Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

3 | 2019

Les migrations internationales de travail

Droit et politique d'immigration au Japon : de la petite à la grande porte ?

Chizuko Hayakawa

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rdctss/1481>

DOI : 10.4000/rdctss.1481

ISSN : 2262-9815

Éditeur

Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2019

Pagination : 136-147

ISSN : 2117-4350

Référence électronique

Chizuko Hayakawa, « Droit et politique d'immigration au Japon : de la petite à la grande porte ? », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* [En ligne], 3 | 2019, mis en ligne le 01 novembre 2021, consulté le 13 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/rdctss/1481> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdctss.1481>

Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

DROIT ET POLITIQUE D'IMMIGRATION AU JAPON : DE LA PETITE À LA GRANDE PORTE ?

ABSTRACT

Having long admitted only skilled foreign workers on a non-immigrant basis, Japan recently amended its Immigration Control Act. This amendment could bring major changes in immigration policy, specifically the wider acceptance of unskilled workers. This paper introduces and examines this amendment from the perspective of harmonising immigration and labour policies.

KEY WORDS: *Japan, Foreign Workers, Unskilled Workers, Immigration law, Labour & Employment Law.*

RÉSUMÉ

Si le Japon n'a longtemps admis que des travailleurs étrangers qualifiés et sans le statut d'immigrant, il a toutefois récemment modifié sa loi sur le contrôle de l'immigration. Cette modification pourrait entraîner des évolutions importantes de la politique relative à l'immigration et notamment une acceptation plus large des travailleurs non qualifiés. Le présent article examine cette évolution sous l'angle de l'harmonisation des politiques de l'immigration et du travail.

MOTS CLÉS: *Japon, travailleurs étrangers, travailleurs non qualifiés, droit de l'immigration, droit du travail et de l'emploi.*

Cette analyse porte sur les lois et les politiques relatives aux travailleurs étrangers au Japon. À l'époque de « l'Abénomie », les politiques économiques préconisées depuis 2012 par le second gouvernement du Premier ministre Shinzo Abe s'articulaient autour des « trois flèches »¹ : une relance budgétaire, un assouplissement monétaire et des réformes structurelles. Sur ce troisième point, l'immigration a été largement débattue au Japon dans un contexte de baisse du taux de natalité, de vieillissement de la société et de mondialisation de l'économie.

Fin 2018, le nombre de ressortissants étrangers vivant au Japon s'élevait à 2,73 millions, soit 2,16 % de la population totale², soit le chiffre le plus élevé de l'histoire du pays. Sous l'effet conjugué de la récession mondiale et du séisme catastrophique du 11 mars 2011, le nombre de résidents étrangers avait pourtant diminué, atteignant 2,08 millions à la fin 2011 avant de reprendre une courbe ascendante par la suite. Par ailleurs, on rapporte qu'au 30 octobre 2018, 1,46 million de ressortissants étrangers travaillaient au Japon³, dont près de 75 000 auraient dépassé la durée de leur autorisation de séjour au 1^{er} janvier 2019⁴, en violation de la loi sur le contrôle de l'immigration et la reconnaissance du statut de réfugié (ci-après dénommée « Loi sur le contrôle de l'immigration »). La majorité des personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée travailleraient donc illégalement.

Le Japon a toujours adopté une politique visant à accepter uniquement les travailleurs étrangers qualifiés avec un statut de non-immigrants. Il semble cependant, que cette politique soit sur le point d'être remise en question.

Face à la baisse du taux de natalité et au vieillissement de la société, le défi consiste à assurer une main-d'œuvre suffisante au Japon, notamment pour répondre aux besoins en matière de soins infirmiers et de maintien de la productivité manufacturière. Il est désormais proposé de résoudre ces difficultés en faisant appel à des travailleurs japonais

1 Ceci fait référence à un récit de Motonari Mori (un samouraï renommé au XVI^{ème} siècle), qui expliqua à ses trois fils : « Une flèche peut être brisée facilement, mais trois flèches maintenues ensemble ne le peuvent pas ». L'administration a introduit trois nouvelles flèches en septembre 2015 : (1) le renforcement de l'économie, (2) le soutien aux services de garde d'enfants et (3) la réforme de l'aide sociale.

