Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

1 | 2019
Doctrines

Japon

Eri Kasagi et Hitomi Nagano

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rdctss/1680>

DOI : 10.4000/rdctss.1680

ISSN : 2262-9815

Éditeur

Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2019

Pagination : 198-201

ISSN : 2117-4350

Référence électronique

Eri Kasagi et Hitomi Nagano, « Japon », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* [En ligne], 1 | 2019, mis en ligne le 01 novembre 2021, consulté le 13 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/rdctss/1680> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdctss.1680>

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.

ERI KASAGI

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

HITOMI NAGANO

UNIVERSITÉ DE SOPHIA

I - LA « RÉFORME POUR MIEUX TRAVAILLER » (HATARAKIKATA KAIKAKU)

A - LE CONTEXTE ET LES ENJEUX DE LA RÉFORME

L'année 2018 a été marquée par la « Réforme pour mieux travailler » (Hatarakikata Kaikaku), effectuée par l'adoption d'une loi n° 71-2018, comprenant divers nouveaux dispositifs et changements dans le domaine du droit du travail. Selon l'explication présentée par le Gouvernement, deux constats justifient cette réforme : la pénurie de mains-d'œuvre comme conséquence du vieillissement de la population et de la décroissance démographique d'abord, ainsi que le besoin pour les travailleurs de concilier leur vie professionnelle avec leur vie familiale. Les deux points sont en effet liés l'un et l'autre, car la conciliation de la vie professionnelle et familiale est devenue aujourd'hui un enjeu majeur, notamment pour favoriser la participation des femmes au marché du travail, justement, au moins en partie, dans l'intention de compléter la pénurie de main-d'œuvre générée par la décroissance démographique. Ces deux facteurs vont contribuer, toujours selon le Gouvernement, à augmenter la productivité, à faciliter l'accès au travail, ainsi qu'à créer un environnement dans lequel les travailleurs peuvent pleinement développer leurs motivations et capacités. Cette explication présentant les 3 buts de la réforme montre bien le caractère équivoque de cette dernière. En effet, comme nous allons le voir, dans l'ensemble des mesures prises par cette loi se trouvent des orientations différentes et parfois contradictoires, notamment en ce qui concerne les nouvelles règles sur le temps de travail.

B - LA LUTTE CONTRE LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES EXCESSIVES

Une première partie des mesures introduites par la loi envisage une meilleure protection de la santé des travailleurs, notamment en limitant les heures supplémentaires. Si cette volonté du Gouvernement a été présente dès le premier discours du premier ministre concernant la réforme en septembre 2016, elle a été renforcée par une médiatisation importante, avec l'intervention au même moment, d'un cas de suicide d'une jeune salariée travaillant dans un grand groupe publicitaire 'Dentsu'. Ce suicide, reconnu en octobre 2016¹ comme étant la conséquence d'une maladie professionnelle déclenchée par des heures supplémentaires excessives, a eu une portée symbolique puisque Dentsu avait déjà été condamné par la justice à la fin des années 1990 suite au suicide d'un jeune salarié pour surmenage, une affaire également très médiatisée. La nouvelle affaire a ainsi montré qu'après environ 20 ans de débats et malgré quelques réformes concernant la protection de la santé au travail, l'excès de travail reste toujours tout à fait présent, et malheureusement largement banalisé dans les entreprises japonaises.

Parmi les causes principales de cet excès de travail, l'absence - avant la réforme - de la limite absolue du temps de travail nous intéresse ici particulièrement. En effet, l'art. 36 de la loi sur les normes du travail (Loi n° 49-1947) prévoyait la possibilité pour l'employeur de

1 Décision du Bureau de l'inspection du travail de Mita (Tokyo), octobre 2016.

prolonger le temps de travail en concluant un accord écrit avec un syndicat représentant de la majorité des travailleurs, ou en l'absence de ce dernier, un (des) travailleur (s) représentant (s) la majorité des travailleurs. Cet accord permettait d'imposer pratiquement sans limites des heures supplémentaires aux travailleurs concernés. Or, la réforme a introduit, pour la première fois dans l'histoire de la loi sur les normes du travail depuis son adaptation en 1947, un plafond des heures supplémentaires autorisées dans le cadre de cet article 36. En cas de non-respect de ce plafond, l'employeur peut subir une sanction prévue par la loi (v. art.119, n. 1 de la même loi. Sa mise en vigueur graduelle est prévue à partir du 1er avril 2019).

