783/98 du 13 janvier 2004 (affaire Orion-Breclav S.R.O. c. République tchèque), affirme la prévalence de la garantie inscrite à l'article 1 du premier protocole susmentionné sur les obligations financières imposées par l'administration lorsqu'elles représentent une charge excessive pour le citoyen ou qu'elles peuvent porter atteinte à sa situation économique.

Dans le même sens, l'arrêt de la Chambre Contentieuse-Administrative de la Cour suprême 8392/2019 du 18 juillet (affaire sur le droit des sanctions), analysant l'application de l'article 1 du Protocole précité, applicable dans ce cas au droit des sanctions, précise qu'il ne peut être imposé de sanctions administratives susceptibles de placer une personne dans une situation de difficulté économique, soulignant la prévalence de la situation économique protégée par le traité, par rapport aux solutions disproportionnées en fonction du but légitime poursuivi par l'administration.

### **Neuvièmement. La compatibilité du revenu vital minimum avec les revenus du travail**

Les dispositions qui ont développé la compatibilité de la prestation de l'IMV avec les revenus du travail permettent une forme de discrimination dans l'emploi et peuvent affecter le droit de gagner librement sa vie.

L'article 36 du règlement prévoit ce qui suit :

« e) Si une personne perçoit en même temps la prestation du revenu vital minimum et des revenus du travail ou d'une activité économique conformément aux dispositions de l'article 11.4, il faudra qu'elle remplisse les conditions établies pour l'accès et le maintien de cette compatibilité.

f) Il est nécessaire de participer aux stratégies d'inclusion promues par le Ministère de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations, prévues à l'article 31.1, dans les conditions établies. »

Il est actuellement régi par le Décret royal 789/2022, du 27 septembre, qui réglemente la compatibilité du revenu vital minimum avec les revenus du travail ou d'une activité économique indépendante afin d'améliorer les possibilités réelles d'inclusion sociale et professionnelle des bénéficiaires de la prestation.

L'Annexe III précise les conditions d'exonération de ces revenus dans le cadre de l'évaluation du revenu vital minimum. Cette annexe indique :

« Tranches et pourcentages :

Les tranches visées à l'article 4 pour déterminer le montant des revenus exonérés sont les suivantes :

a) Tranche 1 : Le montant des augmentations de revenu prévues à l'article 3 jusqu'à un montant égal à 60 % du revenu garanti de l'unité de cohabitation est exclu à 100 % pour le calcul du revenu vital minimum.

b) Tranche 2 : Le montant des augmentations de revenu prévues à l'article 3 qui dépasse le montant maximal de la tranche 1, jusqu'à concurrence de ce revenu garanti, sera soumis à un pourcentage qui dépendra de la prise en compte ou non des revenus du travail ou d'une activité indépendante au cours de l'exercice fiscal précédant l'année de la révision, de la situation du bénéficiaire en fonction de son appartenance ou pas à une unité de cohabitation et de la composition de celle-ci.

Lorsque l'année fiscale précédant l'année de la révision ne comprend pas de revenus du travail ou d'une activité économique indépendante pour l'une des personnes de l'unité de cohabitation le pourcentage suivant est appliqué :

1) Pour les bénéficiaires individuels ou pour les unités de cohabitation composées exclusivement d'adultes, le pourcentage d'exemption sera de 30 %, sauf dans le cas où le supplément d'invalidité est appliqué au revenu vital minimum.

2) Dans le cas d'unités de cohabitation composées de plus d'une personne adulte avec un ou plusieurs mineurs à charge, le pourcentage d'exemption sera de 35 %, sauf dans le cas des unités de cohabitation auxquelles le supplément d'invalidité est appliqué dans le revenu vital minimum.

3) Dans le cas des unités de cohabitation composées d'une personne adulte et d'un ou plusieurs mineurs à charge ou dans le cas de bénéficiaires individuels ou d'unités de cohabitation auxquels le supplément d'invalidité est appliqué dans le revenu vital minimum, le pourcentage d'exonération sera de 40 %.

Lorsqu'au cours de l'année fiscale précédant l'exercice fiscal précédant l'année de la révision comprend des revenus du travail ou d'une activité économique indépendante pour l'une des personnes de l'unité de cohabitation, le pourcentage suivant est appliqué :

1. Le pourcentage d'exonération sera de 20 %, dans le cas de bénéficiaires individuels ou dans le cas d'unités de cohabitation composées exclusivement d'adultes.

2. Dans le cas d'unités de cohabitation composées de plus d'une personne adulte avec un ou plusieurs mineurs à charge, le pourcentage d'exonération sera de 25 %.

3. Dans le cas d'unités de cohabitation composées d'une personne majeure et d'un ou plusieurs mineurs à charge, le pourcentage d'exemption sera de 30 %.

Le résultat de l'application du pourcentage correspondant au montant visé dans la présente tranche 2 est exclu du calcul de la prestation du revenu vital minimum.

c) Tranche 3 : Le montant des augmentations de revenus prévues à l'article 3 qui dépasse le montant du revenu garanti de l'unité de cohabitation n'est pas exclu du calcul du revenu vital minimum. »

À notre avis, cette formule favorise l'insertion professionnelle des titulaires et des bénéficiaires de l'IMV dans les emplois les plus précaires, qu'ils soient temporaires ou à bas revenus, sans garantie de revenus ultérieurs. Cela a un impact particulier sur les secteurs de la population qui ne peuvent pas risquer de perdre le revenu de la prestation, faute d'un plein emploi suffisant et de qualité, qui leur donnerait une sécurité matérielle dans les

années ultérieures (où l'on tiendra compte du revenu de la période fiscale au cours de laquelle ils travaillent).

Le manque de réglementation sur ce que signifie le refus d'un emploi rend cette insécurité encore plus grande. A cela s'ajoute l'éventualité des modifications mentionnées dans la troisième disposition finale de la LIMV. Actualisation des pourcentages pour déterminer le montant du revenu exonéré.

La troisième disposition finale stipule ce qui suit :

« Le responsable du Ministère de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations peut modifier, par arrêté ministériel, les pourcentages fixés à l'Annexe III pour la détermination du montant des revenus exonérés, lorsque cela s'avère nécessaire à la lumière des résultats de l'évaluation bisannuelle visée à l'article 6. »

### **Dixièmement. Le revenu vital minimum transitoire**

La première disposition transitoire établit des prestations transitoires de revenu vital minimum de juin 2020 au 31 décembre 2022 pour les unités de cohabitation qui bénéficiaient auparavant de la prestation pour enfant à charge, sans handicap ou avec un handicap inférieur à 33 %, réglementée par le Décret royal 1335/2005, du 11 novembre, et la législation complémentaire. Les mêmes critères s'appliqueraient à cette prestation qu'à la prestation de l'IMV elle-même.

Cette disposition, dans la mesure où elle est pertinente ici, stipule ce qui suit :

« 1. L'Institut national de la sécurité sociale, dans un délai de trois mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, reconnaît automatiquement le complément d'allocation pour enfant dans le cas des unités de cohabitation des bénéficiaires actuels de l'allocation pour enfant ou mineur à charge sans incapacité ou avec une incapacité inférieure à 33 %, conformément aux dispositions des paragraphes suivants.

2. Les conditions à remplir à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont les suivantes :

a) L'unité de cohabitation doit être composée exclusivement du bénéficiaire d'une allocation économique pour enfant à charge ou mineur sans handicap ou avec un handicap inférieur à 33 %, de l'autre parent, en cas de cohabitation, et des enfants à charge ou mineurs qui sont à l'origine de ladite allocation pour enfant à charge.

À cette fin, les personnes mentionnées doivent être les seules à être inscrites à la même adresse.

b) Les revenus et le patrimoine de cette unité de cohabitation, pour l'exercice précédent, selon les termes établis à l'article 20, doivent être inférieurs à 300 % des seuils de l'Annexe I et le patrimoine net ne doit pas dépasser 150 % des limites établies à l'Annexe II, en respectant le test patrimonial défini à l'Annexe III.

c) Les autres conditions d'accès au complément d'allocation pour enfant doivent être remplies.

d) Le complément d'allocation pour enfant auquel le bénéficiaire a droit est égal ou supérieur au montant de l'allocation pour enfant à charge que le bénéficiaire percevait.

3. La personne qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, était bénéficiaire de l'allocation pour enfant à charge ou mineur sans handicap

ou avec un handicap inférieur à 33 % a droit au complément d'allocation pour enfant.

4. Aux seules fins de vérifier le respect des dispositions du paragraphe 2, aléa a), pour la reconnaissance, le maintien et le contrôle des droits, l'Institut national de la sécurité sociale a accès à la base de données de coordination des registres municipaux de l'Institut national de statistique, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir le consentement des personnes inscrites à l'adresse, dans les conditions prévues à l'article 21.4 de la présente loi.

5. Aux seules fins de vérifier le respect des dispositions du paragraphe 2, aléa b), pour la reconnaissance, le maintien et le contrôle du droit, l'Institut national de la sécurité sociale demandera à l'Agence nationale de l'administration fiscale de lui communiquer les informations strictement nécessaires relatives aux revenus et au patrimoine des unités de cohabitation visées à l'article 2 a), qui permettent de déterminer les bénéficiaires ayant droit au complément d'allocation pour enfant dans les termes établis dans la présente disposition additionnelle. Ces informations ne seront utilisées qu'aux fins indiquées et la procédure d'échange d'informations entre l'Agence nationale d'administration fiscale et l'Institut national de la sécurité sociale sera effectuée sans qu'il soit nécessaire d'obtenir le consentement des parties intéressées.

6. Dans les cas où les unités de cohabitation décrites au point 2.a) sont domiciliées dans la Communauté autonome de Navarre ou dans la Communauté autonome du Pays basque, la référence à l'Agence de l'administration fiscale de l'État du point précédent s'entend comme une référence aux autorités fiscales provinciales de Navarre et des territoires historiques du Pays basque, respectivement. Dans ces cas, la reconnaissance du complément d'allocation pour enfant est subordonnée à la présentation, par les autorités fiscales provinciales correspondantes, des informations nécessaires à cet effet.

7. Le complément d'allocation pour enfant est incompatible avec l'allocation économique pour enfant à charge ou enfant mineur sans handicap ou avec un handicap inférieur à 33 %. Par conséquent, lorsque l'une des deux prestations a été choisie conformément au paragraphe 9, l'autre prestation cesse d'être versée.

8. L'Institut national de la sécurité sociale notifie aux bénéficiaires qui remplissent les conditions visées au paragraphe 2 de la présente disposition additionnelle la décision leur reconnaissant le droit au complément d'allocation pour enfant et le droit de choisir entre le bénéfice de ce complément et celui de l'allocation économique pour enfant à charge ou mineur qu'ils percevaient jusqu'à ce moment-là.

9. Dans un délai de trente jours civils à compter de la notification de la décision reconnaissant le droit à l'allocation pour enfant, les bénéficiaires peuvent exercer leur droit d'option pour continuer à percevoir l'allocation économique pour enfant à charge ou mineur. Cette option est effective à partir de la date à laquelle le complément d'allocation pour enfant prend effet et, le cas échéant, l'ajustement financier correspondant est effectué.

Si le droit d'option n'est pas exercé dans le délai prévu, il est entendu que la personne intéressée choisit de percevoir le complément d'allocation pour enfant.

10. Les effets financiers du complément d'allocation pour enfant prennent effet le premier jour du mois suivant l'entrée en vigueur de la présente disposition additionnelle.

11. Les bénéficiaires de l'allocation économique pour enfant à charge ou mineur de la sécurité sociale qui n'ont pas reçu la notification de la décision de reconnaissance du complément d'allocation pour enfant et qui remplissent les conditions prévues par la présente disposition additionnelle peuvent demander à l'Institut national de la sécurité sociale la

reconnaissance de cette prestation. Dans ce cas, les effets financiers du complément d'allocation pour enfant prennent effet le premier jour du mois suivant celui de l'entrée en vigueur de la présente disposition additionnelle, à condition que la demande soit introduite dans les six mois suivant son entrée en vigueur. Dans le cas contraire, les effets financiers courent à partir du premier jour du mois suivant l'introduction de la demande.

12. Le type de contrôle exercé sur la reconnaissance du droit et de l'obligation des dossiers de complément d'allocation pour enfant est exclusivement celui du contrôle financier permanent, conformément aux dispositions de l'article 147.1 de la Loi 47/2003, du 26 novembre, loi budgétaire générale.

Dans tous les cas, les actes d'autorisation et de paiement matériel sont vérifiés conformément aux dispositions de la section 5, chapitre IV, titre II du Décret royal 706/1997, du 16 mai, qui met en œuvre le système de contrôle interne exercé par le Contrôleur général de la sécurité sociale.

13. L'Institut national de la sécurité sociale ne reconnaît pas d'office le complément d'allocation pour enfant si, conformément aux dispositions de l'article 4, il constate que les personnes visées à l'article 2 a) ne sont pas les seules à être inscrites à l'adresse et qu'il n'est donc pas en mesure de vérifier que les conditions d'accès à cette allocation sont remplies. Dans ce cas, elle peut transmettre au bénéficiaire de l'allocation économique pour enfant à charge ou mineur des informations sur la possibilité pour l'unité de cohabitation de demander la prestation du revenu vital minimum si elle remplit les conditions prévues à cet effet. Si le droit au complément d'allocation pour enfant est reconnu, ses effets sont ceux prévus au paragraphe 10, à condition que la demande soit introduite dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente disposition additionnelle.

Les informations visées au paragraphe précédent sont envoyées au dispositif électronique, à l'adresse électronique et à l'adresse enregistrée à des fins de notification, conformément aux informations de la base de données de la sécurité sociale que le bénéficiaire de l'allocation pour enfant à charge a communiquées. »

En vertu de cette disposition, deux situations différentes se présentent et donnent lieu à notre réclamation.

Premièrement. Selon le paragraphe 2 a) de cette disposition, une typologie de familles et, par conséquent, de mineur·e·s intégré·e·s dans celles-ci, qui, en raison de la précarité économique ou simplement de la composition de la famille, résident dans la famille élargie ou avec d'autres personnes sans liens de parenté, sont exclues de la reconnaissance du droit à une prestation.

Ceci est particulièrement important dans les secteurs sociaux les plus vulnérables et, au fur et à mesure que la précarité économique augmente, puisque la difficulté de payer le logement dans les zones particulièrement tendues signifie qu'il est très fréquent que des familles élargies ou des personnes sans lien de parenté occupent le même espace dans un logement loué.

Deuxièmement. Le paragraphe 2 b) exclut de la prestation toutes les unités dont la famille compte des personnes qui n'ont pas obtenu la résidence légale et qui, conformément à l'article 10.1 déjà analysé ci-dessus, ne peuvent pas en bénéficier. Bien qu'elles aient conservé l'allocation pour enfant précédemment accordée, elles ont été discriminées en ne pouvant pas accéder au même niveau de revenu fourni par l'allocation transitoire et, plus tard, par le complément d'allocation pour enfant qui a renforcé la protection des enfants.

Le « Rapport sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté en Espagne » du Conseil économique et social d'Espagne publié lors de sa session plénière ordinaire du 25 janvier 2017 (document III page 175), permet de contraster l'ampleur et la gravité de ces exclusions quand, en Espagne « (...) les situations de vulnérabilité touchent plus particulièrement les personnes sans emploi et avec un faible niveau de formation, la population étrangère et les ménages avec enfants, dont le chef de famille est majoritairement une femme. »

### **Onzièmement. Les prestations transitoires et le grave problème des paiements indus**

La prestation transitoire du revenu vital minimum a consisté à reconnaître automatiquement cette prestation aux unités familiales bénéficiant de l'allocation pour enfant à charge, sans tenir compte que les conditions d'accès différaient dans chaque cas. A cette situation vient s'ajouter le fait que les dossiers des prestations pour enfants à charge, avant la pandémie, n'étaient pas à jour.

Dans la pratique, cette situation cause de graves problèmes en raison de la révision prévue par le règlement, car il a été constaté que de nombreuses unités de cohabitation qui bénéficiaient des prestations familiales ne remplissent pas les conditions d'accès ; ceci entraîne la cessation des prestations et, plus grave encore, l'ouverture de procédures de remboursement des montants perçus au titre des paiements indus.

En outre, le montant des prestations pour enfant à charge est pris en compte dans le calcul du montant de la prestation transitoire.

Le **Document 29** (référence 202305004) est fourni et accrédite cette situation. Il met en évidence la communication du Médiateur en résolution d'une réclamation et rend bien compte du problème qui cause la loi et le traitement administratif chaotique. Dans son document, le Médiateur affirme que l'Institut de sécurité sociale a répondu qu'il avait retardé la demande de remboursement jusqu'en mai 2022, c'est-à-dire presque deux ans plus tard, afin de ne pas comptabiliser comme revenu la prestation pour enfant à charge, que la loi n'a finalement pas modifiée. Dans ce cas, la procédure de l'Administration a abouti à une dette de 2.617 euros, pour une prestation accordée d'office, qui sera restituée en 60 versements de 43,62 euros, actuellement déduits de la prestation.

Il convient de noter que, lors de la procédure, qui s'est déroulée en juin 2020, et en octobre 2020 dans la plupart des cas, les familles bénéficiaires n'ont pas eu accès à l'administration susceptible de leur expliquer les caractéristiques de cette prestation, ses conditions et leurs obligations. Elles ne peuvent pas non plus accéder facilement à ces informations aujourd'hui, comme le souligne le Rapport 2022<sup>32</sup> du Médiateur, dans sa section 9 « *L'impact de la fracture numérique sur les services aux citoyens* », où il est indiqué :

« La réalité confirmée par le Médiateur, sur la base d'un grand nombre de réclamations, est que les personnes souhaitant effectuer des démarches auprès de la Sécurité sociale continuent de rencontrer d'importantes difficultés pour obtenir des rendez-vous dans la plupart des départements, en raison de l'indisponibilité ou de retards significatifs dans l'obtention de ces derniers. De ce fait, les personnes doivent faire des tentatives répétées, au fil

32  
87.

Document 11. Médiateur, Espagne, 2022, *Rapport annuel*, pages 86-

des jours et des heures, pour se rendre dans un département moins saturé qui ne correspond pas à leur lieu de résidence, ou doivent utiliser des intermédiaires privés, avec le paiement du service qui en découle.

En outre, lorsque les citoyens se rendent dans un bureau sans rendez-vous, le service de sécurité privée qui se trouve à la porte les empêche d'entrer, ne leur donne que des numéros de téléphone, dont certains sont numéros à coûts partagés, ou, s'ils insistent pour rencontrer un fonctionnaire de l'administration, leur permet d'accéder aux bureaux. Face à cette situation, le Médiateur a adressé des recommandations au Secrétaire d'État à la sécurité sociale et aux pensions, dans le but de mettre en place un système d'octroi de rendez-vous qui garantisse l'attention présente des citoyens. L'objectif est de respecter le principe du service de l'intérêt général qui doit régir les actions des administrations publiques, tel qu'établi par l'article 103 de la Constitution, ainsi que les principes de service efficace, de simplicité, de clarté et d'efficacité dans l'allocation et l'utilisation des ressources publiques, tels qu'établis par la Loi sur la procédure administrative commune pour les administrations publiques.

Les mesures adoptées jusqu'à présent en termes de personnel ne couvrent pas les besoins d'attention directe exigés par les citoyens dans leurs interactions avec la Sécurité sociale et, en outre, la promotion de la mise en œuvre de systèmes basés sur la non-présence, par le biais de services d'appel téléphonique ou vidéo, nécessite également l'allocation de ressources pour leur gestion, qui sont soustraites des ressources des rendez-vous présents.

D'autre part, le secrétaire d'État est d'accord avec le critère du Médiateur selon lequel c'est le personnel des organismes de gestion dans les premières zones où les soins sont canalisés qui doit fournir des soins de premier niveau adéquats aux citoyens qui se présentent dans leurs bureaux. Ils doivent avoir la formation, les connaissances et les compétences nécessaires pour ce faire. Toutefois, ce travail d'assistance est entravé par le manque de personnel dans le réseau local des administrations et des centres d'information et de soins de la Sécurité sociale (CAISS) et par la difficulté d'augmenter le personnel dans certains bureaux locaux. Quoi qu'il en soit, dans les situations d'urgence et afin d'éviter la perte des droits des personnes qui n'ont pas de rendez-vous, celles-ci sont prises en charge. En ce qui concerne le groupe de citoyens touchés par la fracture numérique, pour des raisons d'âge, de situation personnelle ou économique, ou de manque d'outils et de connaissances informatiques suffisants, et afin de remédier à cette vulnérabilité particulière, le secrétaire d'État estime que la nature présente du service devrait être utilisée pour fournir une formation numérique aux personnes concernées lorsqu'elles ont des interactions avec l'administration de la Sécurité sociale.

À cette fin, la Trésorerie générale de la Sécurité sociale a créé des postes dits 'd'autogestion', utilisant des équipements informatiques qu'elle met à la disposition des citoyens qui ne peuvent pas accéder aux services numériques à distance. Malgré cela, le manque de fonctionnaires pour assurer ce service fait que la mise en œuvre de cette initiative reste incomplète. »

Pour toutes ces raisons, à l'heure actuelle, alors qu'ils reçoivent des décisions de remboursement de paiements indus, ils ne savent pas comment faire appel des décisions de paiement qu'ils reçoivent pour une dette dont ils ne sont pas responsables et dont, dans de nombreux cas, ils ne savent pas comment ils pourront s'acquitter.

Le Rapport annuel 2022<sup>33</sup> susmentionné du Médiateur, critiquant le système de révision de l'IMV et la nombreuse jurisprudence en matière de frais indus qu'il a suscitée, il ajoute ce qui suit:

« Selon les informations fournies par l'Institut national de la sécurité sociale (INSS), en 2021, après la mise à jour correspondante, des prestations indues ont été générées dans 99 690 dossiers. »

Nous ne savons pas combien d'entre eux se réfèrent à des situations de prestations d'office évaluées à tort, mais d'après le nombre de cas reçus par les ONG qui accompagnent les personnes dans cette situation, nous pensons qu'ils sont très nombreux.

a) Discrimination à l'encontre des familles nombreuses qui viole les droits de l'enfant.

