

Japon

Frontière juridique entre salariés et indépendants : l'état des débats

Hiromasa SUZUKI¹

Comme dans nombre de pays avancés, la prolifération des pratiques de sous-traitance et l'apparition de nouveaux emplois liés aux plateformes numériques brouillent la frontière entre travailleurs salariés et indépendants au Japon. Or, cette distinction est fondamentale dans la mesure où les travailleurs indépendants ne bénéficient pas du droit du travail protecteur et leur système de protection sociale est nettement moins favorable que celui des salariés. La définition du salarié, qui délimite le champ d'application du droit, est contenue au Japon dans deux lois fondamentales : la loi sur les normes de travail de 1947 et celle sur les syndicats de 1949. Ces lois n'ont pas été modifiées depuis leur adoption, et la jurisprudence, notamment celle concernant les normes de travail, a très peu évolué. Or, depuis 20 ans, avec le développement du secteur des services liés souvent aux nouvelles technologies, des *freelances* et de faux ou vrais indépendants économiquement dépendants d'un ou de quelques donneurs d'ordre se multiplient sur le marché du travail et occupent une zone grise en

marge de la masse des travailleurs salariés. Si la question de la requalification des faux indépendants n'est pas nouvelle, celle de la frontière entre salariés et travailleurs indépendants est revenue sur le devant de la scène en raison de la progression du nombre de ces travailleurs de zone grise (Azaïs *et al.*, 2017). Depuis quelques années, les juristes du travail et certains milieux professionnels se mobilisent pour modifier l'interprétation de la définition du salarié afin d'élargir le champ d'application du droit du travail, voire créer une nouvelle catégorie de travailleurs alors que d'autres courants de juristes préconisent une réécriture de la définition du salarié dans la loi. C'est dans ce contexte que le ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être (MSTB) a réuni deux groupes d'experts pour faire le point sur cette question et préparer les réformes en vue d'améliorer la protection des travailleurs indépendants.

La première partie de l'article présente les estimations et les caractéristiques de la population de travailleurs indépendants qui émergent de données

1. Professeur émérite, université de Waseda, chercheur associé à l'IDHE-ENS-Paris-Saclay. L'auteur tient à remercier les professeurs Y. Shimada (Université de Waseda) et R. Hosokawa (Aoyama Gakuin) pour leurs remarques et observations précieuses.

disparates, encore très lacunaires. Référence est ici faite aux travailleurs de plateformes dont le contour reste toutefois très flou. Est ensuite examinée la définition du travailleur salarié dans la législation et la jurisprudence pour mieux comprendre les débats actuels sur la question de la frontière entre les salariés et les travailleurs indépendants. La troisième partie rend compte d'une manière synthétique des travaux des deux groupes d'experts réunis au sein du MSBT et de leurs enjeux.

Caractéristiques des travailleurs indépendants

Contrairement aux salariés, les travailleurs indépendants sont très mal cernés par les appareils statistiques et les enquêtes, qui permettent d'élaborer différentes estimations et donnent à voir une diversité de situations d'emploi. Elles renseignent en outre particulièrement peu sur les travailleurs des plateformes.

Une population aux contours flous

Si les travailleurs indépendants représentent globalement environ 7 % de la population active (hors agriculture), soit un peu plus de 5 millions de personnes en 2017 selon les enquêtes de force de travail, on connaît mal leur répartition au sein de cette catégorie hétérogène. Pour cerner de plus près le contour des travailleurs indépendants, les difficultés sont multiples. Dans les statistiques officielles, les travailleurs actifs sont classés soit comme salariés ou chômeurs, soit

comme indépendants ou travailleurs familiaux ; les travailleurs indépendants sont répartis en deux catégories : ceux qui travaillent seuls ou ceux qui emploient des salariés. Avec cette construction, il n'est pas possible de savoir si le travailleur indépendant travaille pour un donneur d'ordre ou directement pour les consommateurs, ni si son travail est réalisé de manière régulière ou occasionnelle. En outre, dans le langage courant, des néologismes remplacent de plus en plus souvent le terme traditionnel : les travailleurs indépendants sont désignés, par exemple, par les termes « *freelance* », « *crowd workers* »², etc.

