

Japon

Réformes d'envergure pour la résolution des contentieux individuels du travail

*Hiromasa SUZUKI*¹

Depuis 20 ans, les relations individuelles du travail, notamment la résolution des contentieux individuels font l'objet de réformes administratives et judiciaires pour faire face à une montée continue de leur nombre. Ces changements récents contrastent fortement avec les relations collectives du travail dont le cadre juridique et institutionnel affiche une grande stabilité depuis plus d'un demi-siècle. Il faut dire que les relations individuelles du travail ont été tenues à l'écart de tout changement institutionnel, même pendant la période de démocratisation du pays après la seconde guerre mondiale. Un salarié s'estimant victime d'un licenciement abusif ou de harcèlement n'avait d'autre possibilité que de recourir au tribunal civil, lequel imposait des procédures longues et coûteuses. Il en résultait que la plupart des cas de contentieux éventuels étaient passés sous silence.

Avec la détérioration du marché du travail à partir des années 1990, les autorités publiques prennent conscience des lacunes administratives et judiciaires relatives aux contentieux individuels

du travail. En 2001, les bureaux préfectoraux du travail sont officiellement chargés des responsabilités de conseil, de conciliation et de médiation pour ces contentieux. En 2006, le tribunal du travail est créé pour traiter les contentieux entre un salarié et un employeur de manière accélérée. La loi sur le contrat de travail adoptée en 2007 inscrit formellement l'interdiction de tout licenciement sans cause réelle et sérieuse, le qualifiant d'abus de droit en reprenant la jurisprudence établie. Critiqué pour sa lourdeur, le tribunal civil lui-même tente d'accélérer le traitement des cas en référé, notamment ceux concernant les litiges de travail. Ainsi, tout un arsenal de résolution des contentieux individuels du travail est mis en place en moins de 20 ans.

Des dispositifs juridiques lacunaires

Les pouvoirs publics ont longtemps ignoré les problèmes de relations individuelles au travail. Mis à part le Code civil datant de la fin du XIX^e siècle qui se réfère au contrat de travail, le seul texte important régissant la relation entre un

1. IDHE-ENS Paris-Saclay, professeur émérite, université de Waseda.

JAPON

salarié et un employeur était la loi sur les normes de travail de 1947, qui fixait les standards minima obligatoires des conditions de travail (salaires minima, durée du travail, période d'essai, règlement intérieur, etc.). L'inspection du travail, dotée d'un pouvoir de sanction pénale, devait veiller à l'application de ces normes. Elle pouvait intervenir en cas de manquement comme le non-paiement des heures supplémentaires mais pas en cas de litiges concernant une rupture de contrat de travail, car la législation est restée longtemps muette à l'égard du licenciement illicite, à part l'obligation d'un préavis de licenciement (deux semaines dans le Code civil et quatre semaines dans la loi sur les normes de travail). Ainsi, la seule voie de recours en cas de litiges concernant les ruptures de contrats était de saisir le tribunal civil, mais le coût que cela impliquait et la longueur des procès (souvent un à trois ans avant une décision de première instance) interdisait aux salariés de recourir à la justice individuellement, à moins d'être soutenus par un syndicat ou une association. Cette lacune judiciaire concernant les litiges du travail individuels ne suscitait toutefois guère de critiques ou d'interrogations, ni de la part des syndicats, ni de celle de l'opinion publique. La croyance dans le modèle de « l'emploi à vie » au sein des grandes entreprises restait fortement ancrée dans l'esprit des Japonais.

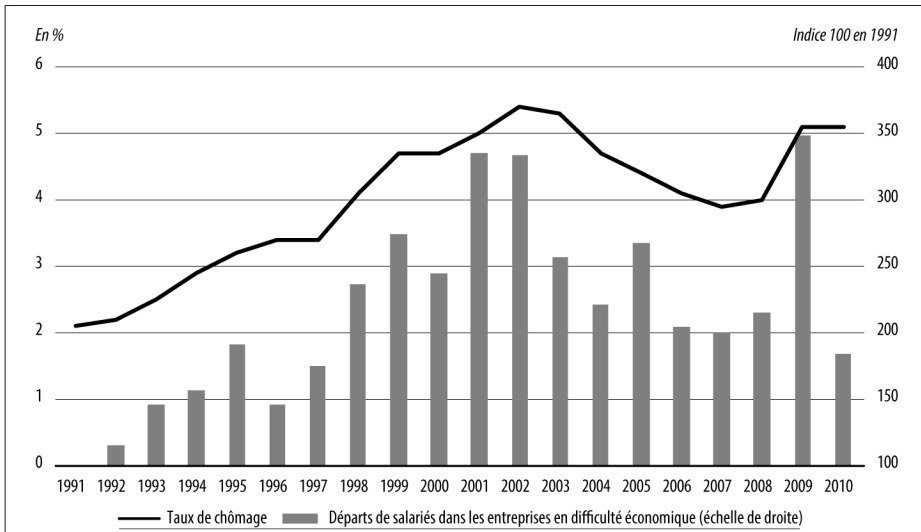
C'est sans doute à cause de la détérioration du marché du travail dans les années 1990, qui signale le début d'une longue récession marquée par la déflation, que l'on commence à s'intéresser