Il faut noter aussi le traitement discriminatoire des enfants issus de familles nombreuses.

Tout d'abord, les barèmes de calcul du montant de l'IMV n'augmentent pas lorsqu'il y a trois mineurs ou plus dans l'unité de cohabitation. Il suffit de consulter les annexes du règlement pour s'en rendre compte :

### ANEXO I

#### Barème des majorations pour le calcul du revenu garanti selon le type d'unité de cohabitation pour l'année 2020

	Barème des majorations
Un adulte seul	5.538 € (revenu garanti pour un adulte seul)
Un adulte et un mineur.	1,3
Un adulte et deux mineurs.	1,6
Un adulte et trois mineurs.	1,9
Un adulte et quatre mineurs ou plus.	2,2
Deux adultes.	1,3
Deux adultes et un mineur.	1,6
Deux adultes et deux mineurs.	1,9
Deux adultes et trois mineurs ou	2,2
Trois adultes.	1,6
Trois adultes et un mineur.	1,9
Trois adultes et deux mineurs ou plus.	2,2
Quatre adultes.	1,9
Quatre adultes et un mineur.	2,2

Tableau établi conformément au rectificatif publié dans le BOE n° 101 du 28 avril 2022 (Réf. BOE-A-2022-6830)

Il convient de noter que, selon ces barèmes, les familles nombreuses comptant trois mineurs ou plus ne recevront pas un revenu plus élevé, mais seront placées dans la limite de 2,2 fois fixée dans les annexes, qui fonctionne comme un plafond et ne tient pas compte du fait que le nombre plus élevé de membres de l'unité de cohabitation, en particulier lorsqu'ils sont plus âgés, ou dans le cas des familles monomarentales, impose un effort économique plus important pour leur subsistance.

Comme indiqué dans le Rapport du Médiateur 2022<sup>34</sup> :

« Les revenus exclus pour évaluer la vulnérabilité économique du demandeur sont ceux visés à l'article 20.1 de la Loi 19/2021, qui renvoie également à l'article 7 sur les revenus exonérés de la loi sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les prestations sociales telles que le

revenu vital minimum (IMV) ou les revenus d'insertion sociale régionale sont exclues, avec une limite commune de 1,5 fois l'indicateur public de revenu à effets multiples (IPREM). Il peut arriver, comme le Médiateur l'a constaté dans certains cas, que la somme des prestations sociales d'une personne au cours d'une année donnée dépasse cette limite. »

Il en est ainsi lorsque l'IPREM en Espagne pour cette l'année 2023 est fixé à 7 200 euros et que, par conséquent, le montant à partir duquel des prestations non calculables peuvent être accordées est fixé à 10 800 euros, ce qui équivaut à dire que tous les montants figurant dans le tableau ci-dessus dont le revenu garanti est supérieur à 1.8, chaque année de révision, peuvent voir leur prestation réduite du montant accordé l'année précédente et, par conséquent, paradoxalement, ils ne devraient recevoir la prestation que pour avoir plus de deux mineurs, dans de nombreux cas, dans les unités de cohabitation.

### **Douzièmement. Une mauvaise gestion**

Dans les différents rapports déjà mentionnés, que ce soit par le Médiateur, l'AIREF, le Conseil économique et social, les médias ou la doctrine scientifique elle-même, il a été souligné la grande incapacité de son système de gestion à respecter les prévisions en la matière, au point de constituer une charge très lourde, qui a discrédité à l'excès une prestation pourtant appelée à être un jalon juridico-social dans le système de sécurité sociale.

#### **a) Fonctionnement chaotique de la plateforme informatique et impossibilité d'effectuer des démarches en personne.**

L'INSS a mis en place une plateforme web pour la gestion et la documentation de l'IMV, <https://imv.seg-social.es/>.

Cette plateforme est apparemment simple à utiliser, mais les bénéficiaires potentiels de ce service ne disposent généralement pas de compétences informatiques, voire d'un ordinateur ou d'un téléphone adapté pour remplir les rubriques successives demandées.

À cela s'ajoutent d'autres difficultés, telles que la nécessité d'un code pin pour valider la demande, ainsi que l'obligation de joindre des documents scannés. Si une autre personne fait la demande en nom du demandeur, il faut avoir un appareil pour prendre une photo de la personne avec son document d'identité.

L'article 12 de la Loi 40/2015 du 1er octobre oblige l'administration à aider les citoyens à interagir par voie électronique avec l'administration. L'article stipule ce qui suit :

« 1. Les administrations publiques doivent garantir aux intéressés la possibilité d'interagir avec l'administration par voie électronique, en mettant à leur disposition les canaux d'accès nécessaires, ainsi que les systèmes et applications déterminés dans chaque cas.

2. Les administrations publiques fournissent une assistance dans l'utilisation des moyens électroniques aux parties intéressées non visées à l'article 14, aléas 2 et 3, qui en font la demande, notamment en ce qui concerne l'identification et la signature électroniques, la présentation des demandes par le biais du registre électronique général et l'obtention de copies certifiées.

De même, si l'une de ces parties intéressées ne dispose pas des moyens électroniques nécessaires, son identification ou sa signature électronique dans la procédure administrative peut être valablement effectuée par un agent public au moyen du système de signature électronique dont il est équipé à cet effet. Dans ce cas, la partie intéressée qui ne dispose pas des moyens électroniques nécessaires devra s'identifier auprès du fonctionnaire et donner son consentement exprès à cette action, qui devra être enregistrée pour les cas de divergence ou de litige.

3. L'administration générale de l'État, les Communautés autonomes et les autorités locales tiennent à jour un registre, ou un autre système équivalent, dans lequel sont inscrits les fonctionnaires autorisés à procéder à l'identification ou à la signature prévues dans le présent article. Ces registres ou systèmes doivent être pleinement compatibles et interconnectés avec ceux des autres administrations publiques, aux fins du contrôle de la validité des autorisations susmentionnées.

Dans ce registre, ou du moins dans un système équivalent, seront inclus, au moins, les fonctionnaires qui travaillent dans les bureaux d'aide à l'enregistrement. »

Cette disposition louable est systématiquement violée en ce qui concerne le revenu vital minimum, car le système de rendez-vous en face à face avec l'administration qui gère ladite prestation a été complètement bloqué et un système de rendez-vous préalable a été mis en place, auquel nous ferons référence dans le paragraphe suivant, qui ne fonctionne pas, ce qui rend impossible dans la pratique administrative l'accès à la prise de rendez-vous et, par conséquent, à l'assistance administrative pour la relation du citoyen avec l'administration.

Face à cette situation, certaines organisations sociales et administrations locales ont été contraintes de pallier l'inefficacité de l'administration. Étant donné que cela dépend de leur volonté, c'est très disparate et minoritaire, dans les cas où cela a été mis en place.

#### b) Impossibilité d'obtenir un rendez-vous

Les systèmes de rendez-vous mis en place pour accélérer et organiser les demandes d'information des bénéficiaires, la présentation de documents et les formalités administratives sont bloqués, en partie à cause du manque de ressources humaines et matérielles dont disposent les unités administratives chargées de la gestion de l'IMV.

Pour preuve, l'organisation CIVIO<sup>35</sup>, en mars 2023, a élaboré une carte<sup>36</sup> à l'aide d'un robot sur l'accès à la sécurité sociale, en essayant d'obtenir un rendez-vous trois fois par jour pendant deux semaines. Le résultat de leur recherche est que dans quarante-trois des quatre cent quatorze bureaux ouverts, il n'y avait pas de rendez-vous disponible pour gérer les pensions. Ce chiffre passe à soixante-trois sur trois cent quatre-vingt-quatorze lorsqu'il s'agit de l'IMV. Lorsque des rendez-vous étaient disponibles, la moitié d'entre eux étaient fixés au moins deux semaines plus tard.

---

35 Organisation à but non lucratif spécialisée dans le contrôle de la transparence des autorités publiques.

36 CIVIO, mars 2023, *Las colas invisibles de la Seguridad Social: ni un robot consigue encontrar cita previa* [Les queues invisibles de la sécurité sociale : même pas un robot arrive à obtenir un rendez-vous] Accessible sur <https://civio.es/2023/03/31/cita-previa/>

Le Conseil pour la défense des contribuables<sup>37</sup>, dans son rapport<sup>38</sup> 2023 sur le « Système de nomination de l'Agence nationale de l'administration fiscale » affirme que les lacunes du système de nomination actuel nécessitent des modifications substantielles de son fonctionnement et de son extension, et présente un large éventail de propositions à cet effet.

c) Manque de personnel et de ressources.

Le manque de ressources et de personnel affecté à la gestion de l'IMV, dont souffrent les directions provinciales de la sécurité sociale, entraîne des retards dans les procédures. Cette situation a été dénoncée à plusieurs reprises par le Médiateur, les agents sociaux et les organisations du troisième secteur. L'une des conséquences du manque de personnel a été la fermeture de plusieurs bureaux dans certaines directions provinciales, comme celle de Madrid.

d) Retards dans la gestion.

Les messages politiques adressés aux citoyens concernant la résolution immédiate des demandes d'IMV n'ont pas été suivis d'effets, ce qui a donné lieu à de nombreuses réclamations. D'où la modification du délai de résolution introduite par la disposition finale 11.13 du Décret-loi royal 28/2020, qui porte la période de trois à six mois (article 25.3 LIMV).

e) Des résolutions incompréhensibles, non motivées et qui n'arrivent pas.

Tous les secteurs dénoncent également l'existence de résolutions rédigées dans un langage incompréhensible ou injustifié, ainsi que l'absence de notification fiable aux demandeurs de prestations, qui sont fréquentes et mettent les personnes les plus vulnérables sans défense.

f) Portée subjective de la prestation.

Les citoyens se sont interrogés sur ce qui est considéré comme des restrictions dans le champ d'application subjectif, par exemple :

1. La question de savoir s'il est justifié d'exclure du champ d'application de l'IMV les unités de cohabitation en situation de vulnérabilité économique, composées d'une personne adulte âgée de 18 à 23 ans et sans enfants mineurs ou enfants à charge.
2. Possibilité d'admettre plus de deux unités de cohabitation à la même adresse.
3. Le problème des personnes vivant en situation de rue.
4. La création de nouvelles unités de cohabitation lorsque les enfants deviennent partie intégrante de l'unité du parent qui n'avait pas la garde, en raison du décès ou de la séparation de l'autre parent.
5. Les exclusions des administrateurs d'une société.

Certaines de ces exclusions elles ont été traitées, entièrement ou partiellement, dans les réformes successives du Décret-loi royal 20/2020 (par exemple : celle indiquée à la lettre c) de l'article 6 bis du Décret-loi royal 3/2021 ; ou celle indiquée à la lettre b) du paragraphe 1 de l'article 4 du Décret-loi royal 30/2020, ou l'exclusion des limitations d'accès au IMV

---

37 Organe collégial de l'administration de l'État, rattaché au secrétaire d'État aux Finances et régi par l'article 2 du Décret royal 1676/2009 du 13 novembre.

38 Consejo para la Defensa del Contribuyente, *Rapport 2023*, accessible sur [www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabSEHacienda/CDC/Propuestas%20e%20informes/Informe-cita-previa.pdf](http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabSEHacienda/CDC/Propuestas%20e%20informes/Informe-cita-previa.pdf)

imposées par l'article 11 à l'administrateur légal d'une société commerciale, dans le cas où cette entité n'est pas effectivement active).

g) Absence de motivation du refus de prestations.

Le Médiateur<sup>39</sup> a vivement critiqué la brièveté des réponses de l'INSS aux demandes de IMV, telles que « ne remplit pas les conditions requises » ; « fait partie d'une autre unité de cohabitation » ; « a des revenus ou des biens et ne se trouve pas dans une situation de vulnérabilité économique » ; ou ne donne pas d'informations détaillées sur les revenus imputés de manière désagrégée et n'indique pas leur origine, les biens pris en compte, la valeur imputée, etc.)

**Document 30 et 31** en tant que deux blocs qui consistent en :

**Document 30**, (Réf. 202304002) Une famille de trois personnes qui reçoit le revenu vital minimum par résolution de décembre 2020 pour un montant de 359,29 euros, qui est révisé en décembre 2021 avec les données de l'AEAT pour 2020 selon lesquelles le montant de 350,42 euros est maintenu. En décembre 2022, sa prestation a été révisée à nouveau (désormais avec les données fournies par l'AEAT pour 2021) et a été résiliée pour dépassement des actifs, sans que les données de l'AEAT ne soient détaillées dans la décision. Le bénéficiaire a introduit une réclamation avant de saisir le tribunal, à laquelle il a été répondu par le même argument, celui du dépassement des actifs, mais sans détailler l'origine des actifs qui lui ont été attribués, ni la valeur qui leur a été attribuée, ni aucun détail permettant de vérifier la justification de l'extinction, malgré la demande expresse qui lui a été faite en ce sens.

**Document 31**, (réf. 202305001).

h) L'évaluation des revenus

La critique fondamentale est que l'évaluation des revenus est toujours dépassée depuis le début. Étant donné que l'administration fiscale utilise comme référence pour l'évaluation des revenus les données dont elle dispose pour l'exercice fiscal précédent et qu'elle n'actualise ces données qu'en novembre de l'année de la déclaration fiscale (c'est-à-dire l'année précédente), la décision est prise au moins un ou deux ans après l'introduction de la demande.

En ce qui concerne le patrimoine, de nombreuses réclamations de citoyens soulignent et remettent en question l'inclusion de biens qui ne sont pas à la disposition du demandeur (logements en cas de rupture conjugale, héritage en copropriété de logements non disponibles pour le demandeur, héritage non connu par les bénéficiaires de l'IMV, terrains ruraux, etc.)

c) *Paiements indus*

Les paiements indus constituent l'un des problèmes les plus alarmants que pose l'application de la LIMV. Nous évoquerons le problème de manière générale au treizième paragraphe de ce texte, en réservant cette section à l'imputation comme paiements indus par l'AEAT, par suite de déficiences dans l'information et la gestion, des concepts qui, conformément à la

39 Médiateur, Espagne, 2021, *Rapport annuel*, page 293. Accessible sur [www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe\\_anual\\_2021.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe_anual_2021.pdf)

législation en vigueur, devraient être considérés comme des revenus exonérés à tous égards.

On a constaté des paiements indus en raison de l'inclusion incorrecte, dans les données de l'administration fiscale, de revenus qui, conformément à l'article 7 de la loi 35/2006 relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, devraient être considérés comme des revenus exonérés et ne doivent donc pas être pris en compte dans le calcul de l'IMV.

### **Treizièmement. Le grave problème des montants indûment perçus**

Comme indiqué dans le dixième et onzième paragraphes du présent chapitre, l'application de l'IMV transitoire et le système de révision des montants de l'IMV peuvent donner lieu à des réclamations de l'administration à l'encontre des bénéficiaires pour des montants indûment perçus.

La LIMV établit à l'article 16.3 la révision des montants de la prestation IMV une fois par an avec effet au 1er janvier de chaque année.

La Loi 19/2021, qui régit l'IMV dans sa version initiale (article 19), prévoyait le remboursement des prestations indûment perçues de la manière suivante :

#### **Article 19 Remboursement des prestations indûment perçues.**

1. L'Institut national de la sécurité sociale peut réviser d'office, au détriment des bénéficiaires, les actes relatifs à la prestation du revenu vital minimum, à condition que cette révision soit effectuée dans un délai maximum de quatre ans à compter de la date de la décision administrative qui n'a pas été contestée. Il peut également, dans ce cas, déclarer d'office et exiger le remboursement des prestations indûment perçues.

L'organisme de gestion peut à tout moment rectifier les erreurs matérielles ou factuelles et les erreurs arithmétiques, ainsi que les révisions dues à la découverte d'omissions ou d'inexactitudes dans les déclarations du bénéficiaire, et réclamer les montants qui, le cas échéant, auraient été indûment perçus pour cette raison.

Dans les cas autres que ceux indiqués dans les paragraphes précédents, la révision au détriment des bénéficiaires sera effectuée conformément à l'article 146 de la Loi 36/2011, du 10 octobre, régissant la juridiction sociale.

2. Lorsqu'il est décidé de supprimer ou de modifier le montant de la prestation en raison d'un changement dans les circonstances qui ont déterminé son calcul et qu'il n'existe pas de droit à la prestation ou que le montant à percevoir est inférieur au montant perçu, les bénéficiaires de la prestation sont tenus de rembourser les montants indûment perçus, selon la procédure établie dans le Décret royal 148/1996, du 5 février, qui régleme la procédure spéciale de remboursement des prestations de sécurité sociale indûment perçues, et dans le Règlement général de recouvrement de la Sécurité sociale, approuvé par le Décret royal 1415/2004, du 11 juin.

Les bénéficiaires et toutes les personnes qui, en vertu d'actes, d'omissions, d'actes commerciaux ou juridiques, participent à l'obtention frauduleuse d'une prestation, sont solidairement responsables du remboursement des prestations indûment perçues.

Toutes les personnes solidairement responsables sont redevables du principal, des majorations et des intérêts dus à cette première partie et de tous les frais encourus pour le recouvrement de la dette.

3. Dans les cas prévus dans les sections précédentes, une fois écoulé le délai de paiement de la période volontaire sans que la dette ait été réglée, les majorations correspondantes seront appliquées et les intérêts de retard commenceront à courir, sans préjudice du fait que ces derniers ne seront dus

que pour la période de recouvrement forcé. Dans les cas déterminés par voie réglementaire, l'organisme de gestion peut accepter de compenser la dette avec les versements mensuels du revenu vital minimum jusqu'à un certain pourcentage maximum de chaque paiement mensuel.

Cette règle a été modifiée par l'article 81.1 du Décret-loi royal 20/2022, du 27 décembre (BOE 311, 28/12/2022), sur les mesures en réponse aux conséquences économiques et sociales de la guerre en Ukraine et du soutien à la reconstruction de l'île de La Palma et d'autres situations de vulnérabilité ; cet amendement est entré en vigueur le 1er janvier 2023, modifiant, entre autres, le troisième paragraphe et introduisant un quatrième paragraphe dudit article, comme suit :

« Article 19 Remboursement des prestations indûment perçues.

1. L'Institut national de la sécurité sociale peut réviser d'office, au détriment des bénéficiaires, les actes relatifs à la prestation du revenu vital minimum, à condition que cette révision soit effectuée dans un délai maximum de quatre ans à compter de la date de la décision administrative qui n'a pas été contestée. Il peut également, dans ce cas, déclarer d'office et exiger le remboursement des prestations indûment perçues.

L'organisme de gestion peut à tout moment rectifier les erreurs matérielles ou factuelles et les erreurs arithmétiques, ainsi que les révisions dues à la découverte d'omissions ou d'inexactitudes dans les déclarations du bénéficiaire, et réclamer les montants qui, le cas échéant, auraient été indûment perçus pour cette raison.

Dans les cas autres que ceux indiqués dans les paragraphes précédents, la révision au détriment des bénéficiaires sera effectuée conformément à l'article 146 de la Loi 36/2011, du 10 octobre, régissant la juridiction sociale.

2. Lorsqu'il est décidé de supprimer ou de modifier le montant de la prestation en raison d'un changement dans les circonstances qui ont déterminé son calcul et qu'il n'existe pas de droit à la prestation ou que le montant à percevoir est inférieur au montant perçu, les bénéficiaires de la prestation sont tenus de rembourser les montants indûment perçus, selon la procédure établie dans le Décret royal 148/1996, du 5 février, qui régit la procédure spéciale de remboursement des prestations de sécurité sociale indûment perçues, et dans le Règlement général de recouvrement de la Sécurité sociale, approuvé par le Décret royal 1415/2004, du 11 juin.

Les bénéficiaires et toutes les personnes qui, en vertu d'actes, d'omissions, d'actes commerciaux ou juridiques, participent à l'obtention frauduleuse d'une prestation, sont solidairement responsables du remboursement des prestations indûment perçues.

Toutes les personnes solidairement responsables sont redevables du principal, des majorations et des intérêts dus à cette première partie et de tous les frais encourus pour le recouvrement de la dette.

3. Nonobstant les dispositions des paragraphes précédents, pour chaque exercice financier, les montants ne dépassant pas 65 % du montant mensuel des pensions non contributives ne sont pas dus lorsque l'unité de cohabitation comprend au moins un bénéficiaire mineur.

Ce n'est que dans le cas où le montant indûment perçu par l'unité de cohabitation dépasse 65 % de l'indicateur susmentionné que l'Institut national de la sécurité sociale entamera la procédure de remboursement des prestations indûment perçues afin d'exiger la restitution de la différence entre le montant non dû et le montant indûment perçu.

Pour la prise en compte de l'existence de mineurs dans l'unité de cohabitation, la date des effets économiques de la modification du montant ou de la cessation de la prestation est prise comme date de référence.

4. Dans les cas prévus dans les sections précédentes, une fois écoulé le délai de paiement de la période volontaire sans que la dette ait été réglée, les majorations correspondantes seront appliquées et les intérêts de retard commenceront à courir, sans préjudice du fait que ces derniers ne seront dus que pour la période de recouvrement forcé. Dans les cas déterminés par voie réglementaire, l'organisme de gestion peut accepter de compenser la dette avec les versements mensuels du revenu vital minimum jusqu'à un certain pourcentage maximum de chaque paiement mensuel. »

Dans le cadre de la réforme, lorsqu'il est décidé de mettre fin ou de modifier le montant de la prestation en raison d'un changement dans les circonstances qui ont déterminé son calcul, les bénéficiaires de la prestation seront tenus de rembourser les montants indûment perçus. Le remboursement sera effectué conformément à la procédure établie dans le Décret royal 148/1996, du 5 février, qui régleme la procédure spéciale de remboursement des prestations de sécurité sociale indûment perçues, et qui est développée conformément au Règlement général sur le recouvrement de la sécurité sociale, approuvé par le Décret royal 1415/2004, du 11 juin.