Différents organismes s'efforcent cependant d'estimer le nombre de travailleurs indépendants à l'aide d'enquêtes en ligne (en général, en donnant certaines spécifications aux sociétés de *monitoring*³ qui possèdent une liste de volontaires préétablie). Ainsi, plusieurs enquêtes de ce type ont été récemment réalisées pour estimer le nombre de *freelances* au sens très large, c'est-à-dire, des personnes qui travaillent à leur compte à plein temps ou à temps partiel (hors agriculture et commerce de détail). Ces estimations varient entre 3,4 millions (Secrétariat du gouvernement, 2019), 3,7 millions (JILPT, 2019), 4,6 millions (Secrétariat du gouvernement, 2020) et 4,7 millions (Agence des moyennes et petites entreprises, 2019)⁴. Une autre enquête en ligne du Japan Institute for Labour Policy and Training (JILPT) de 2019 commissionnée par le MSTB permet de mieux cerner la taille de

2. Le *crowdsourcing* ou *crowdworking* est une activité exécutée par un grand nombre de personnes à travers une plateforme internet.

3. Soit des sociétés de communication qui ont une liste de volontaires à disposition, prêts à répondre en permanence aux enquêtes en ligne moyennant une petite compensation financière. Le nombre des volontaires inscrits peut dépasser 1 million, ce qui facilite le profilage des personnes ciblées.

4. Chiffres cités p. 4, dans *furi-ransu hakusho* 2020 (Livre blanc, 2020, association des *freelances*).

cette population, puisqu'elle est conçue spécialement pour fournir des données chiffrées sur les profils des travailleurs indépendants et les problèmes qu'ils rencontrent⁵ et qu'elle est basée sur un échantillon important (10 000 travailleurs indépendants et autant de salariés). À partir de ces données, le JILPT estime le nombre total de travailleurs indépendants (agriculture et commerce inclus) à 5,4 millions, dont 2,3 millions travaillant habituellement seuls sur demande d'une entreprise (1,7 million) ou d'un client (0,6 million).

Une diversité des situations d'emploi

Une précédente enquête en ligne du JILPT sur les travailleurs indépendants effectuée en 2017 montre une extrême diversité d'emplois et de situations (JILPT, 2019). Réalisée sur un échantillon de 8 256 travailleurs indépendants mais sans être représentative de toute la population active, elle recense une grande variété de filières professionnelles : emplois professionnels comme consultants (3 266 personnes), emplois de bureau (1 560), emplois sur des chantiers (1 253), services à la personne (741), emplois dans l'audiovisuel (731) et informaticiens (705). Selon cette enquête, une moitié des travailleurs indépendants travaille à plein temps tandis que l'autre moitié réalise un travail d'appoint, notamment dans les emplois de bureau et de services à la personne. Les hommes sont nettement majoritaires dans les travaux de chantier et dans l'informatique, alors que les femmes sont majoritaires dans les travaux de traitement informatique. La majorité de ces travailleurs gagne moins de 2 millions de yen par an (environ 17 000 euros), ce qui ne permet pas de

vivre sans autres sources de revenu, d'où le recours fréquent à un second emploi. Les travailleurs indépendants travaillent généralement pour plusieurs donneurs d'ordre (de 1 à 4) et lorsqu'il s'agit de traitement informatique, une majorité d'entre eux travaillent en général par l'intermédiaire de plateformes.

L'enquête du JILPT de 2019 précitée révèle également certains profils de travailleurs de zone grise ; les travailleurs de sexe masculin de 60 ans et plus sont les plus nombreux parmi les travailleurs indépendants à plein temps, alors que les femmes d'âges divers sont majoritaires dans le travail d'appoint. Les métiers de ces travailleurs sont très hétérogènes ; les métiers sur les chantiers sont les plus nombreux, suivis de divers services, traitements informatiques et produits manufacturés. Quant au travail d'appoint, on y trouve les professeurs et animateurs (*coachs* et assimilés) et ceux qui font de la saisie de données informatiques. La plupart de ces travailleurs répondent qu'ils ont choisi de devenir indépendants parce qu'ils peuvent organiser librement leur temps de travail. Enfin, un certain nombre de répondants signalent des problèmes liés au paiement de leur rémunération (délais et déductions diverses) et à son faible niveau ainsi qu'à la précarité de leur situation.

