Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

3 | 2021

Droits du travail et systèmes nationaux de protection sociale au prisme de la crise sanitaire. Adaptations ou changements profonds ?

Le contrôle juridictionnel des réductions de prestations de l'aide sociale

Hitomi Nagano

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rdctss/2216>

DOI : 10.4000/rdctss.2216

ISSN : 2262-9815

Éditeur

Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2021

Pagination : 198-203

ISSN : 2117-4350

Référence électronique

Hitomi Nagano, « Le contrôle juridictionnel des réductions de prestations de l'aide sociale », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* [En ligne], 3 | 2021, mis en ligne le 01 novembre 2021, consulté le 19 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rdctss/2216> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdctss.2216>

Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

HITOMI NAGANO

UNIVERSITÉ DE SOPHIA

LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES RÉDUCTIONS DE PRESTATIONS DE L'AIDE SOCIALE

Dans les années 2010-2015, le système japonais de l'aide sociale (*seikatsu hogo*) a connu des diminutions du niveau des prestations de revenu minimum vital.

Cette réduction a été dénoncée devant les tribunaux par des allocataires en ce qu'elle allait à l'encontre de l'article 25 de la Constitution qui garantit un niveau de vie minimum et de l'article 3 de la loi sur l'aide sociale. Les décisions des tribunaux départementaux ont été prononcées en 2020 et en 2021 et ont retenu l'attention.

Pour bien comprendre ces décisions, il sera d'abord question de l'aide sociale dans le système japonais **(I)** et de la procédure de révision du niveau de revenu minimum vital **(II)**.

En dernier lieu, deux décisions récentes rendues par des tribunaux départementaux sur la réduction de l'aide sociale, aux conclusions toutefois totalement contradictoires seront analysées **(III)**.

I - UNE AIDE SOCIALE POUR TOUTES LES PERSONNES EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ

Le système de l'aide sociale au Japon a pour objectif de fournir à la population les moyens nécessaires pour lui garantir un niveau de vie minimum, définit par l'article 25 de la Constitution (article 3 de la loi sur l'aide sociale). Il couvre de façon globale tous les citoyens qui ne peuvent pas s'assurer d'un niveau de vie minimum¹ et leur offre des prestations diverses visant à couvrir l'intégralité des besoins qui relèvent du minimum vital².

L'octroi des aides sociales tient compte de la situation de chaque individu ou de chaque foyer, de la réalité de leurs besoins et de leurs diversités. Le montant final accordé est donc très variable selon les situations et selon les ressources des bénéficiaires.

1 Parmi eux sont compris, les personnes âgées, les personnes malades ou en situation de handicap, les parents isolés, mais on ne distingue pas ces catégories quand on applique la loi sur l'aide sociale. Dans ce sens, l'aide sociale japonaise est un système universel.

2 Il existe plusieurs prestations dans le système de l'aide sociale : aide alimentaire, aide au logement, aide à la scolarité, aide médicale, aide en cas de dépendance, aide à l'accouchement, l'aide à l'insertion professionnelle et aide aux funérailles (Art. 11 de la loi sur l'aide sociale).

C'est le principe de subsidiarité qui régit cette prestation permettant de combler la différence entre les revenus du bénéficiaire et le niveau de vie minimum requis (article 4 de la loi sur l'aide sociale)³.

II - LA PROCÉDURE DE RÉVISION DU MONTANT DE LA PRESTATION

A - LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DU MINISTRE

Le Ministre du travail, de la santé et des affaires sociales précise, dans son arrêté ministériel, une série de règles pour évaluer les besoins de chaque demandeur de l'aide sociale : ce sont les critères de protection - *Hogo kijyun* (1° de l'article 8 de la loi sur l'aide sociale).

Pour définir ces critères, la loi exige que soient pris en compte divers éléments comme l'âge, le sexe, le type de foyer, le lieu de résidence (2° de l'article 8 de la loi sur l'aide sociale).

En outre, d'autres éléments ou situations peuvent être ajoutés, comme le handicap, la monoparentalité, etc. Le Ministre dispose d'un très large pouvoir discrétionnaire concernant les critères de protection qui dépendent de ses connaissances expertes et spéciales, et de la prise en compte de la situation économique et sociale.

B - LA DÉCISION DE LA COUR SUPRÊME

Bien entendu, le pouvoir judiciaire contrôle le pouvoir discrétionnaire du Ministre. Une décision de la Cour suprême⁴ a ainsi précisé le cadre de référence, dans une affaire concernant un supplément accordé aux personnes âgées qui existait avant 2003 et avait été progressivement aboli entre 2004 et 2006.

Les plaignants dénonçaient le fait que cette suppression allait à l'encontre de l'article 25 de la Constitution et de l'article 3 de la loi sur l'aide sociale qui garantissent le niveau de vie minimum.

En effet, la Cour suprême a déclaré comme suivant [décision traduite et résumée par l'auteur] :

« Le niveau de vie minimum est une notion abstraite et relative, et son contenu doit être jugé et décidé concrètement, en fonction des conditions économiques et sociales, et selon la situation de la vie des citoyens à un moment donné.