aux problèmes de précarité de l'emploi et à prendre conscience du mécontentement des salariés. Après l'éclatement de la « bulle économique » et la chute vertigineuse des avoirs qui s'ensuit, les banques, les assurances et beaucoup de grosses entreprises, qui étaient les bastions de l'emploi stable offrant une bonne perspective de carrière dans leurs groupes, doivent recourir à des restructurations brutales et à des compressions d'emploi. D'autres entreprises, face à la concurrence des pays émergents, délocalisent massivement certains segments de leur production à l'étranger, ce qui réduit encore la part de l'emploi stable. Plusieurs indicateurs illustrent cette dégradation du marché du travail au cours des années 1990 (graphique 1). D'abord, le taux de chômage, longtemps maintenu à un niveau très bas, augmente rapidement à partir du milieu des années 1990 pour culminer à 5,4 % en 2002, avant de redescendre autour de 4 % puis de remonter à 5 % en fin de décennie. Ensuite, le nombre annuel de salariés ayant quitté leur emploi en raison des difficultés économiques rencontrées par leur entreprise (départs volontaires et licenciements) est multiplié par trois entre 1991 et 2002 pour redescendre en fin de période ².

Ce motif de départ ne représente cependant que 7 à 12 % de l'ensemble des motifs qui poussent les salariés à changer d'entreprise, dont l'essentiel est dû à des motifs personnels. La dégradation du marché du travail s'illustre enfin par la hausse continue des emplois non permanents, dont la part dans l'ensemble des emplois salariés est passée de 20,2 %

2. Les enquêtes sur les mouvements de salariés, « koyo doko chousa », sont réalisées deux fois par an par le ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être à partir d'un échantillon d'établissements. Les établissements sont interrogés sur le nombre de salariés ayant travaillé dans d'autres entreprises, et sur les raisons de leur départ de l'entreprise précédente. Les licenciements pour motif économique ne représenteraient qu'une petite part de ces départs (Kamabayashi, 2017:132-136).

Graphique 1. La dégradation du marché du travail japonais (1991-2010)



Source : Koyo doko chousa (voir note 2, p. 52).

en 1990 à 26,0 % en 2000 et à 34,4 % en 2010, réduisant d'autant celle des emplois permanents (de 79,8 % en 1990 à 74,0 % en 2000 et à 65,6 % en 2010). Les titulaires de ces emplois non permanents, qui sont des salariés à temps partiel, en CDD, des travailleurs intérimaires et saisonniers, sont peu organisés en syndicats, et de ce fait, ne bénéficient pas du canal des représentants syndicaux pour exprimer leur mécontentement. Divers cas de licenciements massifs ou abusifs concernant ces salariés précaires sont relatés à l'époque dans les médias, au point que les pouvoirs publics prennent conscience qu'il existe une lacune institutionnelle dans le traitement des contentieux individuels du travail.

Le renforcement des protections au tournant des années 2000

La première mesure adoptée en 2001 est de doter les bureaux préfectoraux du travail (émanation des services du

ministère du Travail) des responsabilités de conseil, de conciliation et de médiation en matière de contentieux individuels. En application de cette loi, des services sont mis en place dans toutes les préfectures. Ils s'efforcent de concilier les deux parties et, si nécessaire, peuvent nommer un panel de personnalités indépendantes pour une médiation. Toutefois, ces services ne disposent pas de pouvoir de sanction. Les statistiques récentes sont éloquentes : bon an, mal an, ils reçoivent 250 000 demandes de conseil dont 9 000 pour la procédure de conciliation et 5 000 pour la médiation formelle *via* un panel de personnalités indépendantes.

