

KITTY MALHERBE Université du Cap-Occidental

VERSEMENT DES AIDES SOCIALES : UNE CRISE ÉVITÉE ?

¹ SASSA 'A statistical summary of social grants in South Africa' Fact sheet: volume 8 de 2017.

² M.P. Olivier et E Kalula, "Scope of coverage" dans M.P. Olivier et al (eds), *Social security: A legal analysis*, 2003, p.127.

³ *Black Sash Trust v Minister of Social Development and others (Freedom under Law NPC as Intervening Party and Corruption Watch (NPC) RF and another as amici curiae)*, 2017, (5), BCLR, 543 (CC) paragraphe 1.

⁴ Concernant l'article 217, lire en parallèle des articles 33 et 195 de la Constitution de la République d'Afrique du Sud, 1996.

L'article 27(1)(c) de la Constitution d'Afrique du Sud garantit à chacun l'accès à la sécurité sociale dont une aide sociale adaptée pour ceux qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes à leur charge. L'Etat doit prendre des mesures raisonnables dans la limite de ses ressources afin d'assurer la réalisation progressive du droit d'accès à la sécurité sociale. Le nombre de bénéficiaires des aides sociales est de 17,4 millions en 2017, soit 30 % de la population sud-africaine¹. Le développement de ce système de prestations sociales est unique dans les pays en développement² ; on considère que ces aides ont contribué à une réduction de la pauvreté, des inégalités et des conséquences des niveaux élevés du chômage³.

L'agence de sécurité sociale d'Afrique du Sud (SASSA) a été créée par la loi de 2004 (*SASSA Act*). C'est une agence nationale unique habilitée à gérer des demandes de paiement de prestations sociales et à les verser aux bénéficiaires éligibles (selon les termes de la loi de 2004). La SASSA a remplacé le système fragmentaire précédent, selon lequel chacune des neuf provinces était chargée de la gestion et des versements des prestations sociales sur son territoire. L'espoir est donc né que la SASSA répondrait aux problèmes de fragmentation et de mauvaise administration qui caractérisaient le système précédent et, pendant un

certain temps, la SASSA a tenu ses promesses et a amélioré l'administration de l'aide sociale.

L'article 4 de la loi sur la SASSA autorise, avec l'accord du Ministère pour le Développement social, à établir des contrats avec des tiers afin d'assurer les versements aux bénéficiaires. La SASSA a d'abord conclu des contrats avec divers prestataires de services. Puis cela a changé en 2012, lorsque la SASSA a signé un marché avec Cash Paymaster Services (Pty) Ltd (CPS ci-après), pour le paiement des aides nationales pendant cinq ans. En 2013, la Cour constitutionnelle a déclaré l'attribution de l'appel d'offre à CPS constitutionnellement non conforme⁴ car la SASSA avait changé les règles relatives à la procédure d'appel d'offre à la dernière minute. Mais la Cour constitutionnelle a fini par suspendre la déclaration de non conformité en attendant que

soit recherchée une solution juste et équitable⁵. Dans sa décision, la Cour constitutionnelle a demandé à la SASSA de publier un nouvel appel d'offre. La Cour a également décidé que si une nouvelle offre n'était pas sélectionnée, l'invalidité du contrat avec CPS serait suspendue jusqu'au terme de la période de validité de cinq ans du marché initial, soit jusqu'en 2017. La Cour a demandé à la SASSA de communiquer si et quand elle serait prête à reprendre le processus de paiement⁶. En novembre 2015, la SASSA a informé la Cour constitutionnelle qu'elle ne sélectionnerait aucune offre et qu'elle avait l'intention de verser les aides elle-même, et ce à partir du 31 mars 2017.

En 2016, des reportages dans les médias ont exprimé la crainte que la SASSA ne parvienne pas à respecter l'échéance du 31 mars 2017, date de reprise du versement des aides sociales, crainte qui n'était pas infondée. Il s'est avéré que dès avril 2016, la SASSA savait qu'elle ne serait pas en mesure de finaliser à temps les préparatifs de reprise du versement des aides et de respecter son engagement trop ambitieux auprès de la Cour constitutionnelle. Le Ministre du Développement social savait également, dès octobre 2016, que la SASSA ne serait pas en mesure de verser les aides dès mars 2017⁷. Mais ni la SASSA ni le Ministère n'ont entrepris de démarches pour informer la Cour de cette crise nationale imminente⁸. Début 2017, la SASSA n'avait toujours rien mis en œuvre afin de conclure un nouveau contrat avec CPS et n'était clairement pas en mesure de reprendre le paiement des aides elle-même.