En vertu de l'article 19 de la LIMV précité, les bénéficiaires et toutes les personnes qui, par des actes, des omissions, des actes professionnels ou juridiques, participent à l'obtention frauduleuse d'une prestation sont solidairement responsables du remboursement des prestations indûment perçues.

Toute personne solidairement responsable est redevable du principal, ainsi que des majorations et des intérêts dus à la première personne responsable, ainsi que de tous les frais encourus pour le recouvrement de la dette.

Selon la nouvelle formulation de la LIMV (article 19.3), les montants ne dépassant pas 65 % du montant mensuel des pensions non contributives ne seront pas dus pour chaque exercice financier lorsqu'il y a au moins un mineur dans l'unité de cohabitation.

Le règlement a tenté de réparer partiellement le règlement original, en fonction de l'existence de mineurs dans le foyer. Toutefois, la neuvième disposition transitoire du Décret-loi royal modifiant l'article susmentionné établit la non-rétroactivité du règlement pour les événements antérieurs à son entrée en vigueur.

Par ailleurs, le Décret royal 789/22 du 27 septembre (BOE 233 du 28 septembre 2022), dans sa troisième disposition additionnelle, prévoit le cas des paiements indus ce qui suit :

« Lorsque les informations fiscales relatives au revenu annuel de l'année précédente, accessibles à l'Institut national de la sécurité sociale pour la reconnaissance du revenu vital minimum ou pour l'actualisation annuelle de son montant, conformément aux dispositions de l'article 21.7 de la Loi 19/2021 du 20 décembre, qui établit le revenu vital minimum, sont provisoires, ledit organisme de gestion peut reconnaître le montant de la prestation ou le montant, à titre provisoire, en tenant compte des informations susmentionnées.

Si ces informations sont modifiées ultérieurement et qu'il s'avère que, sur la base des nouvelles données, le montant du droit reconnu ou réévalué à titre provisoire devrait être différent, la décision finale appropriée est dictée.

Si l'information fiscale provisoire n'est pas modifiée, la décision provisoire devient définitive le 31 décembre de l'année au cours de laquelle la reconnaissance du droit ou la révision du montant a été effectuée.

Lorsque la modification de l'information fiscale détermine que des montants en trop ont été versés aux bénéficiaires du revenu vital minimum, ces montants peuvent être compensés directement en les déduisant du montant de la prestation du revenu vital minimum qui, le cas échéant, devrait être versée en vertu de la décision finale, en garantissant la réception de 30 % de ce montant par mois. Cette compensation n'est applicable que lorsque le montant total perçu en trop peut être déduit, par application de la garantie précitée, sur une période maximale de douze mensualités. Dans le cas contraire, la procédure générale ou spéciale de remboursement des prestations de Sécurité sociale indûment perçues est appliquée, selon le cas.

Lorsque, après l'application de la compensation visée au paragraphe précédent, et sans finaliser la déduction de la totalité du montant perçu en trop, une nouvelle variation du montant de la prestation de revenu minimum de subsistance intervient pour les raisons indiquées dans cette disposition complémentaire, celle-ci peut donner lieu à un nouveau calcul du montant soumis à compensation, ainsi qu'à la déduction mensuelle applicable, en calculant une nouvelle période de douze mois et en appliquant la garantie de 30 % au nouveau montant de la prestation.

Les montants perçus en trop, la déduction mensuelle et la période d'indemnisation sont communiqués à l'intéressé avec la décision finale rendue conformément aux dispositions du deuxième alinéa de cette disposition additionnelle. »

Cette disposition introduit une exception à la procédure commune de la sécurité sociale dans le système de compensation directe des montants à compenser : dans le système général, établi pour les dettes des autres prestations du système de sécurité sociale (telles que l'allocation de chômage, les subsides ou les pensions), la compensation s'élève à 20 % de la dette mensuelle, mais dans le cas de l'IMV, elle s'élève à 70 % de la dette, ce qui, à notre avis, témoigne de l'aporophobie avec laquelle cette prestation est traitée.

Le système général d'indemnisation de la sécurité sociale est régi par le Décret-royal 148/1996 du 5 février 1996 (BOE 44 du 20 février 1996), qui établit la procédure spéciale de remboursement des prestations de sécurité sociale indûment perçues. Cette procédure a été développée par l'arrêté ministériel du 18 juillet 1997. Elle met en œuvre l'exception à l'interdiction de compenser ou d'escompter les prestations prévues à l'article 40.1.b) de la LGSS.

Les règles de détermination des compensations ou des déductions à effectuer dans les paiements mensuels ultérieurs des prestations sont établies sur les montants bruts, en fonction de la prestation reçue et par rapport à des limites quantitatives.

La réduction est soumise à des restrictions et à des limites de pourcentage, qui ne se rapportent pas au salaire minimum interprofessionnel, mais à des limites de pourcentage de l'indemnité perçue (SSTS 22 octobre 1998, 20 décembre 1999). Ces limites sont les suivantes (article 4 du Décret-royal) :

- Entre 21 % et 30 % si le montant de la prestation est égal ou supérieur à la moitié de la pension maximale à ce moment-là.

- Entre 15 % et 20 % si le montant est égal ou supérieur au montant fixé pour la prestation maximale, sans toutefois atteindre le montant indiqué au paragraphe précédent.
- Entre 10 % et 14 % ans lorsque la prestation n'atteint pas le montant indiqué au paragraphe précédent.

Le système des paiements indus est à l'origine de deux situations graves :

- 1) Le cas générique qui affecte toute variation des exigences de l'IMV.
- 2) Le cas spécifique des unités de cohabitation qui sont entrées dans l'IMV en étant accordées d'office au moyen du système transitoire de l'IMV établi dans la première disposition transitoire de la loi.

#### 1) Le cas générique :

Les paiements indus de nature générique peuvent être dus à trois situations :

- a) Les personnes qui, tout en percevant le revenu régional, ont demandé l'IMV, de leur propre initiative ou à la demande de l'administration régionale, et qui, une fois l'IMV reconnu, étant donné que ses effets remontent à la date de la demande, sont tenues de restituer le revenu régional se rapportant à la période d'octroi rétroactif de l'IMV, au cours de laquelle les deux prestations ont été perçues.
- b) Lorsque, après avoir perçu l'IMV, en raison du décalage dans la gestion, ils continuent à percevoir le revenu de la Communauté autonome en même temps que l'IMV et jusqu'à l'expiration de ce dernier.
- c) Les personnes qui, tout en recevant l'IMV, connaissent un changement dans leurs revenus.

Dans tous les cas, étant donné que les révisions sont effectuées avec un retard de jusqu'à deux exercices fiscaux, sans que la notification par les bénéficiaires de l'éventualité entraîne une révision et une correction immédiates de la situation, il en résulte d'importantes sommes indûment payées, que l'administration réclamera ensuite avec des majorations, des intérêts et des frais.

Les conséquences de ce système de recouvrement des indus sur les familles en situation d'exclusion sont énormes, car il oblige à rembourser des montants pour des faits survenus un ou deux ans plus tôt à des familles qui, au moment de la demande de remboursement, n'ont pas les revenus nécessaires pour subvenir à leurs besoins.

La loi exige que les variations susceptibles d'entraîner une modification de la prestation soient communiquées dans un délai d'un mois, mais le fait que les familles communiquent cette variation n'a aucun effet positif, car l'administration ne corrige pas immédiatement la situation, mais attend la révision annuelle prévue par l'article 16 de la LIMV pour le faire, ce qui produit une longue période de paiements indus en raison de son manque de diligence, comme le dénonce le Médiateur<sup>40</sup>.

Comme on peut le constater, ces dettes sont en grande partie le résultat d'un mauvais fonctionnement de l'administration plutôt que de la volonté des bénéficiaires.

---

40

Document 11. Médiateur, Espagne, 2022, *Rapport annuel*, pages 79-80.

Tel que le système est conçu, dans la pratique, les changements qui entraînent une modification (ou une cessation) de l'IMV ne sont pris en compte que deux exercices fiscaux après l'événement déclencheur, même si les bénéficiaires ont immédiatement signalé le changement dans leurs circonstances.

Cette mauvaise gestion génère des dossiers administratifs de paiements indus, avec des majorations d'intérêts et de frais, pendant un an et demi ou deux ans, avec des milliers d'euros cumulés et l'endettent les familles, solidairement, jusqu'à ce qu'ils soient entièrement réglés.

Le règlement prévoit aux paragraphes 3 et 4 une exonération allant jusqu'à 65 % pour les familles avec au moins un enfant, ce qui allège le fardeau de nombreuses familles, mais l'exclusion de cet avantage des familles ayant des personnes âgées, des personnes handicapées ou d'autres personnes en situation de vulnérabilité particulière spécifiquement protégées par la CSE est difficile à comprendre.

A notre avis, et bien que l'existence d'un système de recouvrement des indus pour éviter les situations de fraude ne constitue pas en soi un obstacle, la réglementation de ce système de recouvrement par rapport au IMV et aux revenus des Communautés autonomes, et son application pratique, ne satisfait pas aux exigences découlant de l'article 13 de la CSE car

- Elle contribue à placer en risque d'exclusion à des unités de cohabitation extrêmement fragiles.
- Elle ne tient pas compte de l'impact sur les personnes et les familles vulnérables et pauvres de la saisie d'un pourcentage de leurs prestations, ce qui les laisse avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté.
- Elle discrimine les bénéficiaires de l'IMV en les obligeant à compenser jusqu'à 70 % de la dette avec les prestations qu'ils perçoivent, alors que la règle commune du système de sécurité sociale veut que cette compensation ne dépasse pas 20 % dans d'autres types d'indemnisation.
- Elle retarde les délais de modification des montants, ce qui provoque pour ces familles des dettes impayables et des surcharges, des frais et des intérêts pour la période pendant laquelle l'administration elle-même n'a pas résolu les dossiers avec diligence.
- Elle impose la solidarité et l'imprescriptibilité de la dette à tous les membres de l'unité de cohabitation, y compris les mineurs et les adolescents, les personnes handicapées, les personnes âgées vulnérables et d'autres groupes bénéficiant d'une protection spéciale.
- Elle traite de manière inégale et discriminatoire, en ce qui concerne l'exonération jusqu'à 65% de l'article 19.2 de la LIMV, les unités de cohabitation dont les faits à l'origine du paiement indu sont antérieurs au 1er janvier 2023, en raison des effets de la non-rétroactivité introduite par la neuvième disposition transitoire du Décret-loi royal 20/2022, du 27 décembre (BOE 311, du 28/12/2022).

- Elle discrimine, en ce qui concerne l'exonération de la dette jusqu'à 65 %, les unités de cohabitation dont les membres appartiennent à d'autres groupes vulnérables ou de protection spéciale, tels que les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes atteintes de maladies incurables, etc.

## **2) Les spécificités du régime transitoire**

Bien que nous ne disposions pas de données fiables sur le nombre de familles bénéficiant d'autres prestations qui ont été automatiquement transférées au IMV dans le cadre du régime transitoire, il se peut que plus de 300 000 personnes aient été touchées par cette mesure d'office.

Comme expliqué ci-dessus, les données prises en compte pour l'octroi d'office de l'IMV transitoire étant totalement obsolètes, un pourcentage élevé de ces octrois a été fait à des familles précaires qui :

a) Ne remplissaient aucune des conditions de la nouvelle loi parce que leur situation avait changé.

b) Étant donné que les exigences de cette prestation et de celle qu'elle remplace n'étaient pas exactement les mêmes, ils remplissaient les conditions de la prestation remplacée mais ne remplissaient pas une des conditions de la nouvelle prestation (par exemple, concernant l'inscription au recensement ou les délais, ou le statut personne d'immigrée en situation administrative irrégulière d'un membre de la famille, etc.)

Le drame est tel que plus de 40 000 personnes affectées par cette situation ont signé des pétitions pour mettre fin aux paiements indus en raison de la situation de pauvreté et d'exclusion qu'elle provoque, notamment pour les familles avec des enfants mineurs, les personnes handicapées, etc., comme le montre l'article publié par Europapress<sup>41</sup>.

Pour ajouter au sentiment de harcèlement administratif des bénéficiaires, le ministre Escrivá, dont dépend l'IMV, a créé une prime financière pour encourager les fonctionnaires à poursuivre les paiements indus, comme l'a rapporté la presse<sup>42</sup>.

Le problème est encore plus grave, car il entraîne une discrimination évidente par rapport aux autres bénéficiaires de l'IMV en situation de perception indue, parce que, comme indiqué dans les troisième et quatrième paragraphes de l'actuel article 19 de la Loi sur l'IMV, la modification n'est pas rétroactive, étant donné que, conformément à la disposition transitoire 9 de la Loi 19/2022 du 27 décembre, qui a introduit cette modification, cela signifie que dans les procédures de remboursement des prestations indûment perçues déclarées et demandées avant l'entrée en vigueur de ce Décret royal, la législation en vigueur à la date de la

41 Europapress, 11 juillet 2023, *Afectados por el IMV denuncian que se les reclaman cobros indebidos de hasta miles de euros* [Les personnes lésées par l'IMV dénoncent le fait qu'on leur réclame des sommes indument perçues pouvant aller jusqu'à des milliers d'euros]. Accessible sur <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-afectados-imv-denuncian-les-reclaman-cobros-indebidos-miles-euros-20230711184109.html>

42 El Independiente, 7 de junio de 2023, *Escrivá crea una prima para los funcionarios que recuperen cobros indebidos del ingreso mínimo vital* [Escrivá introduit une prime pour les fonctionnaires qui récupèrent des paiements indus du revenu vital minimum]. Accessible sur <https://www.elindependiente.com/economia/2023/06/07/escriva-crea-una-prima-para-los-funcionarios-que-recuperen-cobros-indebidos-del-ingreso-minimo-vital/>

résolution par laquelle la déclaration et la demande ont été approuvées sera applicable.

Par conséquent, ces indus transitoires, générés avant la réforme de 2022, continuent d'affecter tous les membres de l'unité de cohabitation, qu'ils soient mineurs ou non, solidairement, jusqu'à l'extinction complète de la dette.

Il est également dramatique que les personnes dont la prestation transitoire de l'IMV est supprimée parce qu'elles ne remplissent pas les conditions légales, et qui font l'objet d'une procédure de recouvrement indu, ne soient pas réintégrées dans la prestation dont elles bénéficiaient auparavant et qu'elles ont perdue « d'office » lorsqu'elles ont été transférées par la même administration au IMV qui ne leur correspondait pas, leur causant ainsi, une fois de plus, une situation de dette impayable et de perte des droits dont elles jouissaient et qui leur avaient été reconnus.

Ainsi, dans le cas de l'IMV transitoire, les critères de l'article 13 de la CSE ne sont pas non plus remplis, tant pour les raisons que nous avons examinées dans le cas générique de la section précédente, que pour la double considération que ces prestations ont été accordées d'office par l'Administration sans demande de la part des bénéficiaires du régime de prestations en faveur des membres de la famille, aujourd'hui éteint, et parce qu'elles ne sont pas incluses dans le système d'exonération jusqu'à 65 % de la dette pour les enfants à charge régi par l'actuel article 19 de la LIMV, car cela est expressément interdit par la disposition transitoire 9 du Décret-loi royal 20/2022 susmentionné.

#### **Quatorzièmement. Impact sur les personnes en situation de grande vulnérabilité**

Les situations décrites dans les paragraphes précédents deviennent plus lourdes lorsqu'elles touchent des personnes ou des unités de cohabitation présentant des profils uniques, particulièrement dignes de protection ou plus vulnérables, comme les mineurs ou les adolescents, les personnes d'une autre nationalité, les minorités ethniques, les personnes handicapées, les personnes âgées, les familles nombreuses ou les familles étrangères.

Ces particularités bénéficient à leur tour d'une protection renforcée dans le cadre de la CSE, conformément aux articles 15, 16, 17, 27, 30, 31 et E.

Nous ferons référence à ces situations lorsque nous examinerons les violations de ces articles.

#### **PARAGRAPHE IV. VIOLATIONS DE LA CSE**

Nous passons à détailler la doctrine jurisprudentielle et scientifique qui soutient les violations objet de cette réclamation. À cette fin, nous établissons une analyse détaillée et ordonnée de chacun des articles qui, de l'avis de l'entité promouvant cette réclamation, ne sont pas conformes à la loi espagnole ou à son application et dont les situations factuelles ont été mentionnées, avec preuves à l'appui, dans le troisième chapitre de ce document.

## **Premièrement. Violations de l'article 13 de la CSE**

Les infractions à l'article 13 regardent plusieurs aspects de la LIMV :

### **a) L'insuffisance de revenus :**

L'article 13.1, prévoit que les revenus établis pour garantir un niveau suffisant d'assistance sociale doivent satisfaire à une norme de suffisance, fixée par la doctrine de par le CEDS à 50 % du revenu médian équivalent.

Comme indiqué au chapitre 3, point 1, en Espagne, le niveau garanti pour une personne est de 565,37 euros par mois, avec un tableau progressif en fonction du nombre de membres de l'unité de cohabitation, avec une limite de 1 244,69 euros, qui n'augmente pas si le nombre de membres est plus élevé.

En outre, le critère de suffisance doit être lié à la progressivité qui, *mutatis mutandis*, est appliquée au système de Sécurité sociale en vertu de l'article 12.3 de la CSE elle-même, ce qui est systématiquement cohérent dans le cas de l'IMV, qui se trouve dans l'organigramme de la sécurité sociale et sous le manteau de l'article 41 de la Constitution espagnole.

Cette suffisance n'admettrait des restrictions à la baisse que dans des cas critiques exceptionnels et selon certains critères établis par le CEDS lui-même, qui exige essentiellement l'existence d'études sur d'éventuelles mesures moins lourdes et la consultation des groupes concernés, afin de lutter contre la précarité excessive et disproportionnée des personnes vulnérables. En revanche, le CEDS demande plutôt que, les besoins des personnes en situation de vulnérabilité étant accentués dans ces périodes critiques, les États redoublent d'efforts pour promouvoir la mise en œuvre des droits sociaux, comme le CEDS l'a exprimé dans les décisions du 23 mai 2012 sur les réclamations n.º 65 et 66/2011 GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, et les décisions du 7 décembre 2012 sur les réclamations n.º 76 à 80/2012 IKA-ETAM et autres c. Grèce.

Dans la décision sur le bien-fondé du 14 septembre 2022, Société finlandaise pour les droits sociaux c. Finlande (paragraphe 98), le CEDS réitère que l'aide sociale de base, si elle est de nature économique, ne peut être fixée à des niveaux inférieurs à 50% du revenu médian de chaque pays et que la Finlande se trouve dans une situation de non-conformité. Dans le même ordre d'idées, les conclusions de 2004 de la Lituanie et de la Société finlandaise pour les droits sociaux c. Finlande, requête n.º 88/2012, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2014, paragraphe 113, ou plus récemment les conclusions XXII-2, 2021 du Danemark sur l'article 13.1, où les montants des allocations versées aux personnes de moins de 30 ans et du revenu d'intégration pour les personnes seules ont été jugés inadéquats.

Le CEDS a mentionné, tant dans les conclusions nationales de 2017 relatives à l'Espagne (conclusions XXI-2, 2017) que dans les conclusions de 2022 (conclusions XXII-2 2021), la non-conformité du revenu de suffisance, équivalent à l'IMV actuel, et des prestations non contributives en général (article 12 de la Charte) en dessous de 50 % du revenu équivalent médian, comme étant contraire aux articles 12 et 13 de la CSE.

Les conclusions de 2021 précisent, dans le cas de l'Espagne, ce qui suit :

« (Le) seuil de pauvreté (fixé à 50 % du revenu médian ajusté et calculé sur la base du seuil de risque de pauvreté fixé par Eurostat) a été estimé à 626 € en 2019. » « Le Comité a précédemment conclu que la situation n'était pas

conforme à la Charte car il considérerait que le niveau d'aide sociale pour les personnes seules était manifestement insuffisant dans certaines Communautés autonomes (selon les informations du Ministère, certaines Communautés feraient exception, comme le Pays basque, l'Aragon, Madrid ou Valence). En effet, le revenu minimum garanti est inférieur à 50 % du revenu médian ajusté d'Eurostat et est donc insuffisant. »

Le non-respect de l'article 13.1 de la Charte est évident, puisque le montant est environ 15 % inférieur à celui du revenu médian équivalent dans le cas d'une personne adulte seule percevant le revenu vital minimum ; cependant, ce 15 % augmente considérablement en fonction du nombre de personnes de l'unité de cohabitation dans le cas d'une demande non individuelle.

De plus, comme on peut le constater, l'augmentation du montant en fonction du nombre de membres de l'unité de cohabitation est limitée à 2,2, ce qui signifie que les familles en situation de pauvreté qui dépassent ce nombre de membres ne verront pas d'augmentation des prestations, puisque l'aide est plafonnée malgré le fait que les charges familiales sont plus élevées, proportionnellement à l'augmentation du nombre de membres de l'unité de cohabitation.

## **b) Résidence légale**

Les restrictions relatives aux conditions de résidence légale décrites au deuxième paragraphe du chapitre trois de ce texte sont également contraires au CSE, conformément à la jurisprudence du Comité sur l'égalité de traitement, ou plutôt l'exigence d'une « uniformité raisonnable de traitement (Conclusions 2013, Italie).

Cette exclusion est contraire aux exigences de l'article 13 de la CSE, selon lequel la prestation ne peut être limitée dans le temps ou subordonnée à la satisfaction d'exigences temporaires de permanence, mais découle de la situation immédiate de vulnérabilité ou de risque et est justifiée en tant que droit à une prestation à partir du moment où les personnes se trouvent dans la situation qui justifie le droit à un revenu de suffisance.