3 On tient compte non seulement des revenus, mais aussi des biens mobiliers et immobiliers : par exemple, le montant de l'épargne. Le principe de subsidiarité signifie que l'aide sociale n'est attribuée que si le demandeur a épuisé toutes ses ressources du point de vue de son patrimoine, et de sa capacité de travail. En outre, des solidarités familiales issues du droit civil et toutes les autres prestations sociales doivent être prioritairement prises en compte avant d'accorder les prestations de l'aide sociale.

4 Décisions du 28 février et du 2 avril 2012 de la Cour suprême.

Pour la définir précisément à travers les critères de protection, il faut des réflexions techniques d'expertise et la prise de décision politique fondée sur celles-ci [Affaire *Horiki*, décision du 7 juillet 1982 de la Cour suprême].

En conséquence, lors de la modification du supplément accordé aux personnes âgées, pour pouvoir statuer sur l'existence de besoins spécifiques liées à l'âge des bénéficiaires et décider si, effectivement, le contenu de ces critères réformés permettent toujours aux personnes âgées de maintenir un niveau de vie minimum, le pouvoir discrétionnaire doit être accordé au Ministre du travail, de la santé et des affaires sociales, d'un point de vue technique et d'expertise ainsi que politique.

En outre, on ne peut pas nier que l'abolition du supplément accordé aux personnes âgées signifie l'amputation d'une partie de l'aide attendue qui avait été décidée initialement.

Par conséquent, on peut considérer que le Ministre du travail, de la santé et des affaires sociales dispose d'un pouvoir discrétionnaire concernant la décision de supprimer ou d'amputer certaines aides, et/ou celle d'introduire des mesures d'assouplissement, pour éviter des diminutions drastiques.

Cependant, il aurait violé l'article 4 et le 2° de l'article 8 de la loi sur l'aide sociale dans les deux cas suivants : dans le premier cas, on constaterait un abus de pouvoir discrétionnaire dans la procédure et la démarche de la décision de diminution du montant de l'aide.

Dans le deuxième cas, il y aurait un abus de pouvoir discrétionnaire non pas dans la décision même de diminution de l'aide sociale, mais dans la décision du Ministre concernant les mesures d'assouplissement visant à éviter des diminutions drastiques des avantages, compte tenu des attentes de bénéficiaires et des conséquences que cette diminution peut avoir sur leur vie ».

Finalement, la Cour suprême n'a pas reconnu dans cette affaire l'abus du pouvoir discrétionnaire du Ministre du travail, de la santé et des affaires sociales, mais le cadre théorique sur lequel s'est appuyée cette décision aura une conséquence importante sur les futures affaires comme un cadre de contrôle judiciaire du pouvoir ministériel. P

Pour résumer, le contrôle judiciaire examine :

- la procédure et la démarche de la décision de diminution de l'aide ;
- la pertinence des mesures d'assouplissement de l'effet de la diminution.

III - DEUX DÉCISIONS RÉCENTES

Les décisions concernant la diminution de l'aide alimentaire dans la première moitié des années 2010 montrent l'influence de l'arrêt de la Cour Suprême susmentionné.

L'aide alimentaire, considérée comme une aide de base, a pour vocation de couvrir les frais relatifs aux besoins essentiels de la vie quotidienne, tels que l'alimentation, l'habillement et les transports. Sa réduction a donc un grand impact sur la vie de tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

A - LA DIMINUTION DU NIVEAU DE VIE MINIMUM

La révision de l'aide sociale est actée depuis 1984 par « la pondération du niveau de vie minimum » qui ajuste le niveau du montant des aides, afin de l'équilibrer avec le niveau de la consommation nationale, en tenant compte de la croissance des dépenses liées à la consommation annuelle. Le rapport d'un Groupe d'études sur le niveau de l'aide alimentaire a confirmé, en 2007, que son niveau était supérieur au niveau de la consommation des ménages à faibles revenus, dû à la déflation. Logiquement, il aurait donc été naturel de diminuer le montant de l'aide alimentaire.

Cependant, le Ministre du travail, de la santé et des affaires sociales a décidé de maintenir le niveau de l'aide alimentaire en considérant la situation économique globale et celle de l'emploi.

En février 2011, le sous-comité sur le niveau de l'aide sociale a été créé, sous l'égide du Conseil de la sécurité sociale, pour vérifier et évaluer le niveau de l'aide alimentaire. Le Rapport de 2013 de ce sous-comité a fait remarquer que la proportion des niveaux de l'aide alimentaire accordée aux différents ménages (de 1 à 9 personnes et plus) s'écartait de la consommation réelle des ménages à faibles revenus.

En réponse à cela, le Ministre a décidé d'appliquer ce que l'on appelle en japonais un « ajustement de torsion », afin de diminuer l'écart entre les niveaux de l'aide alimentaire prévus par les critères de protection et celui de la consommation réelle des foyers à faibles revenus.