2 Plan du ministère de la Justice, de l'Immigration et du Logement en 2019 : http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri06_00140.html

3 Division des affaires des travailleurs étrangers, Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, communiqué de presse du 25/01/2019 : https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_03337.html

4 Voir note 2.

qui traditionnellement n'avaient pas accès à l'emploi, à l'instar des femmes, des jeunes, des personnes âgées et des personnes handicapées. En outre, il est également envisagé de permettre aux travailleurs étrangers d'immigrer pour travailler, dans des secteurs jusqu'à présent fermés aux étrangers⁵. Par ailleurs, compte tenu des évolutions de l'économie et de la société engendrées par la mondialisation, un problème politique se pose aujourd'hui, non seulement pour ce qui est de la formation des ressources humaines japonaises mais aussi au sujet de l'immigration d'un large spectre de ressortissants étrangers hautement qualifiés, afin de maintenir et de renforcer la compétitivité internationale du Japon.

À moyen et long terme, l'élaboration de politiques contribuant à l'essor du Japon avec des citoyens japonais et avec des ressortissants étrangers va revêtir une importance croissante. Il faudra également nécessaire de réfléchir à la manière de lutter contre le chômage des travailleurs japonais et des étrangers en cas de ralentissement économique.

Si l'on étudie la politique d'immigration en vigueur au Japon des années 1980 jusqu'à aujourd'hui, outre le fait que les travailleurs non qualifiés n'étaient pas admis dans le pays, on constate qu'elle ressemble à une série de stratégies *ad hoc* fortement influencées par les évolutions des besoins industriels. Ainsi, lorsque l'économie japonaise s'est développée, un grand nombre d'étrangers fut admis, tels que les *Nikkei-jin* (descendants d'origine japonaise jusqu'à la troisième génération)⁶ et les apprentis (désormais appelés « stagiaires techniques » ou simplement « stagiaires »). Mais à chaque récession, le Japon a obligé ces ressortissants étrangers à retourner dans leur pays d'origine⁷. Dès lors, on peut légitimement se demander si le Japon a vraiment tiré les leçons de ces expériences.

Dans le présent article, nous examinerons les politiques relatives aux travailleurs étrangers au regard du droit du travail (I) avant d'étudier les questions juridiques liées à la Loi sur le contrôle de l'immigration (II).

Préalablement, il est nécessaire de clarifier le contexte dans lequel s'inscrit l'examen des questions de droit du travail et de politique générale concernant les travailleurs étrangers (voir Figure 1).

- 5 Dans le cadre du récent débat, Nippon Keidanren (Fédération japonaise des entreprises) a suggéré d'autoriser l'immigration d'une main-d'œuvre hautement qualifiée selon certains paramètres. Voir « Nippon Keidanren, An Economy and Society That Responds to the Challenges of a Declining Population », 14 octobre 2008 : <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2008/073.html>. La Chambre de commerce et d'industrie japonaise (JCCI) et la CCI de Tokyo ont récemment proposé la création d'un nouveau statut de résident pour les « travailleurs moyennement qualifiés » : « JCCI and Tokyo CCI, A Proposal on Accepting Foreign Workers in Specialist/Technical Fields », 25 avril 2018 : <https://www.jcci.or.jp/recommend/2018/0426110527.html>.
- 6 Les travailleurs *Nikkei-Jin* ont le statut de résident de « conjoint ou enfant de ressortissant japonais » ou de « résident de longue durée ». Récemment, un programme de traitement spécial a été mis en place pour les travailleurs *Nikkei-Jin* de quatrième génération, afin de leur permettre de travailler au Japon pendant un certain temps.
- 7 En réalité, de nombreux travailleurs *Nikkei-jin* pauvres et sans emploi sont restés au Japon pendant la récession mondiale. Voir H. Watanabe, « Gaikokujin Rodosha No Shitsugyo No Genjo », Enquêtes sur les travailleurs étrangers au chômage, *Japan Institute for Labour Policy and Training*, 2012, p. 43.

Figure 1 : Cadre des politiques et des lois relatives aux travailleurs étrangers

Source : Créé par l'auteur

La première réflexion porte sur les principes de sélection et d'intégration, considérés comme fondamentaux pour toute politique relative aux ressortissants étrangers. En vertu des conventions internationales, chaque Etat détermine, à sa seule discrétion, quels sont les ressortissants étrangers autorisés à entrer sur son territoire⁸. Il s'agit du principe de sélection dont les critères sont définis par chaque Etat à travers des lois sur l'immigration (dans le cas du Japon, la Loi sur le contrôle de l'immigration).