L'article 13.1 de la Charte établit clairement que ce droit des personnes et cette obligation des États doivent être accordés universellement sans limitations ou critères basés sur la nationalité des individus, par exemple, ou sur leur statut migratoire ; cette dernière question est étroitement liée à l'article E de la CSE, où nous pouvons constater que ces articles ne sont pas non plus en conformité avec le droit à la non-discrimination. En ce sens, ce paragraphe de la CSE est lié au numéro 4 qui, en outre, établit la réciprocité sur la base de la Convention européenne de 1953. L'assistance sociale doit être accordée exclusivement sur la base du besoin (Centre européen des droits des Roms (ERRC) c. Bulgarie, réclamation n.º 48/2008, décision sur le bien-fondé du 18 février 2009, paragraphe 38), et non en imposant d'autres restrictions qui ne sont pas prévues par la CSE.

Conformément aux exigences découlant de cet article, l'assistance sociale doit être fournie aussi longtemps que la situation de besoin persiste, sans conditions ni délais et doit se limiter exclusivement aux critères de besoin et de disponibilité des ressources par l'administration.

Ceci est reconnu à la fois dans les rapports concernant l'Espagne (Conclusions XXI-2 (2017), Espagne ; Conclusions XVI-I (2003), Espagne et Conclusions X-2 (1990), Espagne) et dans le Digest lui-même, étant donné que le système d'aide fourni doit être universel en ce sens que les

prestations doivent être payables à « toute personne » au seul motif de sa situation de besoin (Conclusions XIII-4 (1996), Observation interprétative sur les articles 12 et 13).

Le droit à la prestation découle du besoin individuel, qui est le critère essentiel du droit et qui est versé uniquement parce qu'une personne se trouve dans une situation de besoin (Société finlandaise pour les droits sociaux c. Finlande, requête n.º 88/2012, arrêt sur le fond, paragraphe 110) et le fait d'établir une condition de durée de résidence dans le pays ou une partie du territoire ou d'exclure de l'assistance sociale les personnes qui ont perdu leur emploi, est contraire à l'article 13.1 (Conclusions XVIII-I (2006), République tchèque ; Conclusions 2013, Bosnie-Herzégovine).

### **Non-reconnaissance de la prestation de revenu vital minimum, ni de la prestation d'urgence pour les étrangers en situation administrative irrégulière. Difficultés pour les étrangers dues à l'obligation de résidence.**

Bien que le protocole ait été ratifié le 17 mai 2021 par l'instrument du 11 juin de la même année, il a été publié dans le Journal officiel de l'État du 28 juin 2021, indiquant que le protocole avait été publié pour approbation « provisoire ». Comme on le sait et comme le souligne la doctrine la plus autorisée (Salcedo Beltrán, C., 2022)<sup>43</sup>, l'approbation provisoire de ce traité international n'est pas possible. Le 2 novembre 2022, une nouvelle ratification a été publiée au Journal officiel de l'État. La doctrine (Burriel Rodríguez-Diosdado, P., 2022)<sup>44</sup> a été très critique à l'égard de cette ratification étrange et inutile, et estime que la justification voilée était que la Loi 19/2021 de l'IMV et, par conséquent, le respect de l'article 13 de la CSE, ne seraient pas appliqués dans des conditions d'égalité aux étrangers en situation administrative irrégulière.

Cette nouvelle ratification comporte une réserve au traité qui n'est pas valide, à savoir qu'elle tente d'exclure l'application de ce traité aux étrangers en situation irrégulière et, selon la Convention de Vienne de 1969 (article 19) et la Loi 25/2014 (article 21), une réserve ou une déclaration interprétative ne peut être introduite que lorsqu'elle est incompatible avec l'objet et le but du traité et, en outre, lorsqu'il y a une contradiction avec le droit interne. Or, il n'y a pas de contradiction dans le cas présent et cela reflète le refus de l'Espagne de se conformer à la CSE, au moins dans ses articles 13, 19 et E.

Par conséquent, l'article 10.1 de la Loi 19/2021 n'est pas conforme aux articles 13.1 et 2, 19 et E de la CSE, comme l'indiquait déjà le rapport 2017 du CEDS de l'Espagne sur les revenus minimums. Tout d'abord, en ce qui concerne l'article 13.1 de la CSE, il a été noté que la condition de résidence ou de voisinage de 12 mois n'était pas conforme à la CSE (Conclusions XXI-2

---

43 Salcedo Beltrán C., 2022. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 13(1), « La efectividad de la Carta Social Europea en la Cañada Real Galiana: análisis jurídico de las pioneras medidas inmediatas instadas al gobierno español por el Comité » [L'efficacité de la Charte sociale européenne dans la Cañada Real Galiana : analyse juridique des mesures immédiates pionnières demandées par le Comité au gouvernement espagnol], pág. 4. Accessible sur <https://doi.org/10.46661/lexsocial.7566>

44 Burriel Rodríguez Diosdado P., 2022. La Carta Social Europea: la importancia de los derechos sociales y su efectividad sobre la mesa [La Charte sociale européenne : l'importance des droits sociaux et leur efficacité sur la table], *Revista Catalana de Dret Public Blog*. Accessible sur: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2022/12/14/la-carta-social-europea-la-importancia-de-los-derechos-sociales-y-su-efectividad-sobre-la-mesa-pepa-burriel-rodriguez-diosdado/>, s/p

du 8 décembre 2017, article 13.1, période du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2015). Il a été rappelé à l'Espagne que l'assistance sociale doit être fournie tant que la situation de besoin persiste, sans conditions ni délais, et doit se limiter exclusivement aux critères de besoin et de disponibilité des ressources de la part des Communautés autonomes. D'autre part, conformément aux conclusions du CEDS de 2017 sur l'article 13.2 de la CSE, il était nécessaire d'éradiquer toute discrimination à l'égard des personnes bénéficiant d'une assistance sociale (conclusions XXI-2 du 8 décembre 2017, article 13.2, période allant du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2015). Les Conclusions XXII-2 - Espagne, 2022, article 13.1, insistent sur la même idée concernant les revenus minimums des Communautés autonomes : la période de résidence obligatoire pour la perception du revenu n'est pas conforme à la CSE.

Bien que l'affaire concernait les services de santé et les soins médicaux de base pour les personnes migrantes en situation irrégulière, nous estimons que, dans ce cas, la décision du 11 septembre 2012 relative à la réclamation n.º 67/2011 Médecins du Monde - International c. France est également applicable par analogie, dans laquelle la non-conformité de l'article 13.1. et 4 par rapport à l'article 30 de la CSE a été constatée.

En outre, en ce qui concerne la condition de résidence, il convient de noter que, pour le CEDS, dans le Digest, sur le droit à l'assistance sociale des personnes étrangères et des nationaux, il est défendu que l'égalité de traitement signifie que le bénéfice des services d'assistance n'est pas réservé par la loi aux nationaux ou à certaines catégories d'étrangers (Conclusions XVIII-1, 2006, Belgique) ; ce qui signifie également qu'aucune condition plus difficile à remplir ne peut être imposée aux étrangers (Médecins du Monde - International c. France, réclamation n.º 67/2011, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2011, paragraphe 176), comme le sera la condition de résidence énoncée dans l'IMV expliquée dans cette section de l'article 10.2 de la Loi 19/2021 (Conclusions XVII-1, 2005, Danemark).

De même, aucune condition ne peut être imposée quant à la durée du séjour pour l'octroi de l'aide d'urgence (Conclusions XIV-1, 1998, Royaume-Uni ; et Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas, réclamation n.º 86/2012, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2014, paragraphe 171), et le statut de résident n'est pas non plus nécessaire (Conclusions XIV-1, 1998, Commentaire interprétatif de l'article 13 paragraphe 4 ; Conclusions VII, 1981, Commentaire interprétatif de l'article 13 paragraphe 4).

Les personnes étrangères, si elles résident légalement ou sont employées régulièrement sur le territoire de l'État partie, devraient avoir un droit individuel à une assistance adéquate sur la base de l'égalité avec les nationaux (Conclusions XIII-4, 1996), Commentaire interprétatif sur l'article 13), indépendamment de toute réciprocité (Conclusions VII, 1981, Commentaire interprétatif sur l'article 13).

### **c) Limite d'âge**

Les limitations d'âge mentionnées au paragraphe 3, paragraphe 4 ci-dessus ne sont pas conformes à la jurisprudence du Comité en matière d'égalité de traitement, ou plutôt à l'exigence d'une « uniformité raisonnable de traitement » (Conclusions 2013, Italie).

#### **d) La discontinuité de la prestation.**

Les limitations à la continuité de la prestation soulignées au chapitre trois, paragraphe 5, sont contraires à l'article 13 de la CSE car elles permettent, comme il a été souligné, par le biais des articles 17 et 18 de la LIMV, la discontinuité de la prestation.

Comme l'indique le Digest, l'assistance reconnue à l'article 13.1 de la CSE doit être universelle et permanente en raison de la persistance de la situation de manque de ressources suffisantes de la part de la personne (2013, Bulgarie), et maintenir sa continuité tant que la situation de besoin persiste et ne peut être soumise à des limites temporelles (Conclusions XXI-2 (2017) Espagne) et Conclusions XXII-2 (2021) - Espagne - article 13-1 de non-conformité); la nécessité doit être le seul critère pour refuser, suspendre ou réduire l'assistance (Conclusions XVIII-1 (2006) Espagne et Conclusions 2017, article 13paragraphe 1, République slovaque).

En outre, les réductions ou suspensions des prestations d'assistance sociale ne seront compatibles avec la CSE, c'est-à-dire qu'elles ne seront conformes à la CSE, que si elles ne privent pas la personne concernée de moyens de subsistance; et, au minimum, les personnes devraient pouvoir accéder à l'aide d'urgence (ceci a été établi dans les Conclusions XIV-1 (1998), Commentaire interprétatif sur l'article; Conclusions Estonie 2006 et 2009).

Le CEDS a souligné que toute réduction ou suspension de la prestation n'est acceptable que si elle ne prive pas la personne de ses moyens de subsistance (Conclusion XIV-1 (1998; Conclusions 2006 Estonie, Conclusions 2009 Estonie).

Dans le cas espagnol, les suspensions de l'allocation à des unités de cohabitation sans autres ressources, ainsi que les délais abusivement longs de l'administration pour résoudre les incidents, prolongation dénoncée par le Médiateur, le Conseil économique et social, l'AIREF et les institutions civiles et ONG, entraînent la privation totale des moyens de subsistance et condamnent des milliers de familles à la pauvreté sévère en raison d'une combinaison perverse de maltraitance institutionnelle et d'une réglementation alambiquée.

Quant aux limites à l'exercice ou à la jouissance du droit au IMV, qui sont établies dans les cas de suspension ou d'extinction du droit (articles 17 et 18 de la Loi 19/2021) ou à travers le système d'obligations des bénéficiaires (article 36), et dont le non-respect entraîne les infractions et les sanctions correspondantes (articles 38 et 39), elles sont également problématiques.

La renonciation aux droits visés à l'article 18, en tant que motif de résiliation, devra être entourée de garanties appropriées: si la jouissance de l'IMV est une expression de l'indivisibilité de tous les droits visés à l'article 13.2 de la CSE, qui dispose que « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale, les Parties s'engagent: [...] 2. À veiller à ce que les personnes bénéficiant d'une telle assistance ne souffrent pas, pour cette raison, d'une diminution de leurs droits politiques ou sociaux, » il convient de vérifier en toute rigueur que le principe d'inaliénabilité des droits fondamentaux n'est pas violé puisque, comme le rappelle la jurisprudence européenne, la liberté politique ne peut s'exercer sans liberté économique, compte tenu de la nature de droit fondamental des droits concernés, leur inaliénabilité doit être constatée, comme l'a rappelé le CEDS dans sa décision du 28 juin 2011 (réclamation n.º 63/2010 COHRE c. COHRE c. Cour européenne des droits de l'homme).

Par conséquent, les articles 17 et 18 et les articles connexes, dans la mesure où ils ne prévoient pas l'interdiction des suspensions, modifications ou résiliations susceptibles d'entraîner la privation de la personne des moyens de subsistance nécessaires, sont également contraires à l'article 13 de la CSE.

Il en est de même pour les dispositions de l'article 28 de la loi précitée, dans les termes prévus au chapitre trois, paragraphe 5.

#### **e) La non-conformité due à la différence entre les exigences de l'IMV et d'autres revenus minimaux**

Il convient de noter que les législations des Communautés autonomes en matière de revenu minimum, qui ont fait l'objet des différents rapports sur l'Espagne mentionnés ci-dessus (Conclusions (Conclusions X-2 (1990), XVI-I (2003), XXI-2 (2017), XXII-2 (2021))), n'ont pas changé, de sorte que les manquements constatés persistent dans ces législations.

À cet égard, ce qui est déjà exprimé dans les Conclusions susmentionnées sert de base, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une analyse plus approfondie.

A son tour, la disparité des critères et des réglementations observées au chapitre trois, paragraphe 6, rompt avec le critère de continuité des prestations reconnu dans la réclamation 48/2008 Bulgarie, décision de fond du 18 février 2009, paragraphe 39.

La jurisprudence du CEDS établit également qu'en matière d'assistance sociale, les critères objectifs d'octroi doivent être fixés par la loi (Conclusions XIII-4 (1996), Commentaire interprétatif de l'article 13). Cela signifie que tout doit être fixé au départ sans que l'autorité compétente ait la faculté d'évaluer la situation de besoin de la personne ou des personnes qui demandent l'assistance à ce moment-là (Conclusions XIII-4 (1996), Commentaire interprétatif sur l'article 13).

#### **f) Délais et procédures**

L'action décrite au chapitre 3, paragraphe 7, est contraire à l'esprit de la CSE.

L'absence de motivation adéquate de l'irrecevabilité de la demande de IMV ou du dépassement du délai de décision implique la non-conformité avec l'article 13.1, de la CSE liée à la protection juridictionnelle effective. Le droit garanti par l'article 13.1 de la CSE impose une obligation dont l'exécution peut être réclamée devant les tribunaux (Conclusions I (1969), Commentaire sur l'interprétation de l'article 13). Cela implique l'établissement d'une obligation d'exigibilité du droit qui ne doit pas faire référence à un tribunal au sens organique et peu importe qu'il s'agisse d'un tribunal ordinaire ou d'un organisme administratif, mais avec un certain nombre de garanties pour la protection de ce droit à l'assistance sociale (Conférence des Eglises européennes c. Pays-Bas, réclamation n.º 90/2013, décision sur le bien-fondé du 1er juillet 2014, paragraphe 106 ; et Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas, réclamation n.º 86/2012, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2014, paragraphe 187).

#### **g) Procédures pour les paiements indus en vertu de l'article 19 de la loi sur le revenu vital minimum.**

La situation des paiements indus introduite sur la base de l'article 19 de la LIMV ne permet pas de garantir que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer par ses propres moyens ou par une autre source, puisse obtenir une prestation suffisante et pour la durée de son éventualité (European Roma Rights Centre (ERRC) c. Bulgarie, Requête n.º 48/2008, décision sur le bien-fondé du 18 février 2009, paragraphe 39).

Il convient de rappeler que, selon la doctrine de la CSE, les suspensions, réductions ou suppressions de prestations doivent être exclusivement subordonnées au critère du besoin et, par conséquent, l'existence de ressources suffisantes doit être le seul critère de refus, de suspension ou de réduction de l'assistance (Conclusions XVIII-1 (2006), Espagne).

Par conséquent, le système de recouvrement des paiements indus empêche la réalisation de l'article 13 de la CSE, quand il s'applique à des unités de cohabitation qui continuent d'être dans une situation de besoin et qui peuvent voir réduits leurs revenus, soit au moyen d'une exécution forcée si elles ont des revenus indépendants, soit au moyen d'une compensation si elles continuent de percevoir l'IMV ou une autre prestation publique, lorsque leurs revenus restent inférieurs au seuil de pauvreté.

D'autant plus que les modifications et la cessation de l'IMV, conformément à la législation espagnole analysée dans une autre section, peuvent être dues non pas au critère de la continuité du besoin et du manque de ressources suffisantes, mais à des variations de l'unité de cohabitation non liées à l'absence de ressources, telles que la perte du permis de séjour de l'un de ses membres, un emploi pendant quelques mois au cours des deux années précédentes, avec un ultérieur retour à la même situation de manque de ressources, etc.

De même, le plein exercice de l'article 13.1 de la CSE est entravé par l'imposition du statut de débiteur solidaire à tous les membres de l'unité de cohabitation pendant la durée de la procédure (une procédure qui est par ailleurs imprescriptible).

Plus grave encore est l'absence de critères sociaux dans la réglementation du recouvrement de ces paiements indus, afin d'évaluer le risque pour l'unité de cohabitation en cas d'application de la procédure de restitution des montants indûment versés, ou les conditions particulières de certains groupes, tels que les familles nombreuses, les victimes de la traite ou de la violence de genre, les personnes handicapées, les personnes âgées, etc.

Cette absence de modulation réglementaire est doublement illustrée par les paragraphes 3 et 4 introduits par le Décret-loi royal 20/2022, D'abord, parce qu'il établit l'exonération jusqu'à 65 % de la dette seulement en faveur des familles avec des mineurs à charge (mais en discriminant d'autres groupes de protection spéciale qui justifieraient la même mesure). L'application de la 9ème disposition transitoire aux cas de perception indue (la plupart causés par l'action de l'administration, soit en accordant d'office des prestations qui ne correspondaient pas, soit en retardant les périodes de reconnaissance que cela a conduit à la perception de prestations simultanées du revenu de la Communauté autonome et de l'IMV reconnues rétroactivement) pour des faits antérieurs au 1er janvier 2023, une circonstance qui est contraire également aux articles 30 et E de la CSE.

## **Deuxièmement. Violation de l'article 1 de la CSE.**

L'article 36 de la LIMV, combiné à la disposition finale du Décret-royal 789/22 du 27 septembre et à ses annexes II et III, dans les termes factuels exposés au chapitre trois, section neuf, peut-être contraire à l'article 1 de la CSE, selon lequel toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail qu'elle choisit librement.

L'article 1.2 couvre les trois points suivants :

- 1) L'interdiction de toute forme de discrimination en matière d'emploi.
- 2) L'interdiction du travail forcé ou obligatoire.
- 3) L'interdiction de toute autre pratique susceptible de porter atteinte au droit de gagner sa vie par le travail.

L'article 1.2 de la CSE dans son ensemble interdit toute autre pratique susceptible de porter atteinte au droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris, tel que défini dans les Conclusions II (1971) et XVI-1 (2002), deux commentaires interprétatifs de l'article 1.2.

## **Troisièmement. Violation des articles 7.10 et 17 de la CSE.**

Deux articles de la LIMV sont susceptibles de violer la protection que les articles 7.10 et 17 de la CSE garantissent aux mineurs et aux adolescents.

1.- La dixième disposition additionnelle. Selon les termes du chapitre trois, paragraphe dix, ils peuvent violer l'article 7.10 en relation avec l'article 17 de la CSE.

Selon l'article 7 de la CSE, les enfants et les adolescents ont droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils peuvent être exposés.

Il en découle l'obligation générale pour la législation nationale de garantir dans ses dispositions les droits et la protection intégrale des enfants et des adolescents.

Son dixième paragraphe précise l'exercice effectif du droit des enfants et des adolescents à la protection, qui engage les Parties liées par le Pacte à assurer une protection spéciale contre les risques physiques et moraux auxquels sont exposés les enfants et les adolescents.

De son côté, le fait que l'article 17 de la CSE garantisse le droit des enfants et des jeunes à une protection sociale, juridique et économique n'exclut pas l'examen de certaines questions pertinentes liées à la protection des enfants sous l'angle de l'article 7 paragraphe 10. Les États parties qui ont accepté ces deux dispositions doivent respecter, en ce qui concerne l'article 7 paragraphe 10, les aspects liés à la protection des enfants contre les risques moraux au travail et en dehors du travail.

Comme l'explique le Digest, l'obligation incombant aux États parties en vertu de l'article 7 paragraphe 10 s'applique à tous les mineurs présents sur le territoire de l'État, qu'ils soient étrangers ou non et qu'ils soient soumis légalement à suspension ou non, en raison du lien entre cette protection et le droit à la vie et à l'intégrité physique (Défense des enfants international (DEI) c. Belgique, réclamation n.º 69/2011, décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, paragraphe 85-86).

Les États parties doivent également prendre des mesures préventives et aider les enfants à faire face à la vulnérabilité et au risque de pauvreté,

comme le montrent les conclusions XV-2 (2001), commentaire interprétatif sur l'article 7 paragraphe 10, et les Conclusions 2004, Roumanie.

Dans tous ces cas, les États parties doivent veiller non seulement à ce que leur législation protège les enfants et les jeunes, mais aussi à ce qu'elle soit efficace dans la pratique Conclusions 2006, Bulgarie.

L'article 17, quant à lui, garantit le droit des enfants, y compris des enfants en situation administrative irrégulière, de recevoir une aide et des soins complets, couvrant tous les aspects de leur développement, tels que les soins de santé, un logement décent et des ressources suffisantes (Fédération internationale des droits humains (FIDH) c. France, réclamation n.º 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, paragraphe 36 ; Défense des enfants International (DCI) c. Pays-Bas, réclamation n.º 47/2008, décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009, paragraphe 70-71 ; Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Pays-Bas, réclamation n.º 86/2012, décision sur le bien-fondé du 2 juillet 2014, paragraphe 50).

2.- À son tour, la disposition finale de la LIMV a établi un régime transitoire en vertu duquel l'administration a accordé d'office l'IMV aux unités de cohabitation qui figuraient dans la base de données de l'administration (non mise à jour) des bénéficiaires de l'allocation pour enfant à charge, réglementée par le Décret-royal 1335/2005 du 11 novembre, qui a lui-même mis fin à l'allocation pour enfant à charge.

Deux ans après l'octroi, l'Administration a procédé à une révision de ces IMV transitoires, avec les données actualisées fournies par l'INSS et le Trésor public, en procédant à l'extinction ou à la modification des prestations reçues et en entamant des procédures de réclamation des paiements indus aux familles bénéficiaires des IMV octroyées d'office et pour la période où elles ont été perçues.

Dans ce cas également, les mineurs des unités de cohabitation qui bénéficient de ces prestations peuvent se retrouver dans une situation d'extrême pauvreté après la suppression ou la réduction de la prestation de l'IMV pour cause de perception indue.