Ces différentes enquêtes examinées renseignent en revanche très peu sur le nombre et les caractéristiques des travailleurs des plateformes à proprement parler. À cet égard, il convient de signaler que les plateformes sont nettement moins visibles pour le grand public et dans les médias au Japon qu'en Europe. Il existe bien sûr de grands groupes tels

5. Rapport du JILPT sur l'enquête sur les travailleurs assimilables aux salariés, résultats rapides, présenté à la 9^e séance du groupe d'experts, séance du 12 avril 2019.

que Rakuten (concurrent d'Amazon) ou NTT (télécommunications) mais les utilisateurs de travailleurs précaires comme Uber n'exercent pas de position dominante sur un marché en émergence. C'est probablement la raison pour laquelle le MSTB a chargé les groupes d'experts d'examiner l'ensemble des travailleurs indépendants, et pas seulement ceux travaillant pour les plateformes.

La définition du salarié dans le droit du travail japonais

Comme dans nombre de pays, le droit du travail japonais s'applique uniquement aux travailleurs salariés, excluant les travailleurs indépendants qui sont régis par un régime juridique issu des lois commerciales (la loi relative à la sous-traitance dans les moyennes et petites entreprises et la loi anti-monopole) et plus généralement par le Code civil. La caisse de retraite et l'assurance maladie de ces travailleurs sont distinctes de celles des salariés et elles sont moins avantageuses. Toutefois, la frontière entre travail salarié et indépendant n'est pas étanche et de nombreux litiges judiciaires pour la requalification attestent de la porosité de cette frontière.

Les deux lois fondamentales de définition du travailleur salarié

Les deux lois fondamentales du travail définissent le travailleur salarié en des termes légèrement différents. La loi sur les normes de travail (1947), qui s'applique à la relation individuelle de travail, définit le travailleur salarié comme celui qui travaille pour un employeur en contrepartie d'une rémunération. Cette loi fixe les normes minimales obligatoires en matière de durée de travail, de congés payés, de salaire minimum, de conditions

d'emploi, d'hygiène et sécurité au travail. Le second texte, la loi sur les syndicats de 1949, régit les relations collectives de travail. Cette loi dispose dans son article 3 que le travailleur salarié est celui qui perçoit un salaire, un émolument ou son équivalent, indépendamment de sa profession. Cette légère différence de texte a produit des débats considérables entre ceux qui pensent que la définition du travailleur salarié devrait être la même dans les deux lois et ceux qui arguent que la loi sur les syndicats devrait inclure les chômeurs et une partie des indépendants, au prétexte qu'elle ne se réfère pas au fait de travailler sous la direction d'un employeur. Ces deux interprétations ont été longtemps un sujet de discussion jusqu'à ce que la Cour suprême tranche en faveur d'une interprétation large en matière de droit d'association (voir *infra*).

En revanche, la jurisprudence issue de la loi sur les normes de travail est stabilisée. La définition du travailleur salarié est fondée sur la notion de subordination à l'employeur, à savoir, un travail exécuté selon des directives et sous le contrôle d'un employeur. L'état de subordination est apprécié au cas par cas sur la base d'indices comme le lieu et la durée de travail ou l'incorporation dans une organisation. Dans les années 1970, les tribunaux de première instance ont souvent interprété d'une manière extensive certains indices comme l'incorporation dans une organisation. Afin d'harmoniser l'interprétation de la définition du travailleur salarié au sens de la loi sur les normes de travail, le MSTB (alors ministère du Travail) a mandaté un groupe d'experts de haut niveau pour faire une recommandation sur les critères et les faisceaux d'indices qui délimitent la frontière entre le travailleur salarié et indépendant sur la base de la jurisprudence accumulée. Cette

recommandation publiée en 1985 retient deux critères généraux pour qualifier le travail subordonné : 1) celui-ci est exécuté selon des directives et sous le contrôle d'un employeur ; 2) la rémunération est la contrepartie du travail fourni. Pour caractériser le premier critère, plusieurs indices sont énumérés comme les ordres concrets donnés pour l'exécution du travail, la possibilité de refuser le travail, le degré de contrôle dans le processus de fabrication, le degré de contrainte et la possibilité de remplacement par autrui. Depuis la publication de la recommandation du groupe d'experts, les décisions de différents tribunaux semblent utiliser les critères et indices de ce rapport. En 1996, la Cour suprême a confirmé ces critères dans une décision concernant un transporteur, qui a fait jurisprudence ⁶.