Le deuxième volet de ces réformes concerne l'inscription dans la loi de l'interdiction de licenciement sans cause réelle et sérieuse et la création d'un tribunal du travail. Si la jurisprudence a depuis longtemps établi le principe selon lequel tout licenciement sans cause réelle et sérieuse et n'ayant pas respecté les procédures établies est nul et non avenu,

étant un abus de droit (encadré), ce n'est qu'en 2003 que l'interdiction du licenciement sans cause réelle et sérieuse est inscrite dans la loi (d'abord dans la loi sur les normes de travail en 2003, puis dans la nouvelle loi sur le contrat de travail en 2007). Presque en même temps, des tribunaux du travail sont instaurés. En s'inspirant des divers modèles des principaux pays européens, chaque tribunal est composé d'un juge professionnel et de deux juges choisis sur une liste d'employeurs et de syndicats. Pour accélérer les procédures, seulement trois séances sont prévues avec l'objectif de traiter les cas en six mois. Toutefois, les tribunaux du travail japonais se démarquent des modèles européens par leur insistance sur la fonction de conciliation, à laquelle une séance doit être obligatoirement

consacrée. Ces dernières années, le nombre de cas référés aux tribunaux du travail tourne annuellement autour de 3 500. La majorité des cas (environ 70 %) se terminent par une conciliation et moins de 20 % vont jusqu'aux décisions (dont 60 % font ensuite appel au tribunal civil).

Enfin, le tribunal civil lui-même s'efforce d'accélérer ses procédures en créant, dans certaines grandes villes, des sections spécialisées en contentieux du travail³. Le délai de traitement des cas, notamment en ce qui concerne l'acte de compromis (qui représente une majorité des cas traités) est d'un an environ. Il en résulte que les saisines de cette instance sont en hausse : en 2017, environ 3 500 cas ont été référés, soit autant qu'au tribunal du travail.

Encadré

La jurisprudence du licenciement sans cause réelle et sérieuse

Le principe selon lequel tout licenciement sans cause réelle et sérieuse et n'ayant pas respecté les procédures établies est nul et non avenue a été formalisé dans les jugements de la Cour suprême des années 1970 (cas de Nihon Shokuen, 25 avril 1975 et de Kochi Hoso, du 31 janvier 1977). Les licenciements sont nuls et considérés comme un abus de droit si la décision de l'entreprise n'est pas fondée sur des motifs objectivement raisonnables et qui sont considérés comme un acte conforme aux normes sociales.

Par la suite, diverses décisions judiciaires ont fixé certaines procédures à suivre : 1) l'existence des raisons valides de licenciement ; 2) l'obligation que tous les efforts aient été faits pour éviter ou minimiser les licenciements ; 3) la consultation préalable des représentants syndicaux, et 4) la désignation des salariés visés par les licenciements ne doit pas être discriminatoire. Toutefois, un certain relâchement de ces quatre principes semble perceptible dans la jurisprudence récente en ce qui concerne les raisons valides et les efforts exigés des entreprises, malgré l'inscription de l'interdiction du licenciement sans cause réelle et sérieuse dans la loi en 2003.

3. Il s'agit d'une réforme interne au tribunal civil. Vu que les litiges entre salariés et employeurs nécessitent plus de temps que les autres, l'autorité judiciaire a créé des sections spécialisées, avec des juges experts en droit du travail, dans certaines grandes villes comme Tokyo et Osaka.

**Un usage sélectif
des voies de recours**

Aujourd'hui, les salariés s'estimant lésés ont une palette de voies de recours et ils peuvent choisir l'instance qui leur convient selon leur motif et leur exigence de compensation financière. Une étude récente, qui compare les profils des cas soumis aux trois instances, révèle des caractéristiques intéressantes pour chacune d'entre elles (Japan Institute for Labour Policy and Training, 2015) ⁴. La voie administrative de conseil, de conciliation et de médiation est sans doute la première étape. La gratuité du service et la rapidité avec laquelle sont traités les cas sont les points forts de cette voie de recours, puisque 80 % d'entre eux sont résolus en moins de deux mois. Les dédommagements financiers sont assez modestes (moins de 200 000 yens, soit moins de 1 600 euros environ). Les motifs invoqués sont le plus souvent les ruptures de contrat, le harcèlement et la dégradation des conditions de travail. Les cas traités par le tribunal du travail sont financièrement beaucoup plus importants ; l'étude cite un dédommagement moyen de plus de 2,3 millions de yens (18 000 euros) mais avec une grande dispersion. Le délai de traitement dans le cadre de la procédure de conciliation est relativement court, la moitié des cas ne dépassant pas deux à trois mois. Le motif des plaintes est essentiellement la rupture de contrat (licenciement et non-renouvellement du contrat). Quant aux cas traités par le tribunal civil, le montant du dédommagement pour un compromis amiable est en général deux fois plus élevé que celui

d'un tribunal du travail, et son délai de traitement est plus long (10,8 mois en moyenne). On voit ainsi qu'une hiérarchisation des cas semble établie entre ces trois voies de recours. D'ailleurs, rien n'empêche qu'une personne se renseigne d'abord auprès des services administratifs et choisisse ensuite entre le recours au tribunal du travail ou au tribunal civil en fonction de la gravité des faits.