La question est d'autant plus grave que, selon l'article 19.2 de la LIMV, « (...) les bénéficiaires sont solidairement responsables du remboursement des prestations indûment perçues » et peuvent être tenus de rembourser « le principal, les majorations et les intérêts à réclamer du premier responsable, ainsi que tous les frais générés pour le recouvrement de la créance ».

### **Quatrièmement. Violation de l' article 15.3**

Les situations décrites ci-dessus, susceptibles d'enfreindre l'article 15 de la CSE, relèvent de plusieurs catégories dans lesquelles la pleine participation et l'inclusion effective dans la société des personnes handicapées, membres d'une unité de cohabitation, vivant dans la pauvreté ou en situation de risque, et disposant du revenu vital minimum, peuvent être affectées :

1. Les situations qui entraînent la modification, la suspension ou la suppression de la prestation sans tenir compte de l'inclusion des personnes handicapées dans les unités de cohabitation :

- a) La discontinuité de la prestation, en cas de changement dans la situation de l'unité de cohabitation ou en raison de la révision annuelle effectuée par l'INSS.
  - b) La discontinuité de la prestation en raison de sa suspension, de sa modification ou de sa cessation dans les cas analysés au paragraphe III, en raison du chevauchement des prestations de l'IMV et des prestations de revenu de la Communauté autonome.
2. L'absence de réponse administrative aux demandes urgentes de l'IMV causées par des erreurs de procédure, lorsqu'elles concernent des unités de cohabitation comprenant des personnes handicapées.
- a) Concernant les irrecevabilités non motivées.
  - b) Concernant les longs délais d'adoption des décisions et l'abus du silence administratif.
3. Situations d'interruption des prestations, alors que le besoin persiste, en raison du système de révision et d'actualisation des revenus.
4. Situations de non-octroi, d'interruption ou de cessation de prestations, alors que le besoin subsiste, en raison de carences de gestion lorsque l'unité de cohabitation comprend une personne handicapée.
5. En raison de la discrimination multiple subie par les unités de cohabitation comprenant une personne handicapée dans le système de remboursement des prestations en raison de paiements indus.
- a) Discrimination à l'égard des unités de cohabitation qui présentent des situations particulières en ne leur offrant pas le même traitement qu'aux familles ayant des mineurs à charge, conformément à l'article 19.3 et 19.4. L'exonération de 65 % de la dette qui s'applique aux unités de cohabitation avec des mineurs à charge ne leur est pas applicable car elle n'a pas d'effet rétroactif.
  - b) Discrimination due à une inégalité de traitement injustifiée du système de compensation, établi pour les paiements indus concernant l'IMV, par rapport à la règle d'indemnisation plus favorable pour le reste des prestations établie dans le Décret-royal 148/1996 et le Décret-royal 1415/2004.
  - c) Plus précisément, pour les cas de remboursement de prestations en raison de l'octroi d'office de l'IMV transitoire, il permet d'interrompre la prestation.

Le principe fondamental de l'article 15 est que les personnes handicapées doivent jouir d'une citoyenneté à part entière et que leurs droits fondamentaux sont, en tant que tels, « l'autonomie, l'intégration sociale et la participation à la vie de la Communauté » (Association internationale Autisme Europe (AIAE) c. France, réclamation n.º 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, paragraphe 48).

L'article 15 est étroitement lié aux articles 28 et 8 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (ci-après, CDPH), qui imposent l'obligation d'assurer un niveau de vie adéquat et une protection sociale aux

personnes handicapées, exigent des États qu'ils agissent de manière proactive pour éliminer les obstacles qui s'y opposent, et demandent un traitement non discriminatoire et une pleine égalité.

Cette protection, comme l'indique le Digest, relève d'une conception sociale plutôt que médicale du handicap (Conclusions 2020, Déclaration d'interprétation de l'article 15, paragraphe 1) et repose sur le principe selon lequel l'interaction de diverses barrières peut entraver la participation pleine et effective des personnes handicapées à la société.

L'article 15.3, interprété à la lumière de l'article 28 de la CDPH, impose à l'État une obligation « proactive » de garantir par tous les moyens le droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la Communauté, de prendre des mesures efficaces et mesurables pour le garantir et d'éliminer les obstacles, en particulier pour éradiquer la pauvreté (Conclusions 2020 - Andorre).

L'article 15 s'applique à toutes les personnes handicapées, quelles que soient la nature et l'origine de leur handicap et quel que soit leur âge (Autism International Association of Europe (AIAE) c. France, requête n.º 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, paragraphe 48 CV).

La pleine protection des personnes handicapées s'articule donc autour de deux grands principes :

- a. Un principe de promotion et d'élimination de tous les obstacles à la pleine intégration et en particulier de ceux qui visent à combattre la pauvreté (ce qui, conformément à l'article 13.1 de la CSE, justifie une protection spéciale en cas de difficultés bureaucratiques dans la reconnaissance des prestations de l'IMV, d'interruption des prestations en raison de procédures administratives et ou de collisions avec des règlements autonomes et des processus de recouvrement des paiements indus qui peuvent compromettre les processus d'intégration des personnes handicapées).
- b. Le principe fondamental de non-discrimination, qui joue un rôle essentiel dans le contexte du handicap (Conclusions 2003, Commentaire interprétatif sur l'article 15), à la fois en imposant une discrimination positive si nécessaire et en veillant à ce que des situations différentes ne soient pas traitées de la même manière ; le principe d'égalité applicable aux situations de traitement des unités de cohabitation comprenant des personnes handicapées, en vertu de l'article 15 lui-même en relation avec les articles 30 et E de la CSE, que nous analyserons dans une autre section.

L'égalité de traitement doit exister non seulement dans le droit mais aussi dans les faits entre les personnes handicapées, les ressortissants étrangers des États parties en situation administrative régulière et les personnes handicapées ressortissantes de l'État concerné (Conclusions XIV-2 (1998), Commentaire interprétatif de l'article 15 paragraphe 1).

Dans les cas décrits ici, il y a une discrimination générique du fait que l'on ne protège pas le désavantage que le handicap entraîne par rapport à d'autres groupes.

Les cas d'interruption de la prestation impliquent un manque singulier de protection pour les personnes handicapées qui pourraient être affectées.

### **Cinquièmement. Violation de l'article 16**

La réglementation de l'IMV n'offre pas un système de protection suffisant aux familles, en particulier dans le cas des familles nombreuses ou monoparentales, en violation de l'article 16 de la CSE.

La limitation du barème des allocations de l'annexe I du règlement aux unités de cohabitation laisse sans protection les familles nombreuses de plus de cinq membres, car à partir de ce nombre de membres, les montants ne sont l'objet de compléments malgré l'augmentation du nombre de membres.

Dans le règlement, la notion de famille monoparentale disparaît lorsqu'il y a deux adultes dans l'unité de cohabitation, qu'ils soient ou non les deux parents, et même si le parent qui n'a pas la garde remplit son obligation de subvenir aux besoins de l'enfant.

Toutes les questions relatives aux situations de modification, de suspension, de cessation des prestations et leurs conséquences sont particulièrement graves dans ce type d'unité de cohabitation, au cas où le besoin persisterait.

La condition de ressources requise par l'article 16 de la CSE doit être mesurée par référence au revenu équivalent médian (Eurostat) et en utilisant, à des fins de condition de ressources, l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE, qui attribue un montant à chaque personne du ménage (Conclusions 2006, déclaration d'interprétation de l'article 16).

Selon cette configuration, la limitation des revenus établie par l'IMV dans son barème d'allocations figurant à l'annexe I du règlement viole l'article 16 de la CSE car elle limite les revenus à percevoir ; elle ne tient pas compte du nombre réel de membres du ménage de plus de cinq personnes, qui ne recevront aucune prestation, malgré les besoins financiers plus importants d'une famille comptant un plus grand nombre de membres.

Cette limitation n'est pas suffisamment justifiée et implique un traitement discriminatoire au détriment des familles nombreuses.

La législation espagnole visée au paragraphe III de ce texte ne tient pas non plus compte des besoins résidentiels particuliers et des problèmes de loyers élevés des familles nombreuses.

Il est précisé que la protection doit attendre toutes les configurations familiales, de manière égale, et pas seulement les familles normatives (Conclusions 2011, Azerbaïdjan), ce qui inclut les familles monoparentales (Annexe à la CSE (révisée) - Série des traités européens - n.º 163) ou toute autre configuration (Conclusions 2011, Azerbaïdjan ; Conclusions XVII-1 (2005), Turquie ; Centre européen des droits des Roms (ERRC) c. Grèce, Réclamation n.º 15/2003, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004, paragraphe 26 ).

Le CEDS a notamment pour mission d'analyser le système de protection établi dans les réglementations nationales à l'égard des différents types de familles, en insistant sur le fait que l'une des principales préoccupations est d'analyser la protection des familles vulnérables (Conclusions XVI-1 (2002), Déclaration d'interprétation de l'article 16).

Le CEDS a notamment analysé et mis l'accent sur la protection spéciale dans le cas des familles roms (tsiganes).

L'absence de protection de la famille en tant qu'unité de la société constitue une violation de la CSE lorsque la pénurie de solutions de prise en charge et de services sociaux adaptés aux besoins des personnes gravement handicapées conduit de nombreuses familles à vivre dans des conditions précaires, mettant en péril leur cohésion (Fédération internationale des ligues des droits humains (FIDH) c. Belgique, réclamation n.º 75/2011, décision sur le bien-fondé du 18 mars 2013, paragraphe 187).

Certaines configurations familiales nécessitent une protection spéciale (7 Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie, réclamation n.º 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, paragraphe 39-40) avec une prise en compte particulière de leurs besoins et de leurs différents modes de vie, à la fois dans les règles du cadre réglementaire pertinent, et pour adapter les règles et les décisions aux cas particuliers, non seulement pour sauvegarder les intérêts des familles ou des ethnies concernées elles-mêmes, mais aussi pour préserver la diversité culturelle qui a une valeur pour l'ensemble de la Communauté (id).

Il en découle l'obligation proactive d'offrir des solutions spécifiques, adaptées et appropriées aux particularités des familles vulnérables afin d'éviter de porter atteinte à leur cohésion, ce qui n'est pas le cas lorsque leur composition, le nombre de membres, les caractéristiques de résidence dans le même foyer ou dans des foyers séparés, etc. ne sont pas pris en compte, comme c'est le cas dans la législation de l'IMV, qui n'a pas pris en compte, sauf dans les cas de familles monoparentales, les caractéristiques de la famille afin de fournir une protection complète à la famille.

L'article 4 de l'IMV est particulièrement répressif à l'égard des familles les plus démunies, dont le changement de composition familiale est souvent affecté par le manque de sécurité dans le foyer, et pénalise l'accueil solidaire de ses membres dans ces cas, car il met en péril la prestation de la famille d'accueil en fonction des changements dans l'unité de cohabitation. Dans ce cas, la prestation serait supprimée si le critère de continuité de la cohabitation au cours des six derniers mois n'était pas respecté.

Les refus de l'IMV décrits au paragraphe III.3 dans le cas des familles composées d'un étranger en situation administrative irrégulière affectent également le niveau de protection exigé des familles d'une manière incompatible avec l'article 16, car ils excluent la protection de l'IMV pour ce type de famille. Le Conseil économique et social a identifié ce type de famille comme l'une des plus vulnérables.

Enfin, toutes les lacunes détectées dans la section III, description des faits, de ce document, qui affectent de manière général toutes les personnes susceptibles d'avoir droit au IMV, sont encore plus graves si nous les examinons du point de vue de la protection de la famille, en particulier en ce qui concerne les configurations familiales qui présentent des caractéristiques uniques, comme les familles avec des mineurs dépendants, avec des personnes handicapées, les familles non normatives au sens large, les familles nombreuses, les familles d'origine ethnique non majoritaire ou avec des membres en situation administrative irrégulière, car la loi n'articule aucun type de protection spécifique pour protéger et garantir leur idiosyncrasie et leur cohésion.

### **Sixièmement. Violation de l'article 17**

L'article 17 doit être interprété à la lumière de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (Conclusions XV-2 (2001), Déclaration d'interprétation de l'article 17 ; Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Irlande, réclamation n.º 18/2003, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, paragraphe 55).

Conformément à ses exigences, les États assument une obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour que les enfants puissent effectivement exercer leur droit de grandir dans un environnement propice au développement de leur personnalité (European Roma Rights Centre (ERRC) et Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) c. République tchèque, réclamation n.º 157/2017, décision sur le bien-fondé du 17 juin 2020, paragraphe 134 ; Comité européen d'action prioritaire à domicile pour l'enfant et la famille (EUROCEF) c. France, réclamation n.º 114/2015, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, paragraphe 97).

Ce droit des mineurs impose à l'État une obligation spéciale de fournir des services dans les situations où les mineurs sont menacés d'exclusion ou de pauvreté ; une obligation qui implique de prendre toutes les mesures appropriées et nécessaires pour s'assurer que les enfants et les jeunes reçoivent toute l'assistance nécessaire pour éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants (Conclusions 2019, Andorre).

Cette obligation, comme pour les autres catégories de personnes spécialement protégées par le CSE, comprend la protection contre la pauvreté et la vulnérabilité et, en ce qui concerne ces situations, oblige l'État à fournir des prestations et des dispositions proactives en faveur des mineurs, à lutter contre l'inégalité et la discrimination et à offrir assistance et protection dans les situations de risque, de vulnérabilité et d'exclusion.

Pour cette raison, les situations décrites au paragraphe III de ce texte, lorsqu'elles affectent des unités de cohabitation comprenant des enfants et des adolescents, donnent lieu à une situation doublement grave, car en plus de la violation générique de la CSE, elles impliquent une violation spécifique des droits des mineurs, qui sont placés dans une situation de risque incompatible avec l'article 17 de la CSE.

### **Septièmement. Violation de l'article 27.**

L'article 36.1 i) de la loi sur l'IMV établit l'une des obligations inhérentes à la condition de bénéficiaire détenteur de la prestation :

« Participer aux stratégies d'inclusion promues par le Ministère de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations, prévues à l'article 31.1, dans les conditions établies. »

Et l'article 36.2, lettre d), prévoit que les autres membres de l'unité de cohabitation bénéficiant de l'IMV auront également comme obligation :

« Respecter les obligations que le paragraphe précédent impose au titulaire et que ce dernier, pour quelque raison que ce soit, n'exécute pas. »

L'article 38 du règlement prévoit une sanction sévère :

« 3. d) Le non-respect de l'obligation de participer aux stratégies d'inclusion promues par le Ministère de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations, selon des modalités à définir. »

Et l'article 38.4, le qualifie d'infraction très grave, qui entraîne la cessation de la prestation :

« f) Le non-respect répété de l'obligation de participer aux stratégies d'inclusion promues par le Ministère de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations, dans les conditions prévues. »

Il n'existe actuellement aucune réglementation de la loi à cet égard, malgré le temps qui s'est écoulé depuis sa publication.

Cette absence de réglementation est préoccupante compte tenu du laxisme et du manque de garanties dans lesquels cette obligation a été établie, car elle ne prévoit pas de protection contre les éventuels conflits entre ces activités et les responsabilités familiales, ni contre la discrimination que ces activités pourraient éventuellement entraîner, comme le stipule l'article 27 de la CSE.

Le préambule même de la LIMV stipule que ces activités seront programmées par le Ministère de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations, par l'intermédiaire du Secrétariat général des objectifs et des politiques d'inclusion et de protection sociale, en coordination avec toutes les autres administrations concernées.

Il prévoit également la coopération et la collaboration de ces organismes avec d'autres entités de l'administration, avec les Communautés autonomes et les collectivités locales, les organisations patronales et syndicales les plus représentatives, les entreprises collaboratrices, y compris les entreprises ayant reçu le sceau de l'inclusion sociale, ainsi que les entités du troisième secteur d'action sociale, par la signature d'accords de collaboration, et ces accords peuvent régir la coopération dans la procédure administrative, dans l'élaboration de stratégies d'inclusion ou dans tout autre domaine pertinent aux fins du revenu minimum d'existence.

Le préambule du règlement stipule que :

« Le revenu vital minimum, compatible avec le revenu du travail et accompagné d'un mécanisme de promotion de l'emploi, ainsi que l'obligation pour les bénéficiaires de participer aux stratégies d'inclusion promues par le Ministère de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations, et d'être inscrits en tant que demandeurs d'emploi s'ils ne travaillent pas, offrira la possibilité d'intégrer l'économie formelle à des personnes et à des groupes qui ont traditionnellement travaillé en dehors de cette sphère. L'intégration dans le travail formel et la jouissance des avantages sociaux et économiques qui en découlent constitueront dans de nombreux cas un obstacle au retour de ces personnes dans l'économie informelle, avec les avantages individuels et collectifs qui en découlent pour la société dans son ensemble. »

Elle stipule également au point 5 du préambule que :

« Le Secrétariat général pour les objectifs et les politiques d'inclusion sociale et de protection sociale peut communiquer aux administrations publiques, aux entités du troisième secteur d'action sociale et aux agents sociaux avec lesquels il signe des accords ou des conventions pour la mise en œuvre d'actions dans le cadre des stratégies d'inclusion des bénéficiaires, par voie télématique et sans le consentement préalable du titulaire des données à caractère personnel, les coordonnées des bénéficiaires du revenu vital minimum qui sont candidats pour participer à l'action, étant donné qu'il s'agit d'un traitement de données visé à l'article 6.1 e) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

De même, les administrations publiques, les entités du troisième secteur d'action sociale et les agents sociaux avec lesquels le Secrétariat général pour les objectifs et les politiques d'inclusion et de bien-être social souscrit des accords ou des arrangements pour le développement et l'évaluation des stratégies d'inclusion peuvent fournir les données nécessaires des participants aux stratégies d'inclusion pour la conception, le suivi et l'évaluation des actions, sans exiger le consentement préalable de la personne concernée, car il s'agit également d'un traitement de données de celles visées aux articles 6.1.e) et 9.2.h) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE. Pour la collecte et le transfert de données spécialement protégées visées par l'article 9.1, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, il est requis le consentement exprès et éclairé du destinataire. »

Par l'intermédiaire des Communautés autonomes et des villes, des entités locales et des entités du troisième secteur, des accords ont été signés pour développer des projets pilotes sur l'ensemble du territoire national et pour atteindre un bénéficiaire actuel de l'IMV sur quatre, selon le **Document 36**.

En vertu du Décret-royal 378/2022 du 17 mai, qui régit l'octroi direct de subventions par le Ministère de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations dans le domaine de l'inclusion sociale, 16 accords seront signés avec des Communautés autonomes, des conseils locaux et des entités du troisième secteur.

Ces accords seront financés à hauteur de 109 millions d'euros par le plan de relance, ce qui permettra de déployer des politiques d'inclusion liées au revenu vital minimum.

Sur les 34 accords prévus, 16 seront conclus avec des Communautés autonomes (Galice, Asturies, Pays basque, Navarre, Aragon, Castille-La Manche, Estrémadure, 2 à Valence, Catalogne, Andalousie, La Rioja, Murcie, Madrid et Ceuta) pour un montant total de 121 millions d'euros. Quatre autres projets seront réalisés en collaboration avec les municipalités de Madrid, Séville, Santander et Barcelone, pour un montant total de 26,5 milliards d'euros. Les quatorze autres sont signés avec des entités du secteur tertiaire : Fundación Secretariado Gitano, Hogar Sí, Save the Children, Plena Inclusión, Cáritas, F. Jaume Bofill, F. Bancaria Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona "La Caixa", F. Cepaim, Acción Integral con Migrantes, Cruz Roja Española, Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español, F. Catalana de l'Esplai, F. Ayuda en Acción, Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias ; pour un montant de 66,5 milliards d'euros.

Le Secrétariat général pour les objectifs et les politiques d'inclusion travaillera à la promotion de projets pilotes avec les administrations et les entités sociales, par le biais d'une méthodologie évolutive basée sur les données et l'évaluation, qui permettra la diffusion des pratiques qui ont eu les meilleurs résultats, c'est-à-dire les plus efficaces dans l'objectif de l'inclusion.

Les actions suivantes pourront bénéficier d'un financement dans le cadre de cette subvention : Les actions qui font partie de l'itinéraire d'inclusion sociale. Les itinéraires seront développés dans un ou plusieurs des

domaines pertinents pour l'inclusion sociale des personnes en situation ou en risque d'exclusion sociale, y compris les suivants :

1. L'amélioration de l'accès au revenu vital minimum.
2. La sphère éducative.
3. Les services sociaux.
4. La santé.
5. La population étrangère en situation régulière.
6. Les compétences numériques.
7. L'approvisionnement en énergie.
8. La sphère du travail.
9. Tout autre domaine d'intervention ayant un impact sur l'inclusion sociale des personnes en situation ou en risque d'exclusion sociale.

Dans toute cette liste, rien n'est dit sur la nécessaire compatibilité des obligations de participation aux parcours d'insertion, tant du titulaire que des autres membres de l'unité de cohabitation, avec les obligations et charges familiales et avec la compatibilité avec l'emploi salarié.

L'article 27 paragraphe 1b vise à prendre en compte les besoins, en termes de conditions d'emploi et de sécurité sociale, des travailleurs ayant des responsabilités familiales. Cela nous fait craindre la perte des versements de l'IMV si certaines *opportunités d'insertion dans l'emploi* sont rejetées. L'absence de réglementation de ce que cela signifie peut conduire à l'arbitraire dans l'évaluation de l'administration.

### **Huitièmement. Violations des articles 30 et 31**

L'article 30 de la CSE (révisée) de 1996 prévoit le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les termes suivants :

« Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent à :

- a) prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;
- b) réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

Pour que le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale soit respecté par les États signataires, la CSE prévoit que les États sont tenus d'adopter des mesures efficaces, notamment en matière de logement et d'aide sociale, et c'est dans ce dernier domaine qu'est incluse la fourniture d'un revenu minimum d'existence. Ce droit, à son tour, en contemple d'autres et est lié à tous les articles de la CSE, parce que, tel qu'il est formulé, il vise à une large protection des personnes qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité et de pauvreté ou de risque, d'exclusion sociale ou de risque ; une interdépendance qui a été traitée par la doctrine scientifique<sup>45</sup> (récemment, Dalli, M. (2021)).