L'évolution de la jurisprudence en matière de requalification du contrat de travail

Depuis 2000 cependant, les recours demandant la requalification du contrat de travail connaissent une hausse dans les tribunaux, reflétant la progression des pratiques de sous-traitance et des nouveaux types d'emplois. Une juriste du travail (Hashimoto, 2017) a examiné toutes les décisions des cours (cours de première instance, cours d'appel et Cour suprême) portant sur la requalification de contrats de travail entre 2006 et 2016, soit 102 décisions au total dont 17 provenant des cours d'appel et une seule de la Cour suprême. Divers métiers y sont représentés

comme les transporteurs, les artisans du bâtiment, les artistes ou les mandataires sous contrat de franchise. Les motifs de litiges varient : les demandes d'annulation de contrat sont fréquemment invoquées tout comme le paiement d'une majoration des salaires ou la reconnaissance des accidents du travail. Les cas de plaignants requalifiés en salariés représentent la moitié des cas examinés. Plusieurs tendances se dégagent : 1) dans le bâtiment, les artisans indépendants ont des difficultés à être requalifiés au titre d'un accident de travail ; 2) les transporteurs qui ne possèdent pas leur propre camion ont plus de chances d'être requalifiés ; 3) le personnel commercial sous contrat peut avoir plus de chances d'être requalifié s'il accomplit d'autres tâches que la vente dans l'entreprise ; 4) les journalistes ont peu de chances d'être requalifiés ; 5) si le plaignant indépendant possède en même temps la qualité de personne morale (pour des raisons fiscales), il a moins de chances d'être requalifié. La juriste observe en outre que dans certains cas, les décisions peuvent être divergentes en fonction des juges alors que les donneurs d'ordre fournissent en pratique les mêmes instructions aux exécutants et contrôlent les résultats ; un plaignant est généralement reconnu comme un travailleur indépendant quand les juges estiment que les instructions données (par exemple, le lieu et le délai de livraison ou les spécifications du produit) sont des pratiques courantes dans la

6. Il s'agit d'un transporteur possédant son camion qui travaillait essentiellement pour une grande entreprise. Ayant été blessé pendant le chargement, le plaignant a voulu être indemnisé par l'assurance des accidents du travail, laquelle a refusé de recevoir sa demande au motif que le plaignant était un indépendant, et non pas un salarié. Il n'était pas salarié de l'entreprise et sa rémunération était fonction du résultat. Si son travail était en pratique déterminé par la demande de l'entreprise, il ne recevait pas d'instructions précises quant à l'organisation de son travail. La Cour suprême a cassé la décision de la cour d'appel en précisant que différents indices démontraient qu'il était un indépendant, non un salarié. Cas du directeur du service d'inspection du travail de Minami-Yokohara (Asahi shigyo), 28 novembre 1996.

profession ; au contraire, quand ils considèrent ces instructions comme des ordres qui impliquent un contrôle effectif du travail, le plaignant est requalifié comme un salarié. La juriste souligne toutefois que la prévisibilité de l'issue d'un procès pour requalification reste très réduite et préconise une meilleure clarification de la définition du salarié à l'avenir.

En 2012, la Cour suprême a cassé deux décisions de la cour d'appel et s'est prononcée en faveur d'une définition large du travailleur salarié au sens de la loi sur les syndicats. Le premier cas concerne un musicien choriste sous contrat de représentation dans un chœur de l'opéra⁷. Son contrat avait été renouvelé à plusieurs reprises quand la direction y a mis fin au motif que son niveau artistique était insuffisant. Il était affilié au syndicat du personnel musicien de l'opéra. Le syndicat a demandé : 1) l'annulation de la résiliation du contrat ; 2) l'ouverture de négociations au sujet du statut des contractuels. La direction a rejeté ces deux demandes au motif que le choriste était *freelance* et en conséquence, ne faisait pas partie du personnel de l'opéra. Cette affaire est allée des commissions du travail et des tribunaux de première instance à la cour d'appel puis à la Cour suprême qui a accepté l'ouverture de négociations sur les statuts des contractuels sans se prononcer sur le cas individuel. Le deuxième cas concerne un groupe de techniciens et d'ingénieurs d'entretien recrutés comme contractuels pour réaliser des tâches déterminées⁸. Ces travailleurs ont formé un syndicat et demandé l'ouverture de négociations collectives. L'entreprise a refusé au motif qu'ils étaient des contractuels régis par la loi commerciale et non des travailleurs salariés au

sens de la loi sur les syndicats. Dans cette affaire, la Cour suprême a cassé la décision de la cour d'appel en indiquant que, malgré l'intitulé du contrat, les techniciens et ingénieurs étaient, de fait, incorporés dans l'organisation de l'entreprise et en conséquence, relevaient du statut de salarié au sens du droit du travail.

