REVUE

2025/3

# DE DROIT COMPARÉ DU TRAVAIL ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

REVUE SOUTENUE PAR L'INSTITUT DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES DU CNRS

COMPTRASEC - UMR 5114 - CNRS - UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

# ACTUALITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES

## JAPON

YUKI SEKINE
UNIVERSITÉ DE KOBÉ

# JAPON : RÉFORME DES PENSIONS 2025 ET RECONNAISSANCE PAR LA COUR SUPRÊME DE L'EXCÈS DE POUVOIR DE L'EXÉCUTIF EN MATIÈRE D'ASSISTANCE SOCIALE

Une réforme importante des pensions a été adoptée récemment (Loi n° 74 du 13 juin 2025), tandis que la Cour suprême, dans un arrêt historique rendu le 27 juin 2025, a pour la première fois reconnu l'excès de pouvoir de l'exécutif dans sa gestion de l'assistance sociale (*seikatsu-hogo*). Cet arrêt porte sur les mesures adoptées par le ministère de la Santé et du Travail entre 2013 et 2015 visant à la réduction du niveau des prestations de l'assistance sociale.

## I – RÉFORME DE LA PENSION PUBLIQUE EN RÉPONSE AUX TRANSFORMATIONS DE LA SOCIÉTÉ ET DE L'ÉCONOMIE

La Loi n° 74 du 13 juin 2025 « réformant en partie la pension nationale en vue d'en renforcer la fonction en réponse aux changements de la société et de l'économie », qui entrera progressivement en vigueur, opère plusieurs réformes sur des aspects multiples des pensions, tant publiques que privées. Elle se place dans la continuité des réformes effectuées au cours de ces vingt dernières années en réponse aux besoins d'une société japonaise vieillissante et sujette à des transformations importantes, notamment dans le monde du travail.

L'on avait déjà observé ces dernières années que, face à la pénurie grandissante de main-d'œuvre résultant du vieillissement de la population, désormais tout membre de la société (femme, personne handicapée, ou personnes âgées) est activement invité à participer au monde du travail, ou tout le moins à exercer une activité économique afin de subvenir à ses besoins, et de préférence en complétant les revenus du travail par des revenus de capitaux.

Les cheminements professionnels se diversifient eux aussi, tant dans le type de contrats, de plus en plus atypiques, que dans leurs modes d'exécution. Cette nouvelle réforme des pensions vise ainsi à s'adapter à ces transformations, notamment en cherchant à les rendre plus « neutres » (*chu-ritsu*) par rapport au type de relation de travail, ou par rapport au sexe de l'assuré ou du conjoint survivant.

En effet, alors que le Japon reste l'un des pays de l'OCDE où les disparités salariales entre hommes et femmes demeurent les plus importantes, la nouvelle loi contient le message clair que le choix de vie de se consacrer principalement à l'occupation de femme ou d'homme au foyer (*sengyou-shufu*) n'est à présent plus encouragé, et sera de moins en moins soutenu financièrement, que ce soit par le régime des pensions ou par le système de sécurité sociale dans sa globalité.

D'ailleurs, et même si les comportements sont souvent lents à s'adapter, le gouvernement s'attelle sérieusement à réduire les disparités de traitements entre les hommes et les femmes au travail, comme illustré par l'obligation qui incombe aux entreprises de plus de 301 salarié(e)s, depuis juillet 2023, de publier leur performance en termes d'(in)égalité salariale, ce en vertu de la « loi sur la promotion du succès professionnel des femmes » (*josei-katsuyaku suishin-hou*).

Nous nous limiterons ici à expliquer les points principaux de cette réforme, en laissant de côté certaines modifications plus techniques, notamment sur les droits au remboursement des cotisations pour les résidents étrangers, etc.

### L'élargissement du champ d'application personnel de la pension des salariés (proportionnelle aux revenus)

La réforme précédente des pensions, intervenue en 2018, avait étendu le régime des pensions des salariés aux travailleurs à temps partiel travaillant au moins 20 heures par semaine, pour un salaire d'au moins 88 000 yens par mois, en commençant par les grandes entreprises, et en réduisant progressivement la taille des entreprises concernées à 51 salariés en octobre 2024.

La réforme supprime la condition du niveau de salaire, ainsi que la condition de taille de l'entreprise, cette dernière mesure s'étendant sur 10 ans. Cette simplification et extension du champ d'application personnel vise, d'une part, à améliorer la protection sociale des travailleurs à horaire réduit et, d'autre part, à supprimer le « mur des 1,06 million de yens », seuil sous lequel leurs employeurs étaient tentés de limiter le niveau de rémunération afin d'économiser les coûts sociaux.

La suppression de la condition de taille de l'entreprise se fera sur 10 ans, jusqu'en octobre 2035, laissant aux petites et microentreprises le temps de s'adapter (ce qui n'empêchera pas les entreprises de petite taille d'appliquer la réforme de leur propre gré, après négociation avec les représentants des salariés).

