

La montée des contentieux individuels dans les relations de travail et l'attitude ambivalente des syndicats au Japon

Hiromasa Suzuki, IDHE-ENS-Cachan, professeur émérite, université de Waseda

Introduction

Les contentieux individuels dans les relations de travail¹ sont restés longtemps invisibles dans le paysage des relations professionnelles et du droit du travail au Japon. Le cadre juridique du droit du travail, créé pour l'essentiel au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, privilégiait clairement les relations de travail collectives, dans l'idée que les syndicats de travailleurs librement constitués pouvaient mener les négociations collectives sur un pied d'égalité avec les employeurs, en vue d'améliorer leurs conditions de travail. Ainsi, la constitution et la loi sur les syndicats de 1949 garantissaient la liberté d'association et le droit aux négociations collectives. Pour les contentieux individuels de travail, la seule issue possible était le recours au tribunal civil, mais les barrières pour ce recours étaient de taille car, les tribunaux étant submergés par des cas de toutes sortes, la procédure prenait souvent plus de deux ans avant qu'une décision de première instance fût rendue. La majorité des contentieux dont le tribunal civil était saisi portait sur des licenciements abusifs. Les plaignants réclamaient l'annulation du licenciement et leur réinsertion dans l'entreprise concernée. Cette procédure étant coûteuse et longue, elle n'était utilisée que dans des cas graves comme les licenciements de masse ou le licenciement d'activistes syndicaux. Ce qui fait dire à un grand juriste du travail que le recours au tribunal était en dehors du cadre des relations d'emploi traditionnelles². Peu de changements ont été apportés à ce cadre juridique pendant 50 ans.

La prise de conscience de l'augmentation continue des contentieux individuels et de l'inadaptation du cadre juridique des relations collectives de travail créé, il y a plus de cinquante ans, à ce phénomène, a fait surface à partir du milieu des années 1990. D'abord, on a constaté une diminution constante du taux de syndicalisation et du champ des négociations collectives. Le taux de syndicalisation, qui s'était longtemps maintenu aux alentours de 30-35% avant 1980, a reculé à 22% en 1995. Cette baisse était le résultat du déclin relatif des industries manufacturières, dans lesquelles les syndicats étaient bien implantés, au profit du secteur des services. Ainsi, désormais, une grosse majorité de salariés se trouvaient en dehors du champ des négociations collectives. Le développement des services, comme, par exemple, la prolifération des petites supérettes de proximité, appelées « combini » (convenient stores) ou des chaînes de restauration, a créé des relations de travail éclatées et individualisées ; les problèmes d'un gérant de supérette qui n'emploie que des salariés à temps partiel ou des étudiants sont par nature des contentieux individuels. Même dans de grandes entreprises hiérarchisées où « l'emploi à vie » était un mythe partagé, le travail des

¹ Dans cette communication, nous utilisons le terme « contentieux individuels » pour y inclure des plaintes personnelles ou des mécontentements sur les lieux de travail qui ne deviennent pas nécessairement des litiges ou conflits ouverts. En japonais, le terme usuel est « kobetsu rodofunso » (les contentieux de travail individuels).

² K. Sugeno, *Koyoroshikankei no henka to rodoshinpanseido no igi* (Les changements dans les relations professionnelles et les relations d'emploi, et la portée du tribunal du travail, dans *Rodoshinpanseido no riyousha chousa* (Étude des utilisateurs du tribunal du travail), yuhikaku, 2013. P.14.

cadres et des managers est devenu isolé et peu stable, à mesure que les entreprises modifiaient leur gouvernance et restructuraient leur activités en recourant massivement à la délocalisation. Les crises financières de 1996-1997 ont mis fin au mythe de l'emploi à vie dans les grandes banques et institutions financières, ce qui a engendré de fréquents litiges à caractère individuel comme dans le cas du transfert des managers dans une de leurs filiales avec à la clé une importante baisse de revenu.

En réponse à ce développement, les pouvoirs publics ont pris différentes mesures en vue de traiter les problèmes des relations individuelles de travail. Notamment, à partir de 2001, en chargeant les bureaux préfectoraux du travail de donner des conseils aux salariés et de leur fournir, si besoin est, un service de médiation³. En 2006, un nouveau tribunal du travail composé d'un juge professionnel et de deux conseillers provenant des milieux employeurs et travailleurs a été créé pour résoudre rapidement les contentieux individuels. Ce tribunal ne remplace pas le tribunal civil (son recours est possible en cas de désaccord avec la décision du tribunal du travail) mais pour la première fois, les salariés qui s'estiment avoir été lésés peuvent dès lors saisir ce tribunal dont le coût d'enregistrement a été fixé volontairement bas. Les saisies de ce tribunal s'élèvent aujourd'hui à environ 3.500 cas, ce qui prouve leur succès considérable. Tout récemment, les deux canaux de recours ont été l'objet d'une analyse approfondie par deux équipes de chercheurs. Cette communication s'appuie principalement sur ces deux études.