Pour les ressortissants étrangers admis et résidant dans un pays conformément aux lois en vigueur, le principe d'intégration exige de leur accorder le même statut que les ressortissants du pays d'accueil, sans discrimination aucune. Le principe d'intégration est souvent repris dans les conventions internationales concernant le traitement national⁹, et joue un rôle important dans l'établissement des droits des ressortissants étrangers. Dans la pratique, les pays ont adapté leur Constitution et leurs lois pour réglementer le principe de l'intégration. S'agissant des points spécifiquement examinés dans le présent article, le droit du travail et de l'emploi est bien le moyen par lequel l'intégration est réalisée de manière fonctionnelle.

Pour résumer ce qui précède en termes de politique concernant les travailleurs étrangers, le droit de l'immigration constitue le moyen de concrétiser le principe de sélection, alors que le droit du travail et de l'emploi est le moyen de réaliser le principe d'intégration. Nous pouvons dès lors considérer ces perspectives en abordant le droit de l'immigration du point de vue de la politique du travail (I) et, inversement, en abordant le droit du travail et de l'emploi du point de vue de la politique d'immigration (II). Enfin, une troisième réflexion portera sur l'équilibre et l'harmonisation entre les principes de sélection et d'intégration, au sein même des politiques de l'immigration et du travail (III).

8 La jurisprudence confirme également que le droit des étrangers de rester dans un pays n'est pas protégé par la Constitution (*McLean v Ministère de la Justice*, Jugement de la Cour suprême, 4 octobre 1978, 32 Minshu 7, 1223).

9 Par exemple la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966).

I - LES RÉGIMES DU DROIT DE L'IMMIGRATION LIÉS À LA POLITIQUE DU TRAVAIL

En ce qui concerne la politique du travail, certaines fonctions du droit de l'immigration peuvent influencer sur le droit régissant le marché du travail d'un pays. Plus spécifiquement, le droit de l'immigration a généralement les effets suivants :

- Il détermine si les étrangers peuvent être admis et, le cas échéant, la durée de leur séjour (permanent ou temporaire, immigrés ou non-immigrés);
- Il tient compte de l'impact sur le marché du travail national (considérations relevant de la politique du travail);
- Il contrôle la qualité des travailleurs étrangers (qualifiés ou non qualifiés);
- Il contrôle la quantité des travailleurs étrangers (plafond, attribution de visas).

Pour remplir ces fonctions, le droit de l'immigration établit des régimes spécifiques. C'est ainsi que, dans la plupart des pays, la législation en matière d'immigration pour les travailleurs étrangers adopte une combinaison de régimes (voir Tableau 1).

Le Japon applique un système de statut de résidence (a), un système de points (b) et une admission basée sur le transfert de technologie, de compétences ou de connaissances (c), cette dernière catégorie étant appelée programme de formation des stagiaires techniques. Son système de points diffère de celui des autres pays. En ce sens, il serait plus exact de l'appeler « système de traitement préférentiel à base de points » pour les professionnels hautement qualifiés bénéficiant du statut de résident, y compris (par exemple) une autorisation accélérée pour le statut de résident permanent. En revanche, le Japon n'utilise aucun des trois autres systèmes décrits dans le tableau 1 (d à f).

II - LES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS ET LA LOI SUR LE CONTRÔLE DE L'IMMIGRATION : MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE DE SÉLECTION

En ce qui concerne la limitation de la durée du séjour, un point important de la politique d'immigration consiste à déterminer si un pays (a) accepte les immigrants, auxquels le statut de résident permanent est attribué au moment de l'entrée, ou (b) n'accepte les étrangers qu'en tant que non-immigrants, autorisés à rester temporairement. Jusqu'ici, la politique japonaise consistait à n'accepter que les non-immigrants. Aujourd'hui, il est cependant plus facile pour un étranger qui arrive pour la première fois au Japon en tant que non-immigrant d'obtenir le statut de résident permanent après un séjour d'une certaine durée.