L'extension du champ d'application personnel du régime de pension des salariés se fait également par le biais de la suppression de l'exemption dont bénéficiaient certains secteurs économiques à forte intensité de main-d'œuvre, comme la restauration, l'hôtellerie, la pêche ou le secteur forestier.

Enfin, l'augmentation des coûts de la sécurité sociale incombant à ces entreprises en raison de la réforme fera l'objet de subventions de l'État.

### Révision de la « pension dans l'emploi » (*zaishoku-rourei-nenkin*)

Dans la continuité de la précédente réforme des pensions (de 2020), la pension réadaptée combinée au salaire, appelée *zaishoku-rourei-nenkin*, est révisée afin de ne pas démotiver le travailleur âgé.

Concrètement, lorsque ce montant cumulé dépasse un certain seuil (500 K yens soit environ 2 900 € pour les 60-64 ans, et 500 K yens avec réajustement selon la carrière pour les 65 ans et plus), la pension était réduite à raison de la moitié du dépassement de ce seuil. Désormais, ce seuil est relevé à 620K yens au minimum (environ 3 600 €) pour toutes les tranches d'âge, avec réajustement à la hausse pour les personnes de 65 ans et plus en fonction du prolongement de carrière.

Les statistiques montrent que les foyers « âgés » où la pension constitue l'unique source de revenus sont en diminution constante, ce taux étant passé d'environ 70 % en 2007 à 43 % en 2025, montrant bien l'augmentation du nombre de personnes poursuivant leur carrière au-delà de l'âge de la pension.

### Pension de survie

En cas de décès d'un des conjoints, le conjoint survivant, dans le cas du régime de pension des salariés, bénéficiait d'une pension de survie dont les conditions d'attribution différaient selon le sexe (à vie pour les épouses âgées de 30 ans et plus lors du décès de leur conjoint, et pendant 5 ans pour celles âgées de moins de 30 ans, alors que les époux n'y avaient droit que s'ils étaient âgés de 55 ans au moins lors du décès de leur conjointe, qu'ils percevaient à vie à partir de 60 ans). Cette différence de traitement entre conjoints survivants était justifiée par la grande disparité salariale entre hommes et femmes.

Dans l'optique de rendre la pension « neutre » par rapport au genre (ou au sexe), la condition d'âge sera progressivement supprimée pour les hommes et pour les femmes, tout conjoint survivant bénéficiant de cette pension, quel que soit le genre, mais seulement pendant cinq ans s'ils/elles sont âgé(e)s de moins de 60 ans au moment du décès de leur(e) conjoint(e), et à vie s'ils/elles sont âgé(e)s de 60 ans ou plus.

La mise en application de cette réforme se fera dès avril 2028 pour les hommes, pour qui l'accès à la pension de survie est étendu, mais s'étalera sur vingt ans (jusqu'en avril 2048) pour les femmes, pour qui cette réforme restreint au contraire ces droits.

Par ailleurs, concernant le régime de pension de base (principalement pour les travailleurs(euse)s indépendant(e)s), les droits des enfants du (de la) défunt(e) à la pension de survie sont étendus, par la dissociation de ces droits du statut du conjoint du défunt ou de la défunte. Concrètement, en cas de remariage du conjoint, ou lorsque les parents étaient divorcés lors

du décès de l'un d'eux, les droits de l'enfant survivant à la pension de survie se trouvent renforcés, lui ouvrant la possibilité de percevoir cette pension sans tenir compte de la situation du parent survivant.

#### Relèvement du plafond des bases de calcul des cotisations des pensions

Le plafonnement du salaire servant de base de calcul des cotisations (et de la pension) des salariés est relevé de 100 000 yens, passant de 65 K yens (environ 3 770€) de salaire mensuel, à 750 K yens (4 350 €) sur la période de septembre 2027 à septembre 2029, permettant une augmentation à la fois des recettes et des prestations des pensions des salariés, reflétant de manière plus adéquate les niveaux réels des salaires.

Dans une optique similaire de réajustement du niveau des pensions au coût de la vie, la réforme prévoit que lors de la réévaluation quinquennale des régimes de pension publique, prévue en 2029, des mesures appropriées devront être prises pour revoir à la hausse la pension de base, en réajustant l'indexation macro-économique.

#### Révision des conditions d'affiliation aux régimes de pensions privées d'entreprise et individuelles régulées, de type « cotisation définie »

Depuis 2001, les régimes de pensions d'entreprise à capitalisation, de type « contribution définie », ont été encouragés par des avantages fiscaux, afin de compléter la pension publique, qui, comme partout, connaît les difficultés liées au système de financement par répartition. Depuis 2017, les conditions d'affiliation individuelle ont été régulièrement révisées afin de permettre au plus grand nombre possible de personnes d'y adhérer.