Conclusion

Le Japon s'est doté récemment d'une variété de mécanismes de recours pour les contentieux individuels du travail. Toutefois, lorsqu'on compare le nombre de litiges judiciaires avec ceux des pays européens, on est frappé par le niveau extrêmement modeste des litiges du travail au Japon. Pourquoi ces procédures de recours sont-elles si peu utilisées par les salariés japonais ? On peut avancer plusieurs pistes de réponse. La première est liée aux coûts des procès : même si un salarié peut en principe saisir un tribunal du travail sans avocat, la quasi-totalité des cas passent par le recours à un avocat dont les frais sont à la charge du plaignant en cas de décision défavorable. Cet obstacle des coûts est plus élevé pour le tribunal civil, d'autant que ce dernier a tendance à interpréter les dommages dans un sens restrictif, en excluant toute compensation morale. Une autre réponse possible est que la société japonaise est traditionnellement peu portée aux litiges et que les salariés évitent en général les complications ou conflits sur leurs lieux de travail. Mais la baisse des emplois permanents dans les grandes

4. Ce rapport demandé par le gouvernement a été réalisé par deux chercheurs sur la base d'échantillons relativement importants des résultats des trois instances en 2012 (853 cas devant les services administratifs, 452 devant le tribunal du travail et 193 cas de compromis devant le tribunal civil). Aucune étude similaire n'a été reconduite à ce jour au Japon.

JAPON

entreprises et l'augmentation continue des emplois précaires ces dernières années contredisent cette version culturaliste. Enfin, une troisième explication possible réside dans l'attitude syndicale. La structure syndicale a une particularité qui la distingue de celle des syndicats européens où prévalent les syndicats de métier ou de branche : au Japon, les syndicats d'entreprise sont indépendants et autonomes, disposant de moyens financiers et humains importants. Le taux de syndicalisation, en diminution dans les années 2000, y est encore relativement élevé (17 % en 2018) bien que les syndicats soient constitués uniquement de salariés ayant un statut d'emploi permanent et ce, dès l'origine. Les salariés non permanents ne sont pas considérés comme faisant partie de la communauté des salariés de l'entreprise. Dès lors, les responsables syndicaux s'en soucient peu. De surcroît, les syndicats d'entreprise sont principalement implantés dans les grandes entreprises des secteurs traditionnels et dans le secteur public. Or, la plupart des conflits individuels émanent de salariés travaillant dans de petites entreprises ou encore de salariés précaires qui se trouvent hors du champ syndical. Ainsi, les responsables syndicaux des grandes entreprises sont rarement en contact direct avec les salariés porteurs de contentieux individuels. Si, au niveau

confédéral, Rengo a créé un service pour les travailleurs non permanents il y a une quinzaine d'années, celui-ci se limite à organiser quelques réunions d'informations, faute de moyens et de compétences. Si les législateurs, en créant les tribunaux du travail au sein desquels siègent syndicalistes et employeurs (en réalité, des syndicalistes ou employeurs retraités), ont espéré sans doute que les syndicats deviendraient des acteurs importants dans les contentieux individuels du travail, les syndicats japonais, pourtant, que ce soit au niveau confédéral, de branche ou d'entreprise, sont restés jusqu'ici des spectateurs passifs, peu dotés de services juridiques compétents, ce qui contraste avec les syndicats français ou allemands.

Sources :

Japan Institute for Labour Policy and Training (2015), « Rodokyoku assen, rodo shinpan oyobi saibanjou no wakai niokeru koyofunso-jian no hikakukenyu » (Analyse comparative des cas de contentieux du travail soumis à conciliation dans les services des bureaux du travail, au tribunal du travail et au tribunal civil (compromis amiable)), *Report*, 174.2015.

Kambayashi R. (2017), *Seiki no sekai, hiseiki no sekai. Gendai nihon rōdō keizaigaku no kihon mondai* (Le monde des salariés permanents, le monde des salariés non-permanents. Enjeux fondamentaux en économie du travail dans le Japon d'aujourd'hui), Tokyo, Keio University Press.