En ce qui concerne la gestion qualitative des travailleurs étrangers, il s'agit de savoir si un pays (a) n'accepte que des travailleurs qualifiés ou spécialisés, ou (b) accepte également des travailleurs non qualifiés. Il s'agit là d'une question politique importante. Au Japon, la règle consiste, depuis longtemps, à accepter des travailleurs étrangers qualifiés ou compétents dans certains domaines, mais à refuser les travailleurs non qualifiés.

S'agissant enfin de l'admission des non-immigrants, les travailleurs qualifiés sont admis sans grande difficulté, alors que les travailleurs non qualifiés ne sont, à l'heure actuelle, pas acceptés. Les exceptions figurent pour les travailleurs *Nikkei-Jin* et les stagiaires techniques, respectivement introduites dans les années 1980 et 1990.

Tableau 1 : Comparaison internationale des systèmes de droit de l'immigration

Système	Caractéristiques	Principaux objectifs de la réglementation	Exemples de pays d'adoption	Avantages	Inconvénients
(a) Système du statut de résidence	Exige que les étrangers appartiennent à une catégorie basée sur les activités professionnelles	Travailleurs (général)	Etats-Unis Japon	Etablit une catégorie et définit des critères en fonction du marché du travail	Ne convient pas aux activités professionnelles complexes
(b) Système à points	Les autorisations d'entrée et de séjour sont attribuées en fonction des points obtenus par les individus	Des professionnels hautement qualifiés aux travailleurs qualifiés (généralement pour les immigrants)	Canada Australie Royaume-Uni (1)	La transparence de ce système le rend attractif. Il est facile pour les étrangers d'estimer leur propre éligibilité	Même reconnu comme un professionnel hautement qualifié à son entrée, il existe des risques de faible utilisation de la compétence ou de problèmes de chômage ultérieurs
(c) Admission basée sur le transfert de technologie, de compétences ou de connaissances	Un permis de travail est une condition préalable à ce transfert	Travailleurs non qualifiés ou moyennement qualifiés	Japon	Avantages pour les pays d'origine grâce au transfert de compétences. Statut de non-immigrant qui évite les problèmes de résidence permanente.	Abus du système, notamment par l'exploitation d'une main-d'œuvre bon marché. Pour faire face aux abus, des systèmes d'inspection sont nécessaires. Coût social élevé pour protéger les internes
(d) Certification du travail	Estime l'impact d'un travailleur étranger sur le marché du travail et élimine les impacts négatifs tels que les conditions de travail pénibles ou le chômage.	Travailleurs non qualifiés ou moyennement qualifiés	Etats-Unis Allemagne (1)	Réduit / prévient les effets négatifs sur le marché du travail national, les mauvaises conditions de travail, ou le chômage	Avec l'estimation individuelle de l'impact sur le marché du travail, la procédure peut devenir compliquée et prendre beaucoup de temps. Les changements de profession après l'entrée invalident les estimations initiales
(e) Permis de travail	Les employeurs doivent d'abord chercher des travailleurs sur le marché du travail national avant de pouvoir employer des travailleurs étrangers	Employeurs qui veulent engager des travailleurs étrangers au pays	Corée du Sud	Cf ci-dessus (d)	La limitation de la mobilité des travailleurs est contraire aux droits de l'homme (cf la liberté de choix du métier). Ne convient pas pour une autorisation de longue durée
(f) Taxe sur l'emploi (prélèvement)	Imposition d'une taxe ou d'un droit aux employeurs qui font appel à des travailleurs étrangers	Réglemente principalement les employeurs qui font appel à des travailleurs étrangers non qualifiés	Singapour	Coûts sociaux des travailleurs étrangers à la charge de l'employeur. Recettes fiscales utilisées pour la formation professionnelle des nationaux.	A la charge de l'employeur. Si les protections des travailleurs étrangers telles que le salaire minimum et l'égalité d'emploi sont insuffisantes, la charge fiscale réduira probablement les salaires des travailleurs étrangers

(1) Le Royaume-Uni et l'Allemagne acceptent tous deux des étrangers extérieurs à l'EEE.