À la suite de ces décisions, le groupe d'experts mandaté par le MSTB a dressé une liste des critères du travailleur salarié au sens de la loi sur les syndicats. Les trois critères principaux sont : 1) l'incorporation dans l'organisation managériale ; 2) le type de contrat ; 3) une rémunération en contrepartie du travail fourni. Ces critères sont complétés par d'autres sous-critères renforçant ou affaiblissant la présomption de travail salarié (MSTB, 2011).

On voit ainsi qu'en introduisant l'idée d'une incorporation dans une organisation managériale et d'un contrat de type standardisé, la définition du travailleur salarié au sens de la négociation collective est aujourd'hui beaucoup plus large que celle issue de la loi sur les normes de travail. C'est sur cette base que certains juristes universitaires réclament l'élargissement de la définition du travailleur dans les relations individuelles de travail à l'instar de la loi sur les syndicats qui introduit le critère de l'incorporation dans l'organisation managériale. Ils soulignent le fait que dans les nouveaux types d'emplois, il est de plus en plus difficile d'identifier l'employeur.

Comment protéger les travailleurs indépendants selon les experts ?

Face à la montée des débats ces dernières années autour des *freelances*, des

7. Cour suprême, cas de l'opéra national, 12 avril 2012.

8. Cour suprême, cas d'INAX maintenance, 12 avril 2012.

franchisés et des travailleurs des plateformes, le MSTB a voulu faire le point sur la frontière entre travailleurs salariés et indépendants afin de préparer le terrain pour de futures actions dans ce domaine. Le MSTB s'occupe traditionnellement des emplois salariés et des chômeurs (conditions de travail, santé, hygiène et sécurité) mais très rarement des travailleurs indépendants (excepté la protection sociale). En voulant examiner les problèmes des travailleurs indépendants, l'administration du travail s'aventure donc sur un territoire nouveau. C'est probablement pour cela qu'elle a procédé en deux étapes : à savoir la constitution d'un premier groupe d'experts, composé de juristes du travail, de civilistes spécialisés et de quelques professionnels indépendants pour défricher la question ; puis, celle d'un second groupe composé cette fois de juristes du travail de haut niveau, de civilistes renommés ainsi que de deux économistes et d'une représentante des professions indépendantes.

Le déroulement des travaux des deux groupes d'experts

Le premier groupe d'experts a dressé, au printemps 2018, une liste de points sur lesquels des actions gouvernementales sont attendues dans ce domaine (MSTB, 2018). Le second groupe a tenu une vingtaine de séances entre 2018 et 2020, une longueur inhabituelle dans ce type de consultation. Il a procédé à des auditions de représentants des travailleurs indépendants et de spécialistes sur les expériences comparables dans les autres pays développés. Il a également bénéficié d'explications détaillées des représentants de l'administration sur les lois s'appliquant particulièrement aux travailleurs indépendants comme la loi sur les petites et moyennes entreprises ainsi que d'une riche documentation s'y rapportant

(MSTB, 2020). Au bout de dix séances, un rapport intermédiaire a été rédigé en 2019 pour faire le tri entre les questions de court terme et celles de plus long terme. Ce rapport a retenu quatre points techniques à discuter prioritairement par le groupe, à savoir : 1) les règles régissant le contrat (forme et contenu du contrat, renouvellement et fin de contrat) ; 2) la garantie de paiement et de rémunération équitable ; 3) les conditions de travail et 4) la création d'un service de médiation en cas de conflits entre les travailleurs indépendants et les donneurs d'ordre. Il a ensuite été soumis aux observations des représentants d'employeurs et d'un syndicat national, Rengo (encadré). La deuxième partie des travaux du groupe a été consacrée à l'examen des quatre points notés dans le rapport intermédiaire. Le rapport final, très synthétique, a été adopté en décembre 2020.