De plus, il a également exécuté à sa discrétion un « ajustement à la déflation », en évoquant une augmentation substantielle du revenu disponible des bénéficiaires de l'aide sociale due aux baisses des prix de 2008 à 2011, même si le Rapport de 2013 n'avait rien mentionné concernant la déflation. Or, lors de la mise en œuvre de ces ajustements, des mesures pour limiter leur fort impact ont été prises.

Concernant « l'ajustement de torsion », le taux de l'augmentation ou de la diminution de l'aide correspondra à la moitié du taux publié dans le Rapport du sous-comité. La révision sera mise en œuvre par étapes sur trois ans à partir de 2013. En outre, le pourcentage de l'augmentation ou de la diminution du niveau de l'aide alimentaire ne doit pas dépasser 10% au total.

B - LES DÉCISIONS DES DEUX TRIBUNAUX DÉPARTEMENTAUX

Avec cette révision, de nombreux bénéficiaires ont vu diminuer leur aide alimentaire et certains parmi eux ont eu recours à des instances pour dénoncer l'illégalité de cette révision.

Actuellement, quatre décisions de tribunaux départementaux ont été rendues, deux d'entre elles étant particulièrement importantes : la décision du 25 juin 2020 du tribunal départemental de Nagoya⁵ et celle du 22 février 2021 du tribunal départemental d'Osaka, aux conclusions absolument opposées alors que le même

5 Les conclusions de la décision du 29 mars 2021 du tribunal départemental de Sapporo et de celle du 12 mai 2021 du tribunal départemental de Fukuoka sont identiques à celle du tribunal départemental de Nagoya.

cadre juridique a été utilisé, à savoir la décision du 28 février 2012 de la Cour suprême.

1 - La décision du tribunal départemental de Nagoya

Le tribunal départemental de Nagoya a démontré que le Ministre du travail, de la santé et des affaires sociales, qui avait révisé l'aide alimentaire, n'avait pas abusé de son pouvoir discrétionnaire. En effet, concernant l'ajustement à la déflation, la procédure pouvait poser problème dans la mesure où le sous-comité sur le niveau de l'aide sociale n'avait rien mentionné à ce sujet.

Or, le tribunal a déclaré qu'on ne peut pas restreindre le pouvoir discrétionnaire du Ministre dans la révision de l'aide sociale, uniquement parce que l'ajustement à la déflation n'a pas été examiné par des experts tels que ceux du Conseil de la sécurité sociale. D'ailleurs, cette expertise n'est pas une obligation légale.

2 - La décision du tribunal départemental d'Osaka

À l'inverse, le tribunal départemental d'Osaka a déclaré que l'impact des moyens d'ajustement à la déflation est considérable pour les bénéficiaires de l'aide alimentaire, étant donné que ceux-ci doivent subir les inconvénients de ce changement. Tout en admettant qu'il n'est pas déraisonnable de faire un ajustement selon la déflation, en plus d'« un ajustement de torsion », il a reconnu que les critères d'ajustement à la déflation manquaient de cohérence.

Il s'agit ici du premier cas que la décision en 2012 de la Cour suprême avait évoqué, où l'abus de pouvoir discrétionnaire pouvait éventuellement être reconnu ; la procédure de la décision de diminution en question étant estimée peu convaincante.

Les questions principales concernent le choix d'une année de référence pour comparer les indices de prix⁶, mais également le moyen utilisé pour évaluer le pourcentage de la baisse des prix. En effet, le taux décidé s'appuie sur les indices des prix à la consommation que l'on reporte tout simplement sur le montant de l'aide alimentaire.

Ainsi, s'il avait été calculé en utilisant les indices de prix à la consommation du ministère de l'Intérieur, le taux de réduction aurait été de -2,35 %, alors qu'il a été calculé en s'appuyant sur les indices de prix à la consommation ajustés selon le montant de l'aide alimentaire pour un taux de réduction de -4,78 %. En conclusion, le tribunal départemental d'Osaka a déclaré illégale la révision des critères permettant une réduction trop importante du montant de l'aide alimentaire.

6 Le Ministre du travail, de la santé et des affaires sociales a choisi l'année 2008 pour établir une comparaison des prix, mais cette année a été une année exceptionnelle, puisque l'indice des prix à la consommation a augmenté de plus de 1% pour la première fois en 11 ans.

Conclusion

Actuellement, des décisions de la Haute Cour et celle de la Cour suprême sont attendues concernant la réduction de l'aide alimentaire. Une décision a déjà été rendue par la Cour suprême sur la façon de contrôler les décisions ministérielles entraînant une réduction du montant des prestations de l'aide sociale, tendant ainsi à créer une jurisprudence contraignante pour de futures affaires.

En réalité, le pouvoir discrétionnaire du Ministre est largement accepté et il sera très difficile pour le pouvoir judiciaire de déterminer si la révision du Ministre est illégale ou non, comme les trois décisions des tribunaux départementaux l'ont démontré.

Cependant, des décisions comme celle du tribunal départemental d'Osaka soulignent l'illégalité de certaines mesures. Les tribunaux sont eux aussi tenus de faire preuve de prudence, eu égard à des décisions qui relèvent du large pouvoir discrétionnaire du Ministre.