Source : Créé par l'auteur

A - LE STATUT DE RÉSIDENCE

Si l'on examine brièvement le traitement des travailleurs étrangers par la loi japonaise sur le contrôle de l'immigration, on constate qu'en vertu de cette loi, le concept de base en matière d'immigration et de séjour des ressortissants étrangers est leur statut de résidence (voir Tableau 2). En principe, les ressortissants étrangers ne peuvent entrer et rester au Japon que si leur statut le permet (article 2-2) et, sauf autorisation à renouveler leur séjour (article 21), ils ne peuvent rester au Japon au-delà de l'expiration de leur statut de résidence. En outre, les ressortissants étrangers ne peuvent se livrer à aucune activité générant un salaire ou une rémunération autre que celles expressément autorisées par les conditions de leur statut de résidence (article 19).

Les statuts de résidence qui permettent d'occuper un emploi sont ceux de « résident permanent », de « conjoint ou enfant de ressortissant japonais », de « conjoint ou enfant de résident permanent » ou de « résident de longue durée ». Ces statuts ne sont pas basés sur les qualifications professionnelles, et leurs titulaires sont donc autorisés à occuper n'importe quel type d'emploi, y compris des emplois non qualifiés.

Les ressortissants étrangers n'appartenant à aucune de ces catégories ne peuvent être admis sans compétences techniques particulières. Les ouvriers non qualifiés ne sont ainsi pas admis. Les statuts de résidence qui permettent de travailler sont limités à des profils hautement spécialisés : ingénieur / spécialiste en sciences humaines / services internationaux, diplomate, professeur et d'autres catégories indiquant un engagement dans la vie publique. Les « activités désignées » constituent une autre catégorie de statut, dont la portée est définie par le Ministre de la Justice. Parallèlement, d'autres statuts, tels que celui « d'étudiant », ne permettent de travailler en dehors des activités autorisées par le statut que sous certaines conditions. Dès lors, la Loi sur le contrôle de l'immigration utilise le statut de résidence pour restreindre le travail des ressortissants étrangers.

S'agissant de l'ampleur de l'immigration ainsi rendue possible par ces statuts, il a été admis que certains statuts de résidence nécessitaient des ajustements, compte tenu de leur impact sur l'industrie japonaise et sur la vie des citoyens japonais. Pour les catégories ingénieur / spécialiste en sciences humaines / services internationaux, gestionnaire d'entreprise et transfert dans la même entreprise, les critères d'obtention de l'autorisation d'entrée au Japon sont définis dans une ordonnance ministérielle, conformément à l'article 7, paragraphe 1, point ii) de la Loi sur le contrôle de l'immigration (ci-après dénommée « ordonnance sur les critères »). Parmi les statuts de résidence auxquels s'applique l'ordonnance sur les critères, les catégories définies selon le type d'activité professionnelle sont presque toutes soumises à l'obligation légale imposant que les travailleurs étrangers « reçoivent une rémunération égale ou supérieure à tout ressortissant japonais effectuant le même travail ». Il en ressort clairement que la législation cherche à minimiser l'impact de l'admission de ces ressortissants étrangers sur le marché du travail, en dépit du fait que l'ordonnance sur les critères n'apporte pas d'indication sur la manière de déterminer si un travailleur étranger reçoit une rémunération équivalente ou supérieure à celui d'un travailleur japonais.

Tableau 2 : Détermination de la liberté de travail par le statut de résidence

Statut de résidence défini par l'activité *1				Statut de résidence défini par l'identité ou le poste
Autorisé à travailler dans le cadre du statut de résidence		Non autorisé à travailler sans autorisation	Dépend du contenu de la désignation du Ministre de la Justice	Aucune restriction de travail
Diplomate	Professionnel hautement qualifié (i)(a), (i)(b), (i)(c), (ii)	Activités culturelles	Activités désignées	Résident permanent
Fonctionnaire		Visiteur temporaire		Conjoint ou enfant de ressortissant japonais
Professeur		Etudiant		Conjoint ou enfant de ressortissant permanent
Artiste		Stagiaire		Résident de longue durée
Activités religieuses	Gestionnaire d'entreprise	Personne à charge		
Journaliste				
	Services de comptabilité juridique			
	Services médicaux			
	Chercheur			Loi spéciale*2
	Instructeur			Résident permanent spécial
	Ingénieur/spécialiste en sciences humaines/ services internationaux			
	Transfert dans la même société			
	Soins infirmiers			
	animateur			
	Travailleur qualifié			
	Travailleurs qualifiés spécifiques (i) & (ii)			
	Formation des stagiaires techniques (i)(a), (i)(b), (ii)(a), (ii)(b), (iii)(a), (iii)(b)			

*1 Le ministre de la Justice peut accorder une autorisation d'emploi allant au-delà du statut de résident.