Dans l'ensemble, les délibérations du groupe ont été largement dominées par un dialogue entre d'une part les juristes du travail et d'autre part les civilistes et les spécialistes de droit commercial ; les premiers voulaient s'assurer du degré de protection dont bénéficient actuellement les travailleurs indépendants. On a ainsi appris que la loi sur les petites et moyennes entreprises disposait d'une obligation de passer un contrat écrit et prévoyait une certaine protection contre l'abus de pouvoir dans les transactions mais qu'elle ne s'appliquait qu'aux relations commerciales entre deux personnes morales, excluant les cas où le contrat est passé entre une entreprise et un travailleur indépendant. Ou bien encore que la loi anti-monopole prévoyait des sanctions au cas où les donneurs d'ordre abuse-raient de leur position dominante, mais que de fait, l'investigation du service chargé de son application était très rare

Encadré

Rengo et les syndicats au Japon

Rengo (la confédération des syndicats de travailleurs japonais) est la principale organisation faitière des syndicats au Japon. Elle compte au total 6,9 millions de membres, soit 68 % des travailleurs syndiqués. Elle ne participe pas aux négociations collectives, qui sont le domaine réservé des syndicats d'entreprise. En tant que confédération nationale, elle donne l'orientation politique pour le mouvement syndical et ses représentants siègent dans les instances nationales et internationales (Organisation internationale du travail – OIT, OCDE). De tendance modérée, elle est affiliée à la Confédération syndicale internationale (CSI). Elle regroupe uniquement des fédérations par secteur, dont les plus importantes sont la UA Zensen, 1,7 million d'affiliés (industrie textile, commerces et services) et Jidousha Soren, 0,7 million d'affiliés (industrie automobile). Ces fédérations industrielles ont souvent peu de pouvoir et fonctionnent comme des organes de concertation entre les grands syndicats d'entreprise. Financièrement indépendants (ils versent un petit pourcentage à la fédération industrielle à laquelle ils sont affiliés), les syndicats d'entreprise sont autonomes pour la conduite des négociations collectives.

Toutefois, comme le taux de syndicalisation a beaucoup baissé depuis 40 ans (moins de 17 % de travailleurs syndiqués aujourd'hui), les négociations collectives ne couvrent en pratique que les moyennes et grandes entreprises dans le secteur manufacturier, les institutions financières et la fonction publique. Les syndicats d'entreprise organisent souvent les travailleurs permanents mais excluent les travailleurs à temps partiel, les intérimaires, les CDD et les saisonniers.

et qu'elle était en pratique limitée aux entreprises de grande taille. On voit ainsi apparaître un fossé entre d'une part, les salariés protégés par le droit du travail et, d'autre part, les travailleurs indépendants régis par les lois du marché.

Les recommandations du second groupe d'experts

Le second groupe d'experts s'est d'abord attaché à clarifier la catégorie de travailleurs indépendants que les réformes devraient cibler. Après bien des discussions, le groupe s'est mis d'accord sur le fait que la cible principale devait être un travailleur indépendant exécutant à titre individuel des tâches qu'il a contractées auprès d'un donneur d'ordre

en contrepartie d'une rémunération, soit 1,7 million de personnes, selon l'estimation du JILPT (voir *supra*). Ainsi, les travailleurs indépendants qui emploient des collaborateurs disparaissent du champ, de même que ceux dont les clients sont des consommateurs anonymes. Ne sont retenus que ceux qui sont dans une possible situation de dépendance économique par rapport à un ou plusieurs donneurs d'ordre.

Ensuite, le groupe s'est penché sur les méthodes pour mettre en place les réformes envisagées. Le rapport intermédiaire notait trois possibilités : 1) modifier la définition du travailleur salarié dans les lois pour y inclure une partie

des travailleurs indépendants ; 2) créer une nouvelle catégorie de travailleurs, à l'instar des « *workers* » au Royaume-Uni (Freyssinet, 2019) ; 3) modifier les diverses lois existantes pour élargir leur champ d'application à une partie des travailleurs indépendants, chaque fois que leur besoin de protection est établi. C'est la troisième approche qui semble avoir été privilégiée, c'est-à-dire la modification des lois du travail existantes pour inclure certains travailleurs indépendants dans leur champ d'application, comme c'est aujourd'hui le cas avec l'assurance-accident du travail qui permet aux artisans du bâtiment d'y adhérer à titre individuel.