Malgré l'existence d'autres instruments internationaux sur la pauvreté, son ampleur et le lien intime de l'article 30 avec la dignité humaine en font le précepte clé et la plus grande obligation pour les États au XXI<sup>e</sup> siècle, une

45 Dalli, M, 2021. « El ingreso mínimo vital y el derecho a la asistencia social de la Carta Social Europea » [Le revenu vital minimum et le droit à l'assistance sociale dans la CSE]. *Lex Social : Revista De Derechos Sociales*, 11(1), pages 208-242. Accessible sur <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5506>.

obligation inexcusable en matière de droits humains. Il ne faut pas oublier que la conception des politiques d'aide sociale doit prendre en compte, comme les principes des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits humains, la dignité, l'universalité, l'égalité, la participation, la transparence et la responsabilité (Nations Unies, Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, A/HRC/21/39, 2012). C'est ainsi que le Comité a interprété les deux volets de l'article 30 de la CSE, d'une part, la protection contre la pauvreté (du point de vue des situations de précarité sociale) et, d'autre part, la protection contre l'exclusion sociale (du point de vue des obstacles à l'inclusion et à la participation civique), indépendamment ou en combinaison avec d'autres dispositions connexes de la CSE. C'est ici que le Comité considère que la pauvreté –définie à ces fins comme un état de dénuement dû à un manque de ressources– peut se produire, entre autres, par le non-respect de l'obligation de fournir un revenu minimum aux personnes dans le besoin.

À cet égard, les Objectifs de développement durable invitent les États à mettre en œuvre des systèmes de protection sociale universelle (1.3), dans lesquels l'assistance sociale par le biais d'avantages économiques, tels que le revenu minimum, est encadrée. Il existe également d'autres instruments internationaux vers lesquels nous pourrions nous tourner pour renforcer l'obligation des États de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale par le biais du revenu minimum, comme, par exemple, l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme –qui a son corrélat, en ce qui concerne les enfants, dans l'article 26 de la Convention relative aux droits de l'enfant– ou l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Mais en réalité, l'article 13 de la CSE, dans ce binôme avec son article 30, est absolument fondamental pour la réalisation des droits sociaux contenus dans la Charte.

L'interdépendance systématique de l'article 30 avec le reste de la CSE est claire ((comme nous le rappelle Jimena Quesada, L. 2022, citant la jurisprudence la plus importante du CEDS)<sup>46</sup> : le droit à l'assistance sociale par le biais d'un revenu économique est un instrument fondamental dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; mais son montant doit être suffisant, et pour cela le CEDS utilise 50 % du revenu médian équivalent, en prenant en compte dans chaque cas les circonstances économiques spécifiques de chaque pays.

Ce lien apparaît clairement dans la décision relative à la réclamation n.º 86/2012, dans laquelle la non-conformité de la législation et de la pratique néerlandaises avec les articles 13.1 et 4, 19.4 c), 30 et 31.2, a été constatée.

Selon l'interprétation de l'art. 30 faite dans les Conclusions 2003 (voir Conclusions France), les mesures prises pour se conformer à cet article – entre autres, pour garantir l'assistance sociale– ne devraient pas seulement viser à renforcer l'accès aux droits sociaux, mais aussi à contrôler et à respecter leur mise en œuvre, à améliorer les procédures relatives aux

---

46 Jimena Quesada, L., 2020. « El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto a la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales » [Le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale en tant que paradigme du respect de la dignité humaine. L'insertion du revenu minimum d'existence dans le cadre de l'évolution des normes internationales], *Lex Social*, 10(2), pages 372-373.

prestations et aux services, et leur gestion, et à fournir de meilleures informations sur les droits sociaux et les prestations et services qui y sont liés, afin d'éliminer les obstacles psychologiques et socioculturels à l'accès aux droits et, si nécessaire, de cibler très précisément les groupes et les régions les plus vulnérables.

Plus récemment, par exemple, le CEDS lui-même a souligné que l'évaluation du respect de l'article 30 de la CSE nécessite un examen des mesures dans les domaines de la sécurité sociale (article 12 de la CSE) et de l'assistance sociale (article 13 de la CSE), puisque la lutte contre la pauvreté doit être menée dans le cadre d'une approche globale et coordonnée (Conclusions 2021, Estonie, article 30). Il a également conclu, en ce qui concerne l'Estonie, qu'en dépit de l'amélioration des taux de pauvreté, l'article 30 n'était pas respecté, car cette coordination faisait défaut, notamment parce qu'il est fondamentalement évident que le revenu minimum ou les prestations sociales accordés ne sont pas adéquats pour les personnes célibataires.

L'interprétation de l'article 30 par le CEDS indique qu'en introduisant cet article dans la CSE révisée, les États membres du Conseil de l'Europe considèrent que la situation de pauvreté et d'exclusion sociale est une atteinte à la dignité humaine (Conclusions sur la France 2003).

En ce qui concerne ce précepte, le CEDS souligne l'importance de l'efficacité des politiques, mesures et actions entreprises par les États parties (conclusions sur la Norvège 2005) ; il rappelle qu'il est essentiel de mettre en place des ressources et des informations adéquates sur cette question (conclusions sur la Slovaquie 2005) et que les mesures nationales doivent être adaptées, en termes de qualité et de quantité, à la nature et à la gravité de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'État concerné, en s'engageant à revoir systématiquement les définitions et les méthodes de mesure au niveau national (conclusions sur la France 2003).

L'article 30 de la CSE exige une protection efficace contre la pauvreté et oblige les États parties à adopter une approche globale et coordonnée afin de prévenir et d'éliminer les obstacles à l'accès aux droits sociaux, y compris le logement, l'éducation, la culture et l'assistance sociale. C'est ce qui ressort des conclusions de 2003 interprétant l'article 30, qui font référence au rapport national sur la France, ou du commentaire interprétatif sur l'article 30, Conclusions de 2013.

Comme on le verra, cette approche globale et coordonnée que le CEDS indique peut se faire par le biais de la législation ou autrement, une approche qui devrait consister en un cadre analytique, un ensemble de priorités et des mesures correspondantes afin de prévenir et d'éliminer les obstacles à l'accès aux droits sociaux, en particulier dans les domaines de l'emploi, du logement, de la formation, de l'éducation, de la culture et des soins sociaux et médicaux (Interprétation de l'article 30, conclusions 2003, voir les Conclusions France).

Actuellement, le revenu vital minimum couvre certains de ces aspects pour ceux qui en bénéficient, mais le retard dans son octroi, la suspension des révisions et sa suppression lorsque le besoin persiste, laissent sans effet la protection médicale ou certains avantages en matière de frais d'inscription à l'université, ainsi que les mesures compensatoires en matière de logement ou d'emploi.

Pour ce faire, les gouvernements doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que ces droits sont effectivement garantis dans le temps ou dans les domaines sectoriels où le besoin de protection est le plus grand (Introduction générale aux Conclusions XIX-2 (2009)).

Le Comité prend en compte un certain nombre d'indicateurs pour évaluer avec précision l'efficacité des politiques, mesures et actions entreprises dans le cadre d'une approche globale et coordonnée. L'un des indicateurs clés dans ce domaine est le niveau des ressources (y compris l'augmentation de ce niveau) qui ont été allouées pour atteindre les objectifs de la stratégie (Commentaire interprétatif de l'article 30, Conclusions 2005), car des ressources suffisantes sont un élément clé pour permettre aux personnes de devenir autosuffisantes (Commentaire interprétatif de l'article 30, Conclusions 2003, voir Conclusions France).

De plus, conformément à l'interprétation de l'article 30 de la CSE par le CEDS, le dialogue avec les représentants de la société civile et les personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion revêt une grande importance (CEDR c. France, réclamation n.º 51/2008, décision du 19 octobre 2009 sur le bien-fondé, paragraphe 93).

En lien avec cet article, la Charte sociale révisée établit à l'article 31 l'engagement des gouvernements à promouvoir l'accès à un logement de qualité suffisante dans les termes suivants :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées à :

1. favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;
2. prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;
3. rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

L'interprétation de l'article 30 de la CSE en ce qui concerne l'IMV nécessiterait des mesures visant à garantir l'exercice du droit :

L'IMV est approuvé en Espagne, comme indiqué ci-dessus, pour s'attaquer au problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale, entre autres, bien que l'exposé des motifs de la Loi 19/2021 mentionne également le chômage technologique ou les carrières professionnelles incertaines. En ce sens, elle correspond parfaitement à l'obligation établie pour les États parties à l'article 30 de la CSE, car il s'agit d'une mesure directement axée sur l'amélioration de la distribution des revenus, à la base. C'est ce qu'affirme le paragraphe I de l'exposé des motifs, dont nous ne transcrivons qu'une partie, en raison de son intérêt pour notre :

« L'Espagne est l'un des pays de l'UE où la répartition des revenus entre les ménages est la plus inégale. Bien que la récente récession économique ait particulièrement détérioré les revenus des ménages les plus pauvres, les fortes inégalités en Espagne sont antérieures aux années de récession, et la reprise depuis 2013 n'a pas permis de les corriger de manière substantielle. En 2018, dernière année pour laquelle Eurostat fournit des données comparatives, le coefficient de Gini en Espagne est presque trois points plus élevé que la moyenne de l'UE, et le revenu des 20 % de ménages les plus pauvres ne représente qu'un sixième du revenu des 20 % les plus riches, alors que dans l'UE, il n'est que d'un cinquième.

Ces niveaux élevés d'inégalité en Espagne sont accentués parmi les plus bas revenus de la distribution des revenus, ce qui rend les taux d'extrême pauvreté particulièrement élevés, même pour le degré agrégé d'inégalité du pays. Selon la définition de l'INE et d'Eurostat (personnes vivant dans des

ménages où le revenu disponible par unité de consommation est inférieur à 60 % du revenu médian national), 9,9 millions de personnes (21 %) dans 4 millions de ménages sont menacées de pauvreté en Espagne. Ce taux de pauvreté élevé a une dimension générationnelle importante, qui persiste également dans le temps. Selon les dernières données de l'enquête sur les conditions de vie de l'INE, plus de 26 % des enfants de moins de 16 ans vivent dans des ménages dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté, une situation qui est encore pire dans les ménages monoparentaux, qui sont particulièrement vulnérables à la volatilité des revenus.

Bien que les causes de ces taux élevés d'inégalité et de pauvreté soient multiples, un facteur commun est le faible effet redistributif de l'intervention de l'État dans son ensemble en Espagne par rapport à la plupart des pays voisins. Cette faiblesse découle en partie du moindre développement et financement d'éléments ayant un impact redistributif clair (en particulier l'absence d'une politique de l'État de garantie de revenu final, comme il en existe dans la plupart des pays européens), et en partie aussi de la conception spécifique des politiques publiques.

Face à cette réalité, ce sont les Communautés et les villes dotées d'un Statut d'autonomie qui ont mis en place différents modèles de politiques de revenu minimum. Ces systèmes ont joué un rôle très important dans la prise en charge des personnes en situation de vulnérabilité, aussi bien en période de crise économique qu'en période de croissance. Cependant, il s'agit de modèles très différents, avec des variations très substantielles dans leur conception, et en particulier dans leur degré de couverture et leur niveau de protection. Il en résulte une grande hétérogénéité dans l'accès aux prestations sociales pour les personnes dans le besoin, dont beaucoup continuent d'être insuffisamment couvertes par notre État-providence. »

D'après ce qui a été souligné, il semblerait que l'IMV ait été une prestation adoptée dans le cadre d'une approche globale et coordonnée des mesures axées sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais rien ne pourrait être plus loin de la vérité.

D'une part, le gouvernement a proposé que l'IMV ait pour vocation de rationaliser les prestations du système, avec pour objectif que cette prestation regroupe le reste des prestations économiques<sup>47)</sup> conçue donc comme une sorte de plancher qui remplace les allocations existantes.

Le manque de coordination entre l'État et les Communautés autonomes a conduit, d'une part, à une réduction du niveau de protection et, d'autre part, au lieu de lutter de manière plus efficace contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dans de nombreuses Communautés autonomes le budget a été réduit en détournant la ligne budgétaire correspondante.

Les Communautés autonomes n'ont pas été impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'IMV. Il n'y a pas eu de dialogue social, ni de coordination entre le gouvernement central et les gouvernements des Communautés autonomes. Les revenus minimums des Communautés autonomes ont subi des modifications ; certaines régions ont appliqué, entre autres, une réduction de la portée de la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En aucun cas, il n'y a eu d'obligation d'améliorer les manquements préalables sous la compétence de la Communautés autonomes en matière de revenus minimums.

---

47 Gobierno de España, 2021. *Plan de Choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión* [Le plan de choc pour l'économie des soins et le renforcement des politiques d'inclusion], volet 22. Entre autres, les réformes C22.R2 et C22.R5. Accessible sur [www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente22.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente22.pdf)

Dès le départ, ce manque de dialogue social a été soulignée par les partenaires sociaux<sup>48</sup>).

D'autre part, ce manque de coordination ou d'approche coordonnée dans la lutte contre la pauvreté en Espagne est évident dans l'interaction entre la réglementation de l'IMV et celle des revenus minimums des Communautés autonomes.

L'article 13 de la première disposition transitoire du Décret-loi royal 20/2020 du 29 mai abrogé –dont la formulation est maintenue dans la première disposition transitoire de la Loi 19/2021 du 20 décembre sur l'IMV– établissait que l'INSS pouvait, jusqu'au 31 décembre 2020, reconnaître la prestation de l'IMV aux personnes qui étaient bénéficiaires de l'une des prestations ou des revenus minimums des Communautés autonomes ; cela a entraîné des problèmes de gestion pour les organismes publics, un manque de transparence pour la citoyenneté et même, du fait que les personnes n'ont pas eu la possibilité de ne pas demander cette prestation, puisqu'elle leur a été accordée sans qu'elles remplissent les conditions pour l'octroi de l'IMV, et elles se voient maintenant demander un remboursement pour paiements indus, ce qui aggrave le problème de la pauvreté ou de l'exclusion sociale.

Certaines Communautés autonomes ont demandé la gestion directe de l'IMV, comme Castille et Léon, à la fois par l'intermédiaire de son gouvernement autonome et des agents sociaux<sup>49</sup>.

En effet, depuis le début, la gestion de l'IMV relève de l'INSS, conformément à l'article 25 de la Loi 19/2021, tant pour son octroi que pour le contrôle, tandis que les Communautés autonomes sont responsables des revenus minimaux régionaux. La gestion directe n'a été appliquée qu'au Pays basque et en Navarre (cinquième disposition additionnelle LIMV).

L'article 32 de la LIMV prévoyait des mécanismes de collaboration entre les Communautés autonomes pour améliorer la gestion, et la quatrième disposition additionnelle de la LIMV prévoyait la conclusion d'accords avec les Communautés autonomes, qui, sauf erreur, ne se sont jamais produits.

Dans le même ordre d'idées, l'Andalousie constitue un autre exemple significatif de manque de coordination. En mars 2021, plus de 136 000 ménages andalous n'avaient aucun revenu, car ils se trouvaient hors du champ de protection de l'IMV. En l'absence d'accord préalable ou de collaboration entre l'État et la Communauté autonome, cette situation est détectée alors qu'elle s'est déjà produite. Cela montre un manque de coordination de la part de l'État, qui n'a pas prévu ces circonstances, et une non-conformité avec la CSE, qui a obligé les agents sociaux d'Andalousie à adopter un accord le 22 mars 2021<sup>50</sup> dans le cadre du dialogue social pour pallier cette situation, sans que le gouvernement espagnol ne se soit exprimé à ce sujet.

---

48 20 minutos, 29 mai 2020, video, Garamendi sur le RVM : Il aurait fallu passer par le dialogue social. Accessible sur <https://www.20minutos.es/videos/economia/4274554-garamendi-sobre-el-imv-debiera-haber-ido-al-dialogo-social/>

49 UGT Castille et Léon, 2020. Article web, *Consejo del diálogo social: hay que actuar para estabilizar la comunidad* [Conseil du dialogue social : il faut agir pour stabiliser la communauté]. Accessible sur <https://ugtcyl.es/web/consejo-dialogo-social-actuar-estabilizar-la-comunidad>

50 Andalucía Sindical CCOO, *Gazette syndicale de la Confédération syndicale des CCOO d'Andalousie*, n° 5, mars 2021.

Un autre exemple récent montre une fois de plus ce manque de coordination. Il s'agit du Pacte social et économique pour la promotion de l'Andalousie<sup>51</sup> du 13 mars 2023, signé par les partenaires sociaux (le gouvernement de la Communauté autonome d'Andalousie, les organisations syndicales Comisiones Obreras et l'Union générale des travailleurs, et la Confédération andalouse des employeurs). L'un de ses points, 2.2.1 (sous le titre « Mesures de protection et de soutien des familles et des personnes vulnérables ») comprend l'accord des organisations signataires pour proposer au gouvernement central le transfert des fonctions et des services pour la gestion de l'IMV sur leur territoire ; elles ont également convenu d'étudier et d'analyser les possibilités de complémentarité entre le revenu minimum andalou et l'IMV afin d'augmenter le niveau de protection –ce qui montre qu'elles ont constaté, comme nous, que celui-ci a été réduit– ainsi que des mesures pour les personnes qui ne sont pas protégées aucune des deux prestations.

Par ailleurs, et à titre d'exemple de non-respect de la CSE, le Ministère régional de la famille et de l'égalité d'opportunités de la Communauté autonome de Castille et Léon a signalé<sup>52</sup> en octobre 2021 que quelque 6 937 personnes avaient cessé de percevoir le revenu minimum dans leur Communauté pour recevoir l'IMV, et qu'il s'était avéré chez elles un double phénomène :

- D'une part, étant donné que l'obtention de l'IMV n'impliquait pas l'inscription dans des plans d'insertion, environ 95 % de ces 6 937 bénéficiaires avaient abandonné l'itinéraire ou le contrat de formation qui leur avait été proposé.
- D'autre part, l'absentéisme scolaire a augmenté chez les enfants des bénéficiaires de l'IMV, qui percevaient le revenu minimum, puisque le règlement relatif au IMV ne prévoit aucune pénalité ou perte de droits pour cette raison.

Bien que ni l'absentéisme scolaire ni les parcours éducatifs conditionnels ne soient déterminants dans l'objectif d'éradication de la pauvreté, la Conseillère régionale reconnaît néanmoins dans ses propos le manque de coordination entre les différentes administrations.

### **Sur la révision des mesures :**

La prestation IMV a été initialement approuvée le 29 mai par le Décret-loi royal 20/2020, du 29 mai, puis, en raison de la forme et de la procédure législative propres à notre pays, elle est passée comme l'actuelle Loi 19/2021, du 20 décembre. Depuis sa création, le 29 mai, la prestation de l'IMV a été modifiée plus d'une douzaine de fois jusqu'à ce jour, sans qu'aucune de ces modifications n'indique si elles ont été provoquées par les critiques de la doctrine scientifique, les différents rapports et plaintes du Médiateur qui ont été soulignés ici, le rapport de FOESSA ou les milliers de personnes lésées par l'IMV.

---

51 Pacto social y económico por el impulso de Andalucía [Pacte social et économique pour la promotion de l'Andalousie], 2023, page 11.

52 León noticias, 26 octobre 2021. *Junta y Diálogo Social negocian una nueva Renta de Ciudadanía ligada a la inserción y la escolarización que complete el IMV* [Le gouvernement régional et le groupe de dialogue social sont en train de négocier un nouveau revenu de citoyenneté lié à l'insertion et à la scolarisation afin de compléter le RVM]. Accessible sur [www.leonoticias.com/castillayleon/junta-dialogo-social-20211026134348-nt.html](http://www.leonoticias.com/castillayleon/junta-dialogo-social-20211026134348-nt.html)

Malgré ces plus de douze modifications, peu d'aspects ont amélioré la prestation en ce qui concerne sa conformité avec la CSE ; entre autres, des conditions d'âge sont toujours exigées et le montant n'est pas suffisant, ce qui signifie qu'elle n'est toujours pas conforme à la CSE. Mais, en outre, ces « révisions » des mesures n'ont pas tenu compte des effets pervers de la prestation et qui avaient été préalablement dénoncés par toutes les institutions et groupes critiques à son égard.

C'est pourquoi la révision des mesures visant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale n'a pas été axée sur l'amélioration de l'efficacité de ces mesures afin de respecter le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En effet, selon Eurostat, en octobre 2022, 13 millions de personnes se trouvaient dans une situation vulnérable, soit 380.000 de plus qu'avant la pandémie, et l'Espagne est toujours le quatrième pays comptant le plus grand nombre de personnes exposées au risque de pauvreté, comme c'était le cas en 2020 et comme c'est toujours le cas aujourd'hui.

L'action en ligne promue par « Afectados por el Ingreso Mínimo Vital<sup>53</sup> [Personnes lésées par le revenu minimum vital], qui est devenue virale avec plus de 40 000 signatures de personnes concernées, est significative et souligne, entre autres, le problème du logement pour les personnes affectées par l'IMV.

Le texte dit :

« Nous sommes des personnes sans emploi, des pères et des mères avec des enfants, des handicapés, des malades et même des personnes âgées à charge. Nous sommes divorcé·e·s, veufs/ veuves, des personnes vivant seules et nous avons toutes un dénominateur commun : des ressources économiques limitées qui nous empêchent de couvrir nos besoins fondamentaux et ceux de nos familles. Nous ne voulons pas vivre de la charité du gouvernement. Nous voulons vivre dans la dignité, et c'est pour cette raison que le revenu vital minimum a été approuvé.

Depuis décembre 2022 et même avant, nous avons été confronté·e·s aux situations suivantes :

1 Nous avons du mal à contacter la Sécurité sociale et lorsque nous avons la chance d'entrer en contact avec elle, on ne nous éclaire pas sur nos doutes. Les numéros de téléphone que l'on nous donne sont la plupart du temps gérés par des robots.