*2 Loi spéciale sur le contrôle de l'immigration, notamment des personnes ayant perdu la nationalité japonaise en vertu du Traité de paix avec le Japon (loi n° 71 de 1991).

Source: Créé par l'auteur, conformément à la loi japonaise sur le contrôle de l'immigration.

B - L'INTERDICTION DU TRAVAIL ILLÉGAL

Les ressortissants étrangers travaillant sans bénéficier du statut de résidence (c'est-à-dire sans permis de travail) sont appelés travailleurs sans papiers. Les employeurs qui engagent des travailleurs sans papiers, les placent sous leur contrôle ou les envoient régulièrement travailler pour des tiers, sont passibles de poursuites pour avoir facilité le « travail au noir » (article 73-2, paragraphe [1]). Les travailleurs sans papiers sont eux-mêmes passibles de sanctions (article 70) et d'expulsion (article 24); mais le Ministre de la Justice peut tenir compte de leur situation pendant la procédure d'expulsion. Si une autorisation spéciale de séjour est accordée, la personne concernée peut rester au Japon en vertu du statut de résidence qui lui est alors octroyé (article 50).

III - LE PROGRAMME DE FORMATION DES STAGIAIRES TECHNIQUES

Avant la modification de 2009, la révision du programme de stages de formation professionnelle et technique dans l'industrie avait fait l'objet de nombreuses discussions au Japon, notamment sur le sujet de la protection des stagiaires en formation continue. Dans le système antérieur à 2009, les stagiaires de première année en formation professionnelle n'étaient pas protégés par la législation du travail car ils n'étaient pas considérés comme des « travailleurs ». Depuis la modification de 2009, toute formation, y compris la formation continue, est considérée comme une formation des stagiaires. En ce sens, le droit du travail et de l'emploi s'applique aux stagiaires dès la première année de leur programme. Ils sont donc classés comme stagiaires ayant le statut de travailleurs, sauf pendant la période d'orientation qui débute immédiatement après l'arrivée au Japon. En outre, un nouveau statut de résidence appelé « formation des stagiaires techniques » a été créé le 1^{er} juillet 2010 et combine les anciens statuts de « stagiaire » et « d'activités désignées ».

Néanmoins, des problèmes subsistent dans le cadre du programme de formation des stagiaires techniques, notamment des violations des lois du travail et de l'emploi par les entreprises hôtes et la collecte d'un soi-disant « dépôt de garantie » par les organismes d'envoi étrangers. Bien que le programme ait pour objectif de promouvoir le transfert de compétences vers les pays en développement, on l'a également accusé d'obtenir de façon détournée de la main-d'œuvre bon marché.

En réponse à ces problèmes, la loi sur la formation des stagiaires techniques a été promulguée en 2016 et le nouveau programme de formation des stagiaires techniques a été mis en œuvre le 1^{er} novembre 2017. Cette loi a institué un nouvel organisme de réglementation appelé l'« Organisation de formation des stagiaires techniques ». En outre, les organismes de supervision qui gèrent l'acceptation des stagiaires doivent désormais obtenir l'autorisation du gouvernement pour exercer leurs activités. La loi est appliquée par divers moyens et prévoit des sanctions, telles l'annulation de l'agrément de ces entités et l'accréditation des plans de formation des stagiaires techniques. Face aux pressions subies par le gouvernement, le programme a été considérablement étendu et comprend désormais les emplois de soins aux personnes âgées.

En vertu de la loi de 2016, le statut de résidence « formation technique des stagiaires » est structuré en trois phases, en fonction de la nature des activités. La phase 1 couvre les activités correspondant aux formations en salle de classe qui intègrent aussi une formation en milieu de travail, la phase 2 couvre la formation technique du stagiaire et correspond à l'ancien stage technique, et la phase 3 couvre les activités de formation permettant de développer des compétences plus élevées. Toutes ces étapes sont réalisées dans le

cadre d'un contrat de travail, de sorte que les stagiaires techniques sont couverts par la législation du travail. Chaque étape est ensuite divisée en deux catégories (a) et (b), en fonction du mode d'acceptation : pour la catégorie (a), la formation est dispensée par les entreprises à titre individuel (« formation individuelle en entreprise ») et pour la catégorie (b), la formation correspond à un apprentissage géré par un organisme (article 2-2 et tableau annexé I (2) de la loi sur le contrôle de l'immigration). Les activités d'acquisition de compétences sont entreprises dans le cadre d'une relation de travail avec un « prestataire de formation de stagiaires » (une entreprise hôte), sous le contrôle d'un organisme de supervision, conformément au plan de formation technique du stagiaire préparé par le prestataire de formation.