The Black Sash, une organisation des droits de l'Homme qui milite pour le respect des droits socioéconomiques, notamment pour le droit d'accès à la sécurité sociale pour les sud-africains les plus vulnérables, a demandé à la Cour constitutionnelle de prononcer une décision obligeant la SASSA et CPS à conclure un contrat provisoire pour le paiement des aides à compter du 1^{er} avril 2017 afin de garantir aux bénéficiaires l'accès à une sécurité sociale. Afin d'éviter la « catastrophe éventuelle » d'un non-versement des aides⁹, la Cour a conclu que la non-conformité constitutionnelle du contrat conclu entre la SASSA et CPS serait suspendue pour une durée supplémentaire de 12 mois. Elle a également demandé au Ministre et à la SASSA de

⁵ *AllPay Consolidated Investment Holdings (Pty) Ltd and others v Chief Executive Officer of the South African Social Security Agency and others (Corruption Watch and another as amici curiae)* 2014 (1) BCLR 1 (CC) paragraphe 98.

⁶ *AllPay Consolidated Investment Holdings (Pty) Ltd and others v Chief Executive Officer of the South African Social Security Agency and others (Corruption Watch and another as amici curiae)* (No 2) 2014 (6) BCLR 641 (CC) para 78.

⁷ *Black Sash Trust v Minister of Social Development and others (Freedom under Law NPC as Intervening Party and Corruption Watch (NPC) RF and another as amici curiae)* 2017 (5) BCLR 543 (CC) paragraphe 6.

⁸ Voir *Black Sash*, paragraphes 36 et 51.

⁹ *Black Sash*, paragraphe 15.

¹⁰ *Black Sash*, paragraphe 76.

¹¹ 'Six months to go and one month late, in new social grants process shambles' *Mail & Guardian*, 15 septembre 2017.

¹² *Black Sash*, para 51. See also AllPay (2), para 42.

¹³ Para 8.

rendre compte à la Cour tous les trois mois des mesures prises pour s'assurer que le paiement de toutes les aides sociales sera possible au terme de la prolongation de douze mois¹⁰.

Et, surtout, la Cour a tenu la Ministre « finalement responsable » de la crise et des événements qui en sont à l'origine. Il lui a donc été demandé d'apporter des éléments pour l'exonérer d'une éventuelle responsabilité personnelle pour les coûts de procédure générés par cette affaire.

Récemment, alors qu'il ne restait que six mois avant la dernière date butoir, la SASSA a admis, dans son rapport à la Cour constitutionnelle, qu'elle avait déjà un mois de retard sur le planning pour finaliser le processus d'approvisionnement, du fait de retards dans le remplacement de CPS¹¹. Encore une fois, des inquiétudes ont refait surface sur la possibilité de trouver des arrangements satisfaisants pour le versement des aides sociales à temps pour garantir que les millions de bénéficiaires ne soient pas laissés dans la nécessité.

Pour conclure, dans sa décision *Black Sash*, la Cour constitutionnelle a reconnu que la séparation des pouvoirs implique que son pouvoir d'apporter des remèdes constitutionnels justes et équitables n'est pas illimité et que l'exercice de son pouvoir dans cette affaire « atteint des limites »¹². Cependant, elle a considéré les circonstances de cette affaire suffisamment exceptionnelles¹³ pour justifier le fait d'imposer des obligations constitutionnelles à CPS et à la SASSA que ces deux parties n'avaient pas acceptées préalablement. Le fait que la Cour constitutionnelle ait même pensé tenir la Ministre personnellement responsable de cette débâcle des aides sociales démontre à quel point la Cour prend au sérieux la menace qui pèse sur l'accès à la sécurité sociale « qui pour beaucoup, notamment pour les enfants, les personnes âgées et les indigents, apporte le minimum pour une

vie dans la dignité, l'égalité et la liberté »¹⁴.

Quelle leçon pouvons-nous tirer de cette affaire ? La société civile est clairement plus que prête à défendre les droits à la sécurité sociale des sud-africains les plus vulnérables. La Cour constitutionnelle, dans une succession de jugements toujours plus acerbes, a démontré qu'elle était prête à exercer son pouvoir lorsque l'aide sociale est menacée, même si cela implique de suspendre l'invalidité d'un contrat qu'elle avait elle-même jugé invalide. La valeur du droit à l'accès à la sécurité sociale a été prouvée maintes fois au cours de la crise nationale des aides sociales. Reste néanmoins à savoir si la SASSA et le Ministre pour le Développement social seront galvanisés au point de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que la SASSA soit capable de finaliser ses ajustements pour le versement des aides sociales à compter du 31 mars 2018. Des millions de bénéficiaires sud-africains espèrent que la Cour constitutionnelle et le pays tout entier ne feront pas une fois de plus « face à une situation dans laquelle l'exécutif avoue ne pas être capable d'assumer ses obligations constitutionnelles et statutaires consistant à garantir une aide sociale aux citoyens »¹⁵. Ils fondent leurs espoirs sur le rôle de surveillance que joue la Cour constitutionnelle et sur les rapports trimestriels fournis par la SASSA et le Ministre et exigés par la Cour. Au moins, ainsi, si l'Afrique du Sud doit faire face à une nouvelle « catastrophe » pour le versement des aides sociales, cela se saura à l'avance.

¹⁴ Para 36.

¹⁵ *Black Sash*, para 8.