La réforme de 2020 avait reculé l'âge limite d'affiliation à l'*iDeco* (*Individual Defined Contribution Private Pension*) à 65 ans au lieu de 60, et en étendant les avantages fiscaux. La nouvelle réforme recule davantage cet âge à 70 ans, élargissant également le montant maximal des contributions exonérées de taxe en cas de pension d'entreprise, et renforçant le devoir d'information des entreprises adoptant ce système vis-à-vis de leurs salariés.

De manière générale, cette dernière réforme des pensions met l'accent sur la dissociation entre le régime de pension et les choix de carrière professionnelle et de vie personnelle et familiale.

### II – L'ARRÊT DE LA COUR SUPRÊME DU 27 JUIN 2025 SUR L'ASSISTANCE SOCIALE (SEIKATSU-HOGO)

La Cour suprême a rendu le 27 juin 2025 une décision importante reconnaissant que les mesures prises par le ministre de la Santé et du Travail (*Kousei-roudou shou*) entre 2013 et 2015, dans le cadre de ses compétences dans la gestion de l'aide sociale, ayant eu pour effet de réadapter, à la baisse, le montant de l'aide sociale (revenu minimal, ou *seikatsu-hogo*), sont constitutives

d'un excès de pouvoir, et par conséquent, sont entachées d'illégalité, étant contraires aux articles 3 et 8, alinéa 2, de la Loi sur l'aide sociale.

Dans les faits, le ministre avait, par trois communications successives intervenues entre 2013 et 2015, révisé à la baisse les niveaux minimaux de ressources de référence (*seikatsu fujo kijun*), avec pour conséquence la réduction des prestations (en espèces) de l'aide sociale. Pour ce faire, le ministre s'était servi de trois indices de référence économiques, à savoir : (i) une « distorsion » de l'égalité de traitement entre les foyers bénéficiaires de l'aide eux-mêmes, par accumulation de critères faussés ; (ii) la « déflation » résultant de divers éléments conjoncturels ayant conduit à une baisse générale des salaires et du niveau de consommation des foyers moyens, résultant dans les faits à une réduction uniforme de 4,78 % du niveau de ressources de référence (par conséquent, cette réduction s'est répercutée de manière directe sur le montant des prestations) ; et (iii) le quotient « ½ » utilisé pour minimiser l'impact de ces mesures sur les foyers bénéficiaires de l'aide.

Ces mesures avaient alors entraîné une vague d'actions en justice intentées par les foyers affectés – environ une trentaine – éparpillés sur le territoire national. Il en avait résulté, en première instance, 11 arrêts en faveur de l'administration et 17 en faveur des foyers, ceux-ci constatant l'illégalité des mesures en question. Dans la plupart des cas, les tribunaux de première instance se basaient sur le second indice, celui de la déflation, pour conclure à un excès dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre.

En effet, ce dernier avait appliqué cet indice de manière uniforme au niveau des revenus de référence, sans consultation préalable des comités d'experts, cette attitude constituant un manque de diligence dans la prise d'une décision avec un impact direct sur la subsistance de foyers en situation de vulnérabilité économique.

Les juges estimaient que ces mesures avaient été prises de manière trop légère et trop hâtive, ce qui les entachait d'illégalité. La première décision en appel dans cette vague de procès fut celle prise par la Cour d'appel d'Osaka le 14 avril 2023, en faveur de l'administration, en réfutant la thèse d'une action hâtive du ministre. La Cour d'appel de Nagoya, quant à elle, trancha en faveur des plaignants, dans sa décision du 30 novembre 2023, allant même jusqu'à engager la responsabilité de l'État à dédommager les foyers lésés.

La Cour suprême fut alors saisie par l'État contre la décision de Nagoya, et par les bénéficiaires de l'aide contre la décision de la Cour d'appel d'Osaka. Dans son arrêt unique du 27 juin 2025, concernant ces deux jugements en appel, la Cour a conclu, comme la Cour d'appel de Nagoya, que le ministre avait dépassé son pouvoir discrétionnaire, reprenant les arguments de la Cour d'appel, sur le critère de la déflation, tout en écartant la demande de dédommagement.

C'est la première fois que la Cour suprême admet l'excès de pouvoir de l'administration dans une affaire d'aide sociale, matière où, jusque-là, elle avait de manière constante admis la portée assez large de son pouvoir discrétionnaire, tout en opérant un contrôle assez détaillé des procédures

de prise de décision, y compris la consultation d'experts établissant la légitimité du mode d'exercice de ce pouvoir, comme elle l'avait fait dans sa décision du 28 février 2012 sur l'abolition du supplément vieillesse des prestations d'aide sociale.

Dès lors, le pouvoir discrétionnaire du ministre, certes large, doit, si l'on suit la jurisprudence de la Cour suprême, s'exercer avec soin, en prenant toutes les mesures garantissant la légitimité de son exercice.