L'une des caractéristiques les plus importantes de la loi de 2016 sur la formation des stagiaires techniques est l'articulation entre la politique d'immigration et la politique du travail. En effet, la loi contient à la fois des règles relatives à l'immigration et des règles concernant la protection des travailleurs. Cette loi pourrait donc être considérée comme une législation hybride. Malgré sa promulgation, le programme réformé de formation des stagiaires techniques reste cependant toujours critiqué et considéré comme un moyen d'importer de la main-d'œuvre bon marché. Par ailleurs, il sera indispensable de surveiller de près la bonne application de la loi. Par exemple, dans le secteur de la construction, secteur important pour le programme de formation des stagiaires techniques, les risques d'accidents du travail sont plus élevés. Des mesures sur l'utilisation du programme doivent être définies, ainsi que des mécanismes de sécurité au travail pour les travailleurs étrangers.

IV - L'INTRODUCTION DU STATUT DE RÉSIDENCE DE « TRAVAILLEUR QUALIFIÉ SPÉCIFIQUE » EN 2018

Le gouvernement japonais a modifié la loi sur le contrôle de l'immigration à la fin de l'année 2018. En vigueur depuis le 1^{er} avril 2019¹⁰, la loi révisée établit un nouveau statut de résidence, celui de « travailleur qualifié spécifique » de niveau (i) ou (ii).

Le gouvernement a annoncé que 345 140 travailleurs qualifiés seraient admis au cours des cinq premières années du programme, dans 14 secteurs d'activité spécifiques confrontés à de graves pénuries de main-d'œuvre : soins infirmiers, nettoyage de bâtiments, industrie des matériaux de construction, industrie des machines industrielles, industrie électronique et électrique, construction, construction navale / industrie maritime, maintenance automobile, aviation (manœuvres au sol dans les aéroports et maintenance des avions), hôtellerie, agriculture, industrie de la pêche, fabrication de produits alimentaires et de boissons, et services de restauration.

Pour obtenir le statut de résident en tant que « travailleur qualifié spécifique de niveau (i) », un étranger doit réussir des tests de compétences et prouver ses aptitudes linguistiques de base en japonais. Les stagiaires en formation technique peuvent postuler dans l'un des 14 secteurs susmentionnés sans avoir préalablement passé de tests de compétences et de japonais. Ces ressortissants étrangers doivent avoir les compétences suffisantes pour pouvoir commencer à travailler sans formation spécifique. De plus, même s'ils doivent être âgés d'au moins 18 ans et être en bonne santé, aucune qualification scolaire n'est

10 Le 8 décembre 2018, la Diète (Parlement du Japon) a adopté la loi de révision de la loi sur le contrôle de l'immigration et la reconnaissance des réfugiés.

requis. Les travailleurs ayant le statut de « travailleur qualifié spécifique de niveau (i) » sont autorisés à rester au Japon pendant un maximum de cinq ans. S'ils ne peuvent obtenir le niveau de compétence d'un « travailleur qualifié spécifique de niveau (ii) », ils doivent retourner dans leur pays d'origine. Ils ne sont pas autorisés à faire venir des membres de leur famille dans le pays.

Pour bénéficier du statut de « travailleur qualifié spécifique de niveau (ii) », un ressortissant étranger doit avoir acquis des compétences aussi élevées que pour les autres niveaux d'admission au statut de résident. Bien que la durée maximale du séjour soit de cinq ans, cette période est renouvelable sans limitation. Les personnes ayant ce statut sont également autorisées à faire venir des membres de leur famille dans le pays. Il est donc possible pour un « travailleur qualifié spécifique de niveau (ii) » de rester au Japon pendant une longue période, voire de manière permanente.