2 Délais trop courts pour fournir la documentation demandée.

3 Les revenus de l'IMV sont suspendus sans explication.

4 Après avoir fourni toute la documentation requise ou demandée par l'INSS, il semble que l'on n'envisage pas de revoir cette documentation. Et après quelques mois, de nombreux bénéficiaires se voient demander à nouveau des documents qui ont déjà été fournis ou la prestation est supprimée sans aucune justification.

5 Lorsqu'une réclamation est formulée à leur encontre, c'est le silence administratif.

6 Des montants erronés dus à un mauvais croisement des données avec l'AEAP et à l'absence de coordination entre les différentes administrations.

---

53 Campagne en ligne, Change.org. Mettre fin immédiatement à la mauvaise gestion et aux mauvaises pratiques en matière de revenu vital minimum [Stop à la mauvaise gestion et aux mauvaises pratiques en matière de revenu vital minimum]. Lancée le 24 janvier 2023. Accessible sur [www.change.org/p/paremos-la-mala-gesti%C3%B3n-y-la-mala-praxis-sobre-el-ingreso-m%C3%ADnimo-vital?utm\\_source=share\\_petition&utm\\_medium=custom\\_url&recruited\\_by\\_id=a48154f0-9b7d-11ed-86e9-677580a26fd3](http://www.change.org/p/paremos-la-mala-gesti%C3%B3n-y-la-mala-praxis-sobre-el-ingreso-m%C3%ADnimo-vital?utm_source=share_petition&utm_medium=custom_url&recruited_by_id=a48154f0-9b7d-11ed-86e9-677580a26fd3)

7 Des aides exclues sont prises en compte.

8 On examine le revenu économique de l'année précédente et non celui de l'année en cours. L'année précédente, il se peut qu'on ait travaillé temporairement, mais que cette année on soit à nouveau au chômage.

9 L'IMV est bloqué jusqu'à ce que les documents qui leur ont été fournis soient examinés, des examens qui parfois prennent des mois. Pendant cette période, les personnes qui dépendent de l'IMV sont encore plus démunies.

10 Nous recevons des lettres réclamant la dévolution de paiement indus, avec des montants dont nous ne connaissons même pas à quoi ils sont dus. Cela crée du désordre, de la perte de contrôle et de la peur chez les personnes les plus vulnérables. Ce qui était à l'origine une prestation destinée à prévenir le risque de pauvreté et d'exclusion sociale des personnes dépourvues de ressources économiques, est devenu un véritable drame pour les parents ayant des enfants, des personnes handicapées et même des personnes âgées à charge. C'est aussi le cas pour les personnes qui vivent seules.

11 On nous demande des connaissances administratives et des outils de gestion que la plupart d'entre nous ne possèdent pas.

12 Dans la plupart des cas, dans la carte sociale numérique, les montants prétendument payés ne correspondent pas à ce qui a été crédité sur notre compte. Les prestations éteintes apparaissent comme actives et celles qui sont actives apparaissent comme éteintes.

13 Trop d'erreurs administratives. Le système administratif ne remplit pas correctement sa fonction, qui est de traiter, d'examiner et d'approuver. Il semble une maltraitance administrative pour les bénéficiaires.

14 On ne nous aide pas non plus avec des plans d'insertion professionnelle et, lorsqu'on le fait, c'est avec des contrats de travail temporaires, de sorte que nous ne sortirons jamais de notre situation économique précaire parce que nous retournons au seuil de pauvreté et, à nouveau nous devons demander l'IMV.

15 L'IMV est révisée rétroactivement, ce qui signifie que la personne a reçu un montant erroné pour une année entière. Ces arriérés mettent des mois à être payés et ce montant peut être préjudiciable à notre éligibilité à d'autres prestations. Par exemple : si on recevait 60 euros par mois et soudain, on nous dit qu'on a reçu près de 300 euros, mais on ne voit les arriérés qu'un an plus tard. Et on nous refuse des allocations alimentaires parce qu'on les aurait déjà perçues !

16 Un autre exemple clair est le suivant : si en 2020 on vous a accordé la prestation, on l'a fait avec les données de 2019. En 2021, la révision prévue par la loi à partir du 1er janvier a été effectuée en décembre ; par conséquent, si avec les revenus de 2020 vous avez dépassé le barème, vous n'avez pas eu droit à ce qui vous avait été versé. Et, en 2022, des réclamations ont été reçues pour des paiements indûment perçus, dans certains cas pour des milliers d'euros !

**ET NOUS DEMANDONS :**

Mettre fin immédiatement à la mauvaise gestion et aux mauvaises pratiques en matière de revenu vital minimum.

Le paiement d'un montant d'aide logique et raisonnable.

La prise en compte de notre situation économique de l'année en cours et non de l'année précédente.

Ne pas être contraints de rembourser le revenu vital minimum alors que nous n'avons manqué à aucune de nos obligations et que nous n'avons même pas d'argent à la banque.

Que l'on nous aide à réintégrer le marché du travail, avec un travail décent et durable, afin que nous ne retournions pas au seuil de pauvreté et que nous ne continuions pas à demander le revenu vital minimum.

Que l'on nous aide à nous former à l'emploi et à acquérir tous les outils nécessaires à une véritable réinsertion. »

### **Sur l'article 31 et le logement dans le cadre du revenu vital minimum**

La Loi 19/2021 prévoit à l'article 13 que la détermination du montant de la prestation se voit augmenté en raison des les coûts de logement des familles pauvres.

C'est ce que prévoit le paragraphe 3 de l'article, qui stipule comme suit :

« Le règlement détermine l'augmentation possible des montants établis dans les paragraphes précédents lorsque les frais de location de la résidence habituelle dépassent 10 % du revenu garanti qui correspond, dans son montant annuel, à la taille et à la configuration de l'unité de cohabitation. »

Un tel paramètre pourrait satisfaire aux exigences de l'article 31 de la CSE en prévoyant, à des fins d'adéquation, une augmentation des montants destinés à couvrir les frais de logement.

Cependant, comme nous l'avons souligné dans une autre section, aucune réglementation de la loi sur le revenu vital minimum n'a été développée, et il n'y a eu aucune augmentation par rapport au coût du logement. Tel comme nous avons indiqué, cela implique une non-conformité avec l'article 13, mais aussi avec l'article 30, dans la mesure où pour rendre effectif le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les mesures adoptées par les États parties doivent viser à garantir le droit au logement. Une façon de le faire est de protéger les personnes les plus vulnérables en tenant compte du fait que tant qu'elles reçoivent l'IMV elles doivent vivre quelque part, mais que si le montant de la prestation n'est pas augmenté, les personnes devront choisir entre dormir sous un toit ou manger.

Il convient de noter qu'en Espagne, le problème du logement est l'un des plus graves, avec un marché locatif tendu, saturé par la demande de logements touristiques et des loyers financièrement inaccessibles pour de larges secteurs sociaux, et un marché du logement dans lequel la propriété est affectée par des problèmes de surendettement survenu dus à l'augmentation des taux de prêts applicables, des litiges importants pour non-paiement des prêts immobilier et un nombre élevé d'expulsions ordonnées par la justice.

Le coût du logement<sup>54</sup> représente le poids le plus important dans le coût de la vie en Espagne, 12,0 €/m<sup>2</sup> en août 2023, ce qui représente une augmentation de 9,5 % par rapport à l'année dernière, août 2022 (bien qu'avec de grandes différences entre les territoires).

Le problème du logement n'est pas nouveau, mais nous ne devons pas oublier que l'Espagne a été condamnée au moins sept fois par les Nations unies pour violation du droit à un logement convenable, consacré par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; entre autres, dans l'avis adopté par le Comité en vertu du

54 Idealista, site web. *Evolución del precio de la vivienda en alquiler en España* [Évolution du prix des logements loués en Espagne]. Accessible sur <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/>

Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels concernant la communication n.º 37/2018 du 30 octobre 2019.

Cela est d'ailleurs reconnu par les organismes internationaux et nationaux dans des rapports et des réglementations.

La gravité est telle que le Conseil de l'Europe lui-même, dans le Rapport suite à sa visite en Espagne du 21 au 25 novembre 2022 (**Document 32**) récemment publié par la Commissaire aux droits de l'homme, décrit le problème comme extrêmement grave et structurel, soulignant qu'il y a eu plus d'un demi-million d'expulsions dans tout le pays depuis 2013, 32 en 2022, réparties entre 27 pour non-paiement de loyer, 8 509 pour non-paiement de prêt immobilier et 2 225 pour d'autres raisons, et déclare dans ses conclusions que :

« (...) l'absence de mesures adéquates pour remédier au manque de disponibilité de logements abordables en Espagne a conduit à l'endettement d'un grand nombre de familles et à une forte augmentation des expulsions et du nombre de sans-abri. »

Et déclare à son tour que :

« La Commissaire note en particulier que l'absence de prix abordables pour le logement a été exacerbée par les décisions des gouvernements successifs d'autoriser les sociétés de capital-investissement à acheter et à augmenter les loyers, ce qui a entraîné une augmentation du marché du logement qui dépasse de loin l'augmentation moyenne du pouvoir d'achat. »

Dans le cadre de la mise en évidence de la difficulté du logement en Espagne, la loi pour le droit au logement récemment publiée (Loi 12/2023 du 24 mai) souligne dans son préambule la gravité du problème du logement en Espagne, conçu plus comme une affaire que comme un droit, et rappelle, par exemple, que :

« (...) le parc de logements locatifs publics est totalement insuffisant pour répondre aux besoins des personnes et des ménages qui ont plus de difficultés à accéder au marché en raison de leurs moyens économiques limités » et que « d'un point de vue territorial également, il faut reconnaître que les déséquilibres dans l'accès au logement ne se produisent pas seulement dans les environnements urbains et dans les grandes villes, mais aussi dans les zones rurales où l'offre de logements adéquats disponibles est souvent insuffisante et où des actions sont nécessaires pour récupérer, rénover ou adapter le parc immobilier existant, ce qui demande le soutien particulier des autorités publiques. »

Le prestigieux rapport de la Fondation FOESA pour Caritas en 2022, intitulé *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España* [Évolution de la cohésion sociale et conséquences du COVID-19 en Espagne], souligne également la plus grande incidence de cette grave situation de logement dans les secteurs sociaux les plus pauvres (**Document 33** ; page 503), ce qui constitue naturellement une population cible en général pour la perception de l'IMV :

« La forte incidence de l'exclusion résidentielle invite à s'interroger sur les catégories de population les plus touchées (2). Si l'on examine le profil socio-économique des ménages en fonction du niveau d'exclusion résidentielle, on constate qu'en 2021, les ménages dont le principal soutien a moins de 45 ans, n'a pas terminé ses études secondaires, est à la recherche d'un emploi, compte des personnes au chômage ou des

personnes de moins de 25 ans dans le ménage, sont composés de familles de cinq membres ou plus, où plusieurs cellules familiales cohabitent, qui vivent dans des quartiers dégradés ou marginaux ou dont le principal soutien est un étranger ou une femme, concentrent les niveaux les plus élevés d'exclusion résidentielle. Les ménages composés d'un plus grand nombre de personnes constituent l'un des groupes les plus exposés au risque résidentiel, d'autant plus qu'ils sont ceux qui souffrent les problèmes de surpeuplement les plus graves, qui ont des dépenses excessives par rapport à leurs revenus et qui vivent dans des logements humides ou dans des conditions d'occupation précaires. Le chômage est un autre facteur qui augmente le risque d'exclusion du logement. Lorsque c'est le cas, les problèmes de dégradation de l'environnement, d'insalubrité et de coûts de logement excessifs par rapport aux revenus sont plus nombreux. »

Dans la situation particulière des bénéficiaires de l'IMV, les expulsions de familles bénéficiaires sont fréquentes. L'absence de logement sûr affecte la perception de l'allocation elle-même, car certaines des exigences établies dans la LIMV ne seraient plus remplies, qui sont essentiellement les suivantes :

- D'une part, la condition d'inscription au registre municipal n'est plus remplie (article 21.3, 4 et 5).
- D'autre part, la condition de conserver une continuité de six mois dans l'unité de cohabitation, par exemple lorsque les familles se répartissent entre d'autres logements familiaux pour éviter de dormir dans la rue (article 6, 7 et 8).
- D'autre part, la loi régit l'accueil des membres de la famille dans le cadre d'une expulsion légale en tant qu'exception, mais ne prévoit pas les efforts des familles en matière de réunification, avant l'expulsion ou même en cas de litige devant les tribunaux.

### **Neuvièmement. Violation de l'article E.**

Nous considérons que la LIMV et son application sont discriminatoires, car elles établissent un traitement différent sans justification suffisante, conformément au développement factuel que nous avons décrit au chapitre III de ce texte sous cinq aspects :

Premièrement, étant donné qu'il n'est pas envisagé d'ajouter des compléments spécifiques pour augmenter la prestation afin de garantir le critère de suffisance de l'article 13 de la CSE dans les cas des unités familiales comprenant des mineurs, des familles nombreuses, des personnes handicapées ou l'existence de personnes âgées non protégées, il convient de traiter les unités familiales ne présentant pas ces circonstances de la même manière que les unités familiales où elles existent, ce qui signifie traiter des situations différentes de la même manière.

Deuxièmement, des membres des unités de cohabitation qui appartiennent à des groupes bénéficiant d'une protection spéciale et qui doivent à leur tour bénéficier de garanties renforcées conformément aux articles 15, 16, 17, 19 et 23 de la CSE, comme les familles nombreuses, les personnes handicapées, les personnes âgées vulnérables ou les personnes travailleuses migrantes et leurs familles, en ce qui concerne ceux qui ont des mineurs à charge, en ce qui concerne la non-exigibilité pour ces derniers de jusqu'à 65% de la dette de recouvrement indu visée à l'article 19.3 de la LIMV. Dans ce cas, la différence de traitement n'est pas justifiée et contrevient au principe de non-discrimination énoncé à l'article E de la CSE.

Troisièmement, en ce qui concerne les autres prestations publiques de l'État, le système de remboursement des prestations indues, dans la mesure où, dans le cas des bénéficiaires de l'IMV, le système de compensation des dettes avec d'autres prestations publiques s'écarte de la règle proportionnelle générale établie à l'article 4 du RD 148/1996 du 5 février (BOE 44 du 20 février), imposant que la dette mensuelle à compenser dans le cas du remboursement des prestations indues de l'IMV atteigne 70 % du revenu mensuel, est plus préjudiciable que le système établi pour le reste des prestations.

Quatrièmement, pour les bénéficiaires de l'IMV et de l'IMV transitoire soumis à des processus de remboursement de prestations indues pour des faits antérieurs à 2023 par rapport aux bénéficiaires d'une date ultérieure, en raison de la différence de traitement imposée par la neuvième disposition additionnelle du Décret-loi royal 20/2022, qui consacre les avantages de l'article 19.3 de la LIMV uniquement pour ces derniers.

Cinquièmement, parce qu'elle consacre le traitement discriminatoire et aporophobe des personnes les plus défavorisées de la société.

Le Comité considère que la fonction de l'article E est similaire à celle de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, la Convention) et ajoute qu'il devrait être combiné avec une disposition matérielle de la CSE (Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES) c. France, réclamation n.º 26/2004, décision sur le bien-fondé du 15 juin 2005, paragraphe 34).

La discrimination peut prendre plusieurs formes :

- 1 La discrimination directe, lorsque les États parties ne traitent pas différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes (arrêt de la Cour dans l'affaire Thlimmenos c. Grèce, 2000 ; Association internationale Autisme Europe c. France, réclamation n.º 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, paragraphe 52 ; Mental Disability Rights Advocacy Centre (MDAC) c. Bulgarie, réclamation n.º 41/2007, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, paragraphe 50-51), une situation qui se produit lorsque les personnes bénéficiant de l'IMV sont traitées de la même manière sans compenser différemment certaines catégories d'entre elles qui se trouvent dans une situation de plus grande vulnérabilité, comme dans les cas susmentionnés des unités de cohabitation comprenant des personnes handicapées, des personnes âgées vulnérables, des familles nombreuses, etc.
- 2 La discrimination indirecte, par le traitement inadéquat de certaines situations ou l'inégalité de traitement de certaines situations d'accès des personnes dans ces situations et d'autres citoyens à divers avantages collectifs.
- 3 Pour l'inégalité de traitement dans les situations de mauvais traitement sans justification adéquate (Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France, réclamation n.º 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, paragraphe 39 et 41). France, réclamation n.º 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, paragraphe 39 et 41) comme dans les cas d'inégalité de traitement entre les bénéficiaires de l'IMV et de l'IMV transitoire qui font l'objet d'une procédure de récupération de l'indu avant 2023, par rapport à ceux qui en feront l'objet après

cette date, ou qui ont dans leur foyer des personnes appartenant à des familles nombreuses, handicapées, âgées ou à d'autres groupes de protection spéciale, par rapport à ceux qui ont au moins un enfant.

Une telle différence de traitement est discriminatoire si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas de lien de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but poursuivi (Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France, réclamation n.º 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, paragraphe 37-39 et 41 et 25 ; Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, réclamation n.º 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, paragraphe 82, paragraphe 19, 21).

## **V. CONCLUSIONS**

1. La législation espagnole régissant le revenu vital minimum ne répond pas aux hauts standards établis par la CSE ; le CEDS a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises, particulièrement en ce qui concerne les revenus régionaux, pour signaler la non-conformité de ces normes avec l'article 13.1 de la CSE.
2. En plus de persister dans les mêmes lacunes déjà identifiées par le CECS pour non-respect de l'article 13, le règlement espagnol sur l'IMV contient également de nouvelles violations qui touchent d'autres articles de la CSE.
3. Il existe d'autres problèmes découlant de la mauvaise gestion des prestations de l'IMV qui entraînent également une violation des principes et des articles de la CSE.
4. Il convient de noter en particulier le manque de coordination et d'harmonisation de la législation des Communautés autonomes sur les revenus minimums avec la législation de l'État sur le revenu minimum.
5. La situation générale de non-conformité que nous alléguons dans la présente plainte est la suivante :

<b>Faits</b>	<b>Situations couvertes</b>	<b>Articles non conformes</b>	<b>Infraction des articles de la CSE</b>
<b>Montants insuffisants</b>	- Montants inférieurs au seuil de pauvreté - Limitation des augmentations liées au nombre de membres à partir de cinq membres de l'unité de cohabitation.	Articles 13 et Annexe I	Articles 13.1, 30 et E
<b>Résidence légale</b>	- Exigence d'une période minimale de résidence légale. - Inscription de l'ensemble de l'unité d'habitation dans les registres municipaux. - Non-octroi lorsqu'il y a des étrangers en situation administrative irrégulière dans l'unité de	Articles 4.3 ; 6 et 10.1	Articles 13.1, 30 et E

	cohabitation.		
<b>Limite d'âge</b>	<p>Non-octroi, sauf exceptionnellement, pour les personnes âgées de moins de 23 ans.</p> <p>Sont exclues les personnes âgées de moins de 30 ans qui n'ont pas été inscrites dans un domicile indépendant de leurs parents pendant 2 ans et n'ont pas travaillé auparavant.</p> <p>Sont exclues les personnes âgées de plus de 30 ans qui vivent seules et n'ont pas vécu avec leurs parents au cours des deux dernières années.</p>	Articles 4.1b et 5.2	Articles 13.1, 30 et E
<b>Discontinuité de la prestation</b>	<p>1 Bien que le règlement prévoie la continuité de la prestation, les articles 17 et 18 autorisent leur suspension ou leur cessation malgré la persistance du besoin en cas de modification de l'unité de cohabitation autre que la disparition du besoin (changements dans le nombre de membres, changements d'adresse, revenus sporadiques, etc.)</p> <p>2 Cette discontinuité touche particulièrement les unités de cohabitation en situation de précarité de logement.</p> <p>3 Dans la pratique, la capacité de révision d'office prévue à l'article 16 équivaut à une révision sur la base des données de l'AEAT deux ans après l'événement examiné.</p> <p>4 En outre, le manque de rapidité administrative dans la résolution urgente des communications de changement de situation dans l'unité de cohabitation fait que les prestations sont supprimées malgré la persistance du besoin.</p>	Articles 16.3, 17, 18	Articles 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 et E.
<b>Dû à la coexistence de législations régionales et nationales avec des exigences différentes</b>	Chevauchement des prestations avec une obligation de restitution ultérieure pour des paiements indus.		Articles 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 et E.
<b>Délais et procédures: mauvaise pratique de l'INSS</b>	<p>1 Le rejet des demandes sans motivation ni analyse de la documentation fournie.</p> <p>2 Prolongation généralisée des périodes de silence de l'administration pour résoudre l'octroi de la prestation, allant au-delà d'un an.</p> <p>3 Absence de réglementation régissant la compatibilité de l'IMV avec les revenus du travail.</p>	Articles 28.1, 3 et 4.	Articles 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 et E.
<b>Système de révision et de</b>	1 L'absence d'un système efficace de révision et de mise à jour conduit à	Article 16.3	Articles 13.1, 15,