L'introduction de cette limite absolue du temps de travail constitue sans conteste un changement historique du Droit du travail japonais. Les conséquences réelles, du point de vue de la prévention du surmenage, méritent pourtant d'être appréciées et examinées avec nuance pour plusieurs raisons, dont deux que nous évoquerons ici. Premièrement, le plafond des heures supplémentaires est fixé à un niveau assez élevé. Il peut en effet atteindre 100 heures par mois et 720 heures par an dans le cas d'une situation exceptionnelle (dont la durée peut couvrir jusqu'à six mois par an), alors qu'effectuer 100 heures supplémentaires par mois est considéré aujourd'hui, par le ministère de la santé, du travail et des affaires sociales, comme susceptible de déclencher des troubles cardio-vasculaires et cérébraux, permettant ainsi de les qualifier de maladie professionnelle². Deuxièmement, la réforme a également introduit plusieurs mesures pour rendre flexible le temps de travail pour certains travailleurs, dont un nouveau dispositif pour les « professionnels de haut niveau » que nous examinerons ci-après.

C - LA FLEXIBILISATION DU TEMPS DE TRAVAIL

Le dispositif de « professionnels de haut niveau » permettrait, sous certaines conditions et pour les travailleurs exerçant certains métiers dont le salaire dépasse un certain seuil, une exemption totale de la réglementation concernant le temps de travail, les congés, le travail de nuit, etc. (Art. 41-2 nouveau de la loi sur les normes du travail, dont la mise en vigueur est prévue pour le 1^{er} avril 2019). Il s'agit de travailleurs qui effectuent un travail bien défini, nécessitant des compétences ou des connaissances particulières³ et dont le salaire annuel dépasse 80 000 euros environ. L'exemption de la réglementation est accordée sous certaines conditions, notamment l'accord du salarié concerné ainsi que l'adoption de mesures pour la protection de la santé de ce dernier requises par la loi.

D - LE RENFORCEMENT DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE SALARIÉS AYANT DIFFÉRENTS TYPES DE CONTRATS

La loi a également introduit des mesures pour renforcer l'égalité de traitement entre les salariés ayant des statuts différents en raison de leur contrat de travail - contrat de travail à temps partiel, CDI, intérimaire. Dans le contexte du marché du travail japonais, où règne une division entre les travailleurs permanents (réguliers) et non permanents (irréguliers), en accordant un traitement privilégié aux travailleurs permanents, la question de la différence de traitements a toujours été un problème délicat. En effet, dans beaucoup d'entreprises, toutes les organisations et services de gestion des ressources humaines s'appuient, même

2 Circulaire ministérielle du 12. 12. 2001, kihatsu n° 1063.

3 Entre autres, différents métiers dans le domaine des finances, consultant ou conseiller d'investissement, sont prévus comme les métiers correspondant à ces critères.

aujourd'hui, sur cette distinction. Depuis les années 1990 et notamment depuis 2000, cette question est devenue un enjeu important avec le changement structurel du marché du travail, comme l'augmentation des travailleurs irréguliers ainsi que de la main-d'œuvre féminine. A titre d'exemple, l'article 20 de la loi sur la relation contractuelle de travail interdit depuis 2008 toute différence de conditions du travail non-raisonnable entre le travailleur titulaire d'un CDD et celui d'un CDI. Cette dernière a provoqué un développement important du contentieux sur cette question,⁴ dont certains ont très récemment abouti aux arrêts de la Cour suprême⁵. La réforme a complété et renforcé des mesures existantes, en introduisant, entre autres, des articles qui interdisent (en simplifiant beaucoup le texte de la loi) toute différence de traitement pour les travailleurs en CDD ainsi que pour les travailleurs à temps partiel, quand leur travail est comparable à celui des travailleurs réguliers (Art. 9 nouveau de la loi pour l'amélioration de la gestion des travailleurs à temps partiel et des travailleurs en CDD, dont l'entrée en vigueur graduelle est prévue à partir du 1^{er} avril 2020).

II. LES DERNIÈRES POLITIQUES SUR L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES

A - L'EMPLOI DANS LE SECTEUR PUBLIC

À l'été 2018, on a révélé que les chiffres sur l'emploi des personnes handicapées dans le secteur public avaient été gonflés. Cela a fait la une des titres de journaux télévisés et le gouvernement a finalement reconnu la manipulation de ces statistiques, ce qui a provoqué une onde de choc.

La loi impose des quotas obligeant les employeurs à employer des personnes handicapées. Ainsi, le secteur privé doit employer 2,2 % de personnes handicapées et le public 2,5 % (Art. 38 et Art. 43 de la loi relative à la promotion de l'emploi des personnes handicapées). Les employeurs doivent également déclarer le nombre de personnes handicapées qu'ils emploient chaque année. Le secteur public national avait déclaré qu'il employait environ 6 850 personnes handicapées au 1^{er} juin 2017. Ce chiffre correspondait à un taux d'emploi de 2,49 % alors qu'en réalité, il en employait seulement 1.18 % soit la moitié du taux déclaré. Cela est essentiellement dû au fait que le secteur public avait intégré dans ses statistiques les personnes qui ne correspondaient pas à la définition des personnes handicapées établie par la loi (Art. 37). Cette fraude a révélé que l'emploi des personnes handicapées dans le secteur public était beaucoup moins important que ce que nous pensions.