Cette modification pourrait entraîner des changements majeurs dans la politique d'immigration, notamment du fait de l'admission d'un plus grand nombre de travailleurs non qualifiés. Si certaines parties prenantes considèrent les travailleurs étrangers non qualifiés comme une source de main-d'œuvre bon marché, d'autres craignent en revanche le coût de leur formation et de leur prise en charge, et invoquent des barrières culturelles et linguistiques. Les facteurs d'intégration, tels que les coûts sociaux, la sécurité publique et la stabilité sociale, constituent également des préoccupations.

Le durcissement par le Japon de certains aspects de sa politique d'immigration, à l'instar des règles du programme de formation des stagiaires techniques, sera compensé par la possibilité d'assouplir les exigences applicables aux professionnels hautement qualifiés et d'accroître l'immigration des travailleurs non qualifiés. Parallèlement, il devient plus facile, pour les étrangers entrés au Japon en tant que non-immigrants, d'obtenir le statut de résident permanent.

Au niveau du marché du travail national, des réactions hostiles se sont manifestées, laissant à penser que le gouvernement pourrait avoir besoin de mener des consultations plus approfondies. Ainsi, il pourrait s'avérer nécessaire d'introduire certains tests sur le marché du travail, par exemple en obligeant les employeurs qui envisagent d'embaucher des travailleurs étrangers de prouver qu'ils ont tenté au préalable de recruter des Japonais. En outre, l'idée d'intégration, qui devrait être envisagée dans le cadre de la politique du travail et de l'emploi, n'est pas suffisamment prise en compte pour le moment. Pour éviter les conséquences négatives pour le marché du travail national et les problèmes liés aux conditions de travail et au chômage des travailleurs étrangers, il est indispensable d'intégrer et d'ajuster ces politiques dans une perspective à long terme.

Conclusion

Les pénuries chroniques de main-d'œuvre ont conduit le gouvernement japonais à libéraliser sa politique d'immigration. Face à l'aggravation de la pénurie de main-d'œuvre dans une société japonaise vieillissante, le gouvernement japonais s'achemine vers une acceptation plus large des travailleurs non qualifiés en vertu de la modification de 2018 de la loi sur le contrôle de l'immigration. Cependant, le gouvernement nie toute modification de sa politique, soulignant que le terme « qualifié » figure dans le statut de résidence nouvellement créé.

Ces questions ne concernent pas uniquement l'immigration, mais également le marché du travail. Les propositions formulées dans cet article pourraient utilement enrichir l'examen de la politique juridique relative aux travailleurs étrangers. À cet égard, il paraît nécessaire de parvenir à un équilibre et à une harmonisation entre, d'une part, la sélection des étrangers dans le cadre de la politique d'immigration et d'autre part, l'intégration des travailleurs étrangers dans le cadre de la politique du travail.

Les évolutions de la politique d'immigration du Japon offrent une réponse, à court terme, aux problèmes actuels de pénurie de main-d'œuvre. Mais il semble que les impacts potentiellement négatifs sur le marché du travail national ne soient pas suffisamment pris en compte, d'autant plus qu'il n'existe aucun test du marché du travail. Une autre lacune dans les évolutions politiques actuelles réside dans la prise en considération insuffisante de « l'intégration », qui devrait principalement s'appliquer dans le cadre de la politique du travail et de l'emploi. Pour éviter les impacts négatifs sur le marché du travail national et remédier aux problèmes liés aux conditions de travail et au chômage des travailleurs étrangers, il est indispensable d'intégrer et d'ajuster les politiques d'immigration, de travail et d'emploi dans une perspective à long terme. Certes, les travailleurs non qualifiés n'étaient auparavant admis au Japon que par la petite porte. Même si la législation en vigueur continue d'exiger des « qualifications », il semble bien pourtant qu'avec la politique actuelle, le Japon commence à ouvrir ses portes.

CHIZUKO HAYAKAWA

Professeur, Université de Saga, Japon

Thèmes de recherche : politique d'immigration et droit du travail.

Publications :

~ C. Hayakawa, *Gaikokujin Rodosha to Ho*, Les travailleurs étrangers et la loi, Shinzansha, Japon, 2019, à paraître.

~ C. Hayakawa, « Japan's New Foray into Immigration Policy », *AsiaGlobal Online*, Université de Hong Kong, 27/09/2018 : <https://www.asiaglobalonline.hku.hk/japans-new-foray-into-immigration-policy/>