<p><b>mise à jour des loyers</b></p>	<p>des situations chaotiques de manque de protection pour les personnes vulnérables.  2 En outre, il permet des situations où les prestations sont interrompues alors que le besoin persiste.  3 Le système de révision annuelle cause des préjudices aux intéressés et l'appauvrissement des unités de cohabitation ayant besoin de protection.</p>		<p>16, 17, 23. 30 et E.</p>
<p><b>Le régime de compatibilité de l'IMV avec les revenus du travail</b></p>	<p>1 La formule d'inclusion au travail obligatoire prévue favorise le placement des bénéficiaires de l'IMV dans les emplois les plus précaires, qu'ils soient temporaires ou à faible revenu, en particulier pour les secteurs sociaux qui ne peuvent pas risquer de perdre le revenu de la prestation, étant donné l'absence de plein emploi suffisant et de qualité, ce qui leur donnerait une sécurité matérielle pour les années suivantes, lorsque le revenu de cette période fiscale sera pris en compte, sans garantie de revenu ultérieur.  2 L'absence de réglementation sur les conséquences de refuser un emploi rend cette insécurité encore plus importante.</p>	<p>Article 36 en relation avec le Décret-royal 789/2022 du 27 septembre et troisième disposition finale de ce texte.</p>	<p>Articles 13.1 ; 20. 30 et E.</p>
<p><b>Le revenu vital minimum transitoire</b></p>	<p>1 Exclusion des enfants qui habitent dans des familles élargies ou avec d'autres personnes sans lien de parenté.  2 Erreur d'inclusion d'office de ces unités sans remplir les conditions requises.  3 Exclusion de la prestation, tant du complément d'allocation pour enfant que de l'octroi d'office, de toutes les unités dont la famille compte des personnes qui n'ont pas un titre de séjour légal.</p>	<p>Dixième disposition additionnelle, points 2.a) et 2.b)</p>	<p>Articles 13.1 , 15, 16, 17, 23. 30 et E.</p>
<p><b>Lacunes en matière de gestion</b></p>	<p>1 Fonctionnement chaotique de la plateforme informatique.  2 Impossibilité d'obtenir des rendez-vous préalables ou de rendez-vous en face à face.  3 Manque de personnel et de ressources.  4 Retards dans la gestion des dossiers et l'adoption des décisions.  5 Des décisions incompréhensibles et non justifiées qui ne sont pas communiquées à leurs destinataires.  6 Manque de soutien et de protection administrative dans les réclamations en raison de leur complexité.  7 Difficulté de compréhension</p>		<p>Articles 13.1 , 15, 16, 17, 23. 30 et E.</p>

	<p>générale des règlements et manque d'unification des critères d'interprétation dans l'administration.</p> <p>8 Portée subjective de la prestation.</p> <p>9 Manque de justification des décisions de refus, de résiliation ou de suspension.</p> <p>10 Évaluation incompréhensible des revenus imputés par l'administration.</p> <p>11 Manque de rapidité et traitement discriminatoire du système de révision et des paiements indus.</p>		
<p><b>Système de recouvrement des prestations en cas de paiements indus</b></p>	<p>1 La discrimination positive à l'encontre des unités de cohabitation avec des mineurs dépendants en ce qui concerne l'article 19.3 et 19.4, est manifestement insuffisante.</p> <p>2 Le manque de discrimination positive à l'égard d'autres groupes qui devraient être protégés selon la CSE, sans des mineurs à charge, en ce qui concerne le même article du point 1, tels que les personnes handicapées, les personnes âgées vulnérables, etc.</p> <p>3 Discrimination due à une inégalité de traitement injustifiée du système de compensation établie dans la disposition supplémentaire 3 du Décret royal 789/22 pour la perception indue de l'IMV par rapport à la règle de compensation plus favorable pour le reste des prestations établie dans le Décret royal 148/1996 et l'arrêté ministériel du 18 juillet 1997.</p> <p>4 En particulier, pour les cas de remboursement des prestations accordées d'office par l'IMV transitoire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) L'article 19.3 et 19.4 ne s'applique pas à eux car l'exonération de 65 % de la dette pour les unités de cohabitation avec mineurs à charge pour les événements antérieurs à janvier 2023 n'a pas d'effet rétroactif.</li> <li>b) Permet une interruption de la prestation.</li> <li>c) Elle ne tient pas compte de l'existence de situations particulières méritant une protection dans l'unité de cohabitation, telles que les enfants à charge, les familles nombreuses, les personnes handicapées, les personnes âgées vulnérables.</li> </ul> <p>5 Le pouvoir de révision de l'administration signifie que les</p>	<p>Articles 19 . 19.3 et 19.4 en ce qui concerne la troisième disposition additionnelle des Décrets-royaux 789/22 du 27 septembre et 148/1996 du 5 février et de l'arrêté ministériel du 18 juillet 1997.</p>	<p>Arts. 13.1, 15, 16, 17, 23. 30 et E.</p>

	<p>prestations accordées au cours des cinq exercices précédents peuvent être révisées.</p> <p>6 La situation actuelle de manque de protection causée par les procédures en cours pour le remboursement des prestations indues relatives au IMV temporaire ou causée par des changements de conditions en raison de la révision annuelle prévue à l'article 16 de la Loi, met en grave danger les unités de cohabitation touchées par cette procédure, en particulier lorsqu'il s'agit de groupes vulnérable qui devraient avoir une protection spéciale, car la prestation cesse malgré la persistance du besoin, ce qui justifie l'adoption de mesures immédiates pour suspendre ces procédures de révision ou de remboursement, afin d'éviter des dommages irréparables, pendant que le CEDS étudie la présente réclamation.</p>		
--	--	--	--

**VI. DEMANDE DE MESURES IMMÉDIATES CONCERNANT LES PROCÉDURES DE RECOUVREMENT INDU DES PRESTATIONS TRANSITOIRES ET LES RÉVISIONS D'OFFICE.**

Conformément à l'article 36 du règlement du CEDS, les suivantes mesures immédiates sont demandées :

1.- Décider de la suspension préventive de toutes les procédures engagées ou qui pourraient être engagées en vue du remboursement des montants indûment perçus au titre des prestations de l'IMV ou des revenus complémentaires des Communautés autonomes, pour tous les cas de figure antérieurs au 1er janvier 2023, date de modification de l'article 19 de la LIMV, que ce soit en octroyant d'office par l'INSS de l'IMV transitoire aux anciens bénéficiaires de prestations en faveur des membres de la famille, ou en octroyant l'IMV aux bénéficiaires des revenus complémentaires des Communautés autonomes, jusqu'à ce que cette réclamation soit résolue.

2.- Décider de la suspension préventive des procédures qui pourraient être engagées dans les cas de remboursement de montants indûment perçus par le biais de prestations de l'IMV ou de revenus complémentaires des Communautés autonomes, pour les cas où les personnes concernées se trouvent en situation de pauvreté survenue et ne peuvent compter sur aucun autre type de prestations ou de revenus en dehors de l'IMV.

3. Décider également de la suspension préventive de toute procédure pouvant être engagée en cas de remboursement de montants indûment

perçus au titre de l'IMV ou de revenus complémentaires des Communautés autonomes, lorsque les personnes concernées par ces procédures pourraient se retrouver avec des revenus inférieurs au seuil de pauvreté à la suite de la compensation ou de l'exécution de ces paiements indus.

### **Raisons justifiant la présente demande.**

#### **- La justification de cette mesure se trouve dans :**

Premièrement : la non-adoption de ces mesures peut avoir des effets irréparables susceptibles de rendre inefficace toute protection qui pourrait être accordée dans le cadre de la présente demande.

Deuxièmement, l'application du système de remboursement des paiements indus de l'IMV et des revenus des Communautés autonomes, tel qu'il est exposé dans les paragraphes dix, onze et treize du troisième chapitre de ce texte, que nous reproduisons ci-dessous par souci de concision, n'est pas conforme, à notre avis, aux exigences découlant des articles 13 et 30 de la CSE, et de ce fait il met gravement en danger la vie de milliers de familles touchées par la situation créée dans les faits :

1. En raison des milliers de dossiers ouverts sur des unités de cohabitation qui ont été transférés d'office au IMV, sans que les conditions requises soient remplies, ce qui a entraîné des dettes de plus de deux ans de paiements indus en raison de la négligence de l'administration, tant dans l'octroi que dans les retards de la révision.
2. En raison du chevauchement des paiements rétroactifs de l'IMV avec les paiements reçus par ces unités de cohabitation au titre de revenus des Communautés autonomes, qui leur sont maintenant réclamés en tant que paiements indus.  
Ce chevauchement est dû à la réglementation du revenu vital minimum, qui impose un délai de six mois pour le règlement de la prestation, ainsi qu'au manque d'harmonisation des revenus des Communautés autonomes dont les bases de données sur les prestations étaient détenues par la sécurité sociale elle-même. Au fil du temps, des modifications ont également été apportées aux revenus des Communautés autonomes et, plus tard, aux révisions du revenu vital minimum, toujours de manière rétroactive, ce qui a engendré un chaos dans la comptabilisation des paiements indûment perçus par les deux administrations, qui calculent les mêmes situations en temps réel et de manière anachronique. Il convient de souligner que la décision initiale sur le revenu vital minimum a été retardée de plus d'un an, ce qui a doublé le délai légal dans de nombreux cas, et donc le chaos, comme mentionné ci-dessus.
3. Cela signifie également que c'est le chaos administratif et le retard, parfois jusqu'à un an, de la résolution de l'IMV, qui ont généré ce chevauchement et que ces unités de cohabitation seront sujettes à une procédure de compensation des prestations dans laquelle elles pourront voir leur revenu de l'IMV, seul revenu en leur faveur, réduit jusqu'à 70 % de leur montant mensuel, les plaçant dans une situation d'extrême nécessité et de dépendance.
4. En outre, le fonctionnement pervers des paiements indus pour ces situations a été critiqué par le Médiateur dans ses rapports de 2021 et 2022, ainsi que par la majorité des ONG et des

organisations syndicales en contact avec les groupes défavorisés, ainsi que par la doctrine et qui a dépassé socialement l'opinion publique en raison des énormes dommages sociaux qu'il provoque et de la mobilisation naissante des personnes affectées pour réclamer une solution équitable, comme nous l'avons allégué et prouvé avec les documents fournis avec ce document.

Troisièmement : la situation de chronification de la pauvreté dans laquelle peuvent se trouver les familles les plus vulnérables : celles qui, en raison de leurs conditions sociales, ne peuvent aucunement trouver de solution d'insertion professionnelle et dépendent pour leur subsistance de ce type d'aide, que l'application de la procédure de remboursement laisserait dans une situation encore plus extrême que la précédente.

C'est un paradoxe pervers qu'un règlement dont l'intention est de lutter contre la pauvreté consolide dans les faits des situations où, par l'intervention administrative elle-même, il entraîne les familles les plus vulnérables dans l'endettement et la pauvreté.

Quatrièmement. Le risque grave affecte des centaines de milliers d'unités de cohabitation, de sorte que la mesure adoptée peut également affecter la généralité des familles à risque.

Cinquièmement, nous ne pouvons pas ignorer le traitement discriminatoire des cohabitations avec des mineurs qui font l'objet d'une procédure de recouvrement indu pour des faits survenus après le 1er janvier 2023.

L'article 81.1 de la loi 20/2022 du 27 décembre a modulé la rigueur de l'ancien article 19 de la LIMV, en introduisant une exonération de dettes allant jusqu'à 65 % pour les familles avec des mineurs à charge dans leur unité de cohabitation. Toutefois, le même règlement, dans sa disposition transitoire 9, interdit l'application rétroactive de cet avantage aux cas antérieurs à son entrée en vigueur, ce qui implique un traitement discriminatoire infondé contraire au principe général d'égalité de l'article E de la CSE révisé, qui n'a aucune justification.

Sixièmement : La situation de traitement discriminatoire par rapport à d'autres cas de paiements indus, étant donné que le Décret-royal 789/22 du 27 septembre (BOE 233 du 28 septembre 2022) prévoit dans sa troisième disposition additionnelle qu'en cas de compensation de dettes pour des perceptions indues liées au IMV, seuls 30 % du montant de la prestation seront garantis au bénéficiaire, ce qui signifie que la dette peut être compensée avec les 70 % restants.

Cette disposition constitue une dérogation, pour le cas spécifique de l'IMV, à la réglementation générale qui, conformément à l'article 4 du Décret-royal 148/1996 du 5 février, ne prévoit en général qu'une compensation comme suit :

- 4 Entre 21 % et 30 % si le montant de la prestation est égal ou supérieur à la moitié de la pension maximale à ce moment-là.
- 5 Entre 15 % et 20 % si le montant est égal ou supérieur au montant fixé pour la prestation maximale, sans toutefois atteindre le montant indiqué au paragraphe précédent.
- 6 Entre 10 % et 14 % ans lorsque la prestation n'atteint pas le montant indiqué au paragraphe précédent.

On voit mal la raison de ce traitement discriminatoire par rapport aux cas courants de bénéficiaires d'autres prestations du système de sécurité sociale (pensions, allocations ou indemnités de chômage) qui, en tout état de cause, empêche de garantir aux personnes qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu par elles-mêmes d'obtenir un revenu d'un montant suffisant pour répondre à leurs besoins vitaux, droit consacré, comme nous l'avons longuement évoqué, par l'article 13.1 du CSE. Quelle est la spécificité des personnes en situation de pauvreté matérielle pour mériter cette méfiance ?

Septièmement: Ne pas tenir compte des conditions particulières de vulnérabilité des unités de cohabitation les plus fragiles ou dont les membres appartiennent à des groupes spécifiques de vulnérabilité particulière tels que les personnes handicapées, les personnes touchées par la violence de genre, les familles nombreuses, ...

Huitièmement: La situation de discrimination injustifiée à l'égard d'autres groupes particulièrement vulnérables, dont les droits et l'égalité d'accès aux prestations garanties par le CSE sont reconnus dans les articles E et 30 par rapport aux articles 13.1, 15, 16, 17 et à la clause de non-discrimination de l'article E du CSE.

Le double aspect, l'absence de protection contre la pauvreté et contre la précarité, se produit avec le système pervers de perception indue déjà mentionné, en ce qu'il provoque, comme on l'a dit, soit en accordant d'office la prestation IMV, soit en retardant la gestion de la révision de ces prestations, une dette imprescriptible et à vie, augmentée de majorations, d'intérêts et de frais, tant pour le bénéficiaire de l'IMV que solidairement pour tous les membres de l'unité de cohabitation ; cette dette peut être poursuivie sur leur patrimoine par la force ou compensée par des réductions allant jusqu'à 70 % des prestations sociales qu'ils peuvent recevoir, indépendamment des conditions de pauvreté ou d'exclusion dans lesquelles se trouvent ces personnes ou de leur appartenance à des groupes de protection spéciale, ce qui rend chronique la situation de pauvreté ou d'exclusion de tous les membres de l'unité de cohabitation.

La perversion de ce système est encore aggravée par le fait que, selon les articles 659, 661, 1083 et les articles concordants du Code civil espagnol, les héritiers de ces débiteurs héritent également de leurs dettes et obligations, y compris les dettes envers les administrations publiques.

### **Conséquences qui se produiront si les mesures immédiates ne sont pas prises**

Les conséquences de la non-adoption de ces mesures pour les personnes affectées par les paiements indus mentionnées sont la génération de dommages irréparables qui pourraient rendre inefficace la décision finale qui doit être adoptée par le CEDS dans le cadre de la présente réclamation.

En effet, en vertu du pouvoir administratif d'exécution forcée avec déclenchement de la procédure de saisie et de saisie des biens dans un cas, ou de compensation des prestations avec des réductions pouvant aller jusqu'à 70 % du montant mensuel de celles-ci dans un autre, les personnes concernées sont placées dans une situation de risque grave.

Il convient de rappeler que la procédure de remboursement des prestations est engagée à l'encontre de tous les membres de l'unité de cohabitation de manière solidaire et qu'elle est imprescriptible, ce qui condamne tous les

membres de l'unité de cohabitation à une sorte de mort civile jusqu'au remboursement intégral desdites prestations avec leurs majorations, intérêts et frais.

Quant aux personnes qui pourraient éventuellement avoir de revenus propres, en variant leur fortune ou en obtenant des revenus du travail et en faisant preuve de solvabilité (l'un des objectifs de la règle), elles peuvent se retrouver avec des prélèvements à la source (*embargo*) sur leurs revenus de 30 % à partir du moment où leur salaire dépasse le salaire minimum interprofessionnel, de sorte que leur situation de manque de ressources et de pauvreté ou de précarité, loin d'être prévenue, devient chronique par l'existence de cette dette.

Une autre possible conséquence concomitante est que tous les membres de l'unité de cohabitation, quelles que soient leurs conditions (mineurs ou adolescents, handicapés, personnes âgées vulnérables, etc.) seront solidairement responsables de cette dette pendant toute la durée de celle-ci et jusqu'à leur exonération complète, ainsi que leurs éventuels héritiers en cas de décès du débiteur principal.

## **VII. ANNEXES**

Afin d'accréditer et de prouver les arguments de cette réclamation, nous fournissons des documents de différents type : des rapports officiels ou des rapports d'organisations de prestige reconnu, des citations bibliographiques et doctrinales, des références aux règlements spécifiques faisant l'objet de la réclamation et des preuves individualisées de l'application pratique de la loi, par la mise à disposition des dossiers des personnes concernées qui nous ont autorisés à utiliser leurs données personnelles à cette fin.

L'organisation ATD QUART MONDE a demandé la collaboration de plusieurs groupes sociaux et ONG qui travaillent spécifiquement avec des personnes vulnérables dans le cadre de la lutte contre la pauvreté en Espagne, afin d'obtenir, avec l'autorisation préalable des personnes concernées et dans le respect scrupuleux des droits à la vie privée et à l'image reconnus par la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil et par la législation espagnole, un ensemble de dossiers illustratifs de situations plus communes.

Nous avons choisi des dossiers type représentatifs de la réalité générale de chacun des situations faisant l'objet de la présente réclamation.

Afin de résumer et d'ordonner ces preuves, nous avons joint une liste des documents qui accompagnent cette réclamation.

**Document 1.-** Attestation de représentation du représentant légal du Mouvement international ATD Quart Monde.

**Document 2.-** Conseil de l'Europe. Organisation Internationales Non-Gouvernementales (OING) habilitées à introduire des réclamations collectives. Accessible sur <https://rm.coe.int/gc-2023-39-bil-list-ingos-01-01-2024/1680ae3089>.

**Document 3.-** Statuts de l'organisation Mouvement international ATD Quart Monde.

**Document 4.-** Ratification par l'Espagne du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne du 2 novembre 2022 au BOE. Accessible sur [www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-17976](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-17976)

**Document 5.-** Mouvement ATD Quart Monde, 2021, rapport. *Allégations au rapport présenté par le gouvernement espagnol sur la révision de l'article 13 de la Charte sociale européenne.*

**Document 6.-** The European Anti-Poverty Network, EAPN, 2020. *.El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España, 2008-2019* [L'état de la pauvreté. Suivi de l'indicateur de pauvreté et d'exclusion sociale en Espagne, 2008-2019]. Accessible sur [www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe\\_AROPE\\_2020\\_Xg35pbM.pdf](http://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2020_Xg35pbM.pdf)

**Document 7.-** Publication dans le BOE du Décret-loi royal 20/2020, du 29 mai, établissant le revenu vital minimum.

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, visite en Espagne. <https://undocs.org/fr/A/HRC/44/40/Add.2>

**Document 8.-** Décret-loi royal 20/2020, du 29 mai, établissant le revenu vital minimum, accessible sur [www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493](http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493)

**Document 8.-** Décret-loi royal 20/2020, du 29 mai, établissant le revenu vital minimum.

**Document 9.-** Conseil Économique et Social, Espagne, Rapport 01/2017. *Políticas públicas para combatir la pobreza en España* [Politiques publiques de lutte contre la pauvreté en Espagne]. Accessible sur [www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf/042f5f55-ee64-4d18-8040-b51df3ce0e6d](http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf/042f5f55-ee64-4d18-8040-b51df3ce0e6d)

**Document 10.-** Loi 19/2021, du 20 décembre, établissant le revenu vital minimum. Accessible sur [www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21007](http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21007).

**Document 11.-** Médiateur [Defensor del Pueblo], Espagne, 2022, Rapport annuel, vol. 1, accessible sur <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf&ved=2ahUKEwjJnYPEh5yFAxV7AvsDHeyMB9MQFnoECBMQAQ&usq=AOvVaw0hKM08iKsT132YmzhLROn>

**Document 12.-** Conseil Économique et Social, Espagne, *Rapport pour l'année 2022*, chapitre III. Accessible sur <https://www.ces.es/memorias>.

**Document 13.-** Comisiones Obreras, 2022. Rapport. « Mercado de trabajo y protección por desempleo 2022 » [Marché du travail et

protection contre le chômage 2022], conclusions; accessible sur [www.ccoo.es/f69328ced2f55cdaae8d4b1db759513c000001.pdf](http://www.ccoo.es/f69328ced2f55cdaae8d4b1db759513c000001.pdf)

**Document 14.-** Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), Espagne, 2022, Étude d'opinion sur l'IMV 1. Accessible sur <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPINION-AIREF-IMV.pdf>

**Document 15.-** Autorité indépendante pour la responsabilité fiscale, Espagne, 2023, Étude d'opinion sur l'IMV 2 ; accessible sur [https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/06/IMV/230615.-Opinio%CC%81n.-Segunda-Opinio%CC%81n-IMV\\_AIReF.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/06/IMV/230615.-Opinio%CC%81n.-Segunda-Opinio%CC%81n-IMV_AIReF.pdf)

**Document 16.-** Ensemble de documents. Affaire 202305002.

**Document 17.-** Affaire 202305003.

**Document 18.-** Affaire 202305001.

**Document 19.-** Affaire 202305002.

**Document 20.-** Affaire 202309001.

**Document 21.-** Affaire 202304001

**Document 22.-** Consejo de la Juventud de España, Ingreso mínimo vital: ¿es justo con la juventud? [Conseil de la jeunesse d'Espagne, Le revenu vital minimum : est-il juste pour les jeunes ?], 2021.

**Document 23.-** Affaire ([ref. 202305002](#))

**Document 24.-** Affaire ([ref. 202309001](#))

**Document 25.-** Affaire (ref. 202306001)

**Document 26.-** Affaire (ref. 202304001)

**Document 27.-** Affaire (ref. 202307001)

**Document 28.-** Affaire (ref. 202305001)

**Document 29.-** Affaire (ref. 202305004)

**Document 30.-** Affaire (ref. 202304002)

**Document 31.-** Affaire (ref. 202305001)

**Document 32.-** Rapport suite à sa visite en Espagne du 21 novembre 2022. **COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**Document 33.-** Rapport FOESSA. Caritas.

Note : Tous les textes qui n'étaient pas disponibles en français ont été traduits par nos soins.