Après cette révélation, le gouvernement a immédiatement créé une commission d'enquête sur cette affaire. Cette dernière a alors publié un rapport en octobre dernier, où elle met en évidence plusieurs raisons à l'origine de ce problème dont entre autres un système de contrôle inapproprié⁶ et un mauvais recensement des personnes handicapées ciblées, etc. Le lendemain de la publication de ce rapport, le gouvernement a annoncé

4 Y. Shibata, « Actualité juridique Japon », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2017-1, p. 154.

5 Arrêt de la Cour Suprême du 1^{er} Juin 2018, *Minsyu*, v. 72, n. 2, p. 202 (affaire Nagasawaun-yu), ainsi que celui de la même date, *Minsyu* v. 72, n. 2, p. 88 (affaire Hamakyo rex).

6 Dans le secteur privé, si les quotas ne sont pas respectés, les entreprises doivent payer une contribution (Art.53), comparable à celle à l'AGEFIPH en France. Ce système ne s'applique pas au secteur public.

sa prochaine politique sur l'emploi des personnes handicapées dans le secteur public avec quatre axes principaux: le renforcement du contrôle sur l'obligation d'employer, la mise en œuvre de directives pour atteindre rapidement le taux d'emploi légal, l'extension des lieux d'activité des personnes handicapées, l'amélioration de l'accessibilité aux postes de fonctionnaires. Conformément à ces quatre principes, divers efforts seront désormais déployés dans le secteur public. Parmi ceux-ci figurent la formulation de programmes concrets concernant l'emploi et le maintien des personnes handicapées dans leurs lieux de travail, ainsi qu'un nouveau cadre de recrutement. En plus, il a été confirmé que les personnes handicapées se verront proposer « des mesures appropriées » introduites dans la réforme en 2013⁷.

B. LES MOTS-CLÉS SUR L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES

En juillet 2018, juste avant la découverte de cette manipulation des statistiques, le rapport du « groupe de recherche sur les possibilités du système de promotion de l'emploi des personnes handicapées » a été publié. Si le scandale de fraude semble malheureusement avoir fait ombre à ce rapport, ce dernier garde toute sa valeur, en rappelant les points importants à débattre concernant la promotion pour l'emploi des personnes handicapées. Il relève en effet les mots-clés suivants.

Le premier mot-clé est « la diversité ». Les personnes handicapées sont fréquemment étiquetées comme « personnes handicapées » et font par-là l'objet d'un traitement uniforme, qui ne fait aucun cas de leurs différences, alors que ces personnes présentent une grande diversité, tant du point de vue des caractéristiques de leur handicap que de leurs souhaits ou leurs besoins. Il est nécessaire de construire un système d'emploi des personnes handicapées qui tienne compte de cette diversité.

Le deuxième mot-clé est « la qualité de l'emploi ». Cet enjeu prend de plus en plus d'importance depuis que la loi de 2013 a introduit des mesures pour interdire tout traitement discriminatoire et des obligations légales de prendre des mesures appropriées pour favoriser l'emploi des personnes handicapées. Alors que le système des quotas, qui a l'histoire la plus longue au Japon, contribue principalement à garantir quantitativement l'emploi des personnes handicapées, il est nécessaire en même temps de viser l'amélioration de la qualité en s'appuyant sur ces nouvelles mesures.

Le troisième est « le soutien (ou l'aide) à l'emploi », qui pourrait devenir le sujet central de la future politique de l'emploi des personnes handicapées. En particulier, pour qu'une personne handicapée ayant de grandes difficultés au travail puisse continuer à travailler de manière stable, l'aide publique à l'emploi, doublée d'une coopération entre les réseaux des collectivités locales et les différents agents (tel que le Pôle emploi ou les associations) est indispensable. Au Japon, beaucoup de personnes handicapées ayant de grandes difficultés au travail participent aussi au marché du travail. Ce soutien sera également désormais important pour promouvoir l'emploi des personnes handicapées intellectuelles ou psychiques, en même temps que celui des personnes handicapées physiques⁸.

7 H. Nagano, « Vers la promotion de l'emploi des personnes handicapées dans le secteur public », *Journal mensuel du fonctionnaire local*, février 2019, p. 2.

8 H. Nagano, Lecture du rapport de groupe d'étude sur le futur système d'emploi des personnes handicapées, *Droit du travail trimestriel*, n° 263, 2018, p. 55.