Parmi les différents points inscrits à l'agenda du groupe d'experts (contrat, rémunération, conditions de travail, médiation), celui de la détermination du niveau de rémunération a donné lieu à des passes d'armes entre économistes et juristes. Les discussions ont aussi tourné autour de la faisabilité d'une régulation du contrat alors qu'il est d'usage qu'il soit oral dans certaines professions. En outre, certains membres ont souligné la difficulté de rédiger un contrat formel pour le travail occasionnel comme le *crowdsourcing* (voir note 2, p. 29). En revanche, la création d'un service de médiation pour les travailleurs indépendants est très consensuelle, même si ses modalités de fonctionnement restent à déterminer. Le rapport final recommande, en termes sibyllins, que les pouvoirs publics agissent sur tous les points de l'agenda, sans préciser leurs modalités de mise en place. En fait, les travaux de ce groupe d'experts se sont bornés à fournir au MSTB une feuille de route, l'administration disposant d'un éventail de voies d'action possibles, qui vont d'un simple code de conduite non contraignant comme c'est actuellement

le cas pour le télétravail à une réglementation législative.

Conclusion

La question de la frontière entre salariés et travailleurs indépendants est depuis plusieurs années débattue au Japon en raison de la prolifération de nouvelles pratiques commerciales et managériales et des nouveaux emplois liés aux plateformes. Cependant, en matière de réformes juridiques, les gouvernements japonais se montrent toujours très prudents et pragmatiques en privilégiant la stabilité juridique et institutionnelle. Les récents débats des deux groupes d'experts au sein du MSTB sur les travailleurs indépendants illustrent cette approche. En même temps, leurs travaux montrent l'étendue et la complexité des réformes à envisager.

Deux acquis de ces travaux sont à souligner. Premièrement, les mesures de protection des travailleurs indépendants doivent cibler ceux qui exécutent individuellement des tâches reçues d'un donneur d'ordre, soit 1,7 million d'entre eux, selon le JILPT. La raison invoquée pour leur protection est qu'il peut exister un rapport de dépendance vis-à-vis des donneurs d'ordre sans lien formel de subordination comme pour les salariés. Deuxièmement, ces travaux ont tracé une feuille de route pour les actions publiques dans ce domaine. Il est usuel que le MSTB se saisisse des rapports de groupes d'experts pour mener des actions en consultation avec les partenaires sociaux. L'administration devrait ainsi se saisir rapidement des points sur lesquels un consensus existe, ou du moins, peu d'objections ont été émises par le groupe, comme la création d'un service de médiation et l'obligation d'un contrat

écrit entre les travailleurs indépendants et leurs donneurs d'ordre.

En revanche, l'éventuelle réécriture de la définition du salarié paraît un objectif lointain, difficilement envisageable à court ou à moyen terme. Enfin, les problèmes des travailleurs des plateformes ne sont pas posés en tant que tels, même si ces questions agitent certains milieux syndicaux et les juristes. Au Japon où les plateformes sont nettement moins visibles qu'en Europe, ces travailleurs n'y attirent pas autant l'attention des médias et des chercheurs. C'est probablement la raison pour laquelle le MSTB et les groupes d'experts se sont penchés sur la question des travailleurs indépendants dans leur ensemble, et non pas sur ceux des plateformes en particulier.

Sources :

Azaïs C., Dieuaide P., Kesselman D. (2017), « Zone grise d'emploi, pouvoir de l'employeur et espace public : une illustration à partir du cas Uber », *Relations Industrielles/Industrial*

Relations, vol. 72, n° 3, p. 433-456, <https://doi.org/10.7202/1041092ar>.

Freyssinet J. (2019), « Les syndicats et les plateformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 165, mars, p. 34-46, <http://bit.ly/2tXVJWG>.

Hashimoto Y. (2017), « Kojin ukeoi gyosha no genjo to kadai: rodoshasei wo chushinto-shite » (« La situation actuelle des travailleurs indépendants sous contrat d'exécution des tâches : autour de la question du statut du salarié », in Rengo Soken, *Hatarakikata no tayōka to hoteki hogo no arikata (La diversification des façons de travailler et les problèmes de protection juridique)*, p. 81-128.

JILPT (2019), *Chosa shiri-zu* (série enquêtes), n° 187.

MSTB (2011), *Hokokusho: Rodokumiaiho jo no rodoshasei no handankiju (Rapport du groupe d'experts concernant les critères de jugement au sens de la loi sur les syndicats)*.

MSTB (2018), *Hokokusho/ Koyo ruiji no hatarakikata (Rapport sur le travail qui est proche de celui des salariés)*, mars.

MSTB (2020), *Hokokusho, Koyo ruiji no hatarakikata ni kakaru rontenseiri no kenkyukai (Rapport sur le travail proche de celui des salariés, problématiques et points de discussions)*, décembre.