Quelle est l'attitude des acteurs des relations professionnelles à l'égard de ce développement? L'attitude des syndicats est jusqu'ici assez timide et ambivalente. D'une part, la montée des contentieux individuels est un aveu de l'impuissance des syndicats à canaliser ces mécontentements. Surtout, les syndicats d'entreprise ont toujours été très mal à l'aise pour traiter les problèmes individuels et catégoriels, car historiquement ils représentaient la communauté des salariés permanents, sans distinction de grade ni de filières de spécialisation. Dans les petites entreprises, la présence de syndicats est marginale. Or, la majorité des cas portés aux services préfectoraux de travail concernent les salariés de petites entreprises (voir P.6). De plus, les salariés à statut non-régulier, qui représentent aujourd'hui environ 40% des salariés, sont en dehors du champ d'action des syndicats d'entreprise, la forme prédominante des syndicats au Japon. Ainsi, à part dans les grandes entreprises et dans le secteur public, les syndicats n'ont pas les moyens de venir en aide aux salariés vulnérables. Toutefois, les confédérations syndicales peuvent créer des syndicats régionaux ou « *general union* » qui peuvent venir en aide aux salariés laissés pour compte par les syndicats d'entreprise. Il est peut-être un peu tôt pour savoir comment les syndicats de différents niveaux font usage des nouvelles possibilités qu'offrent ces mécanismes de résolution des contentieux individuels de travail.

Pour la lisibilité de cette communication, nous allons d'abord présenter le développement du cadre administratif et juridique concernant les contentieux individuels. Ensuite, nous regarderons la mise en place progressive des services des bureaux préfectoraux de conseil et de médiation. Puis nous analyserons le fonctionnement et l'efficacité des divers mécanismes. Enfin, nous nous interrogerons sur l'attitude des syndicats vis-à-vis de ce nouveau développement.

³ Les bureaux préfectoraux sont des services décentralisés du ministère de la santé, du travail et du bien-être. En général, ces bureaux incluent un service de l'inspection du travail, les services de l'emploi et le service de l'égalité de chances. Le service des contentieux individuels est séparé de l'inspection du travail.

1. Cadre juridique des relations de travail

Le cadre juridique des relations de travail tel qu'on le connaît aujourd'hui a été façonné par étapes. Tout d'abord, le code civil adopté en 1895, d'inspiration française et prussienne, définissait le contrat d'emploi, dans la section des contrats de location, comme un louage de service entre un employeur et un salarié. Deux types de contrats y étaient spécifiés, à savoir le contrat à durée déterminée et le contrat à durée indéterminée. Pour le contrat à durée indéterminée, l'une des parties pouvait mettre fin à tout moment au contrat avec un préavis de deux semaines. Pour le contrat à durée déterminée, le code civil de cette époque prévoyait initialement une durée maximum de 5 ans pour éviter une subordination personnelle trop longue. Le code civil a survécu au cataclysme de la Seconde Guerre mondiale et à la vague de démocratisation sous le protectorat américain (1945-1952).

Le droit du travail est né dans la foulée de la démocratisation du pays au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. La nouvelle constitution de 1946 a entériné le droit d'association comme un droit fondamental pour améliorer les conditions de travail des salariés. La loi sur les syndicats de 1949 garantit la liberté d'association, l'immunité des responsabilités civiles et pénales en cas de conflit au travail et assure la prééminence des conventions collectives sur les contrats individuels. Elle introduit également la notion de pratiques illicites à l'instar de la loi américaine. Les commissions de travail sont chargées d'examiner tous les cas de pratiques illicites comme le refus des négociations collectives ou un traitement discriminatoire à l'égard des permanents syndicaux. Ces commissions, de composition tripartite (des personnalités indépendantes et des représentants des partenaires sociaux, le secrétariat étant assuré par le ministère de la santé, du travail et du bien-être) sont considérées comme un organe quasi-judiciaire (le recours au tribunal civil est ensuite possible) pour tous les conflits collectifs (jusqu'à une date récente, les contentieux individuels n'étaient pas recevables).

La loi sur les normes de travail adoptée en 1947 est une loi fondamentale pour la protection des conditions de travail. Souvent modifiée et mise à jour, elle couvre le contrat de travail, les salaires, la durée du travail, l'hygiène et la sécurité, la protection des mineurs et les fonctions de l'inspection du travail. En ce qui concerne le contrat de travail, elle précise que toutes les conditions de travail inférieures aux normes légales sont nulles et remplacées par la loi. Concernant le contrat de travail, elle n'a pas modifié les dispositions du code civil excepté que le préavis de rupture de contrat est porté au minimum à 30 jours et que la durée maximale autorisée pour les contrats à durée déterminée, initialement réduite à un an, s'allonge aujourd'hui à trois ans. Mais la loi sur les normes de travail passait complètement sous silence le motif et les procédures de licenciement jusqu'à une date récente (amendement de 2003, repris dans la loi sur le contrat de travail de 2007, voir infra).

Ce cadre juridique du droit du travail, créé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, est resté remarquablement stable pendant un demi-siècle, même si des législations successives ont été adoptées, par exemple sur les discriminations d'emploi ou sur l'âge de la retraite. En fait, c'est la jurisprudence qui a fait évoluer les règles du contrat de travail. Dans les années 1940 et 1960, il y a eu un grand nombre de fermetures de sites de production et des licenciements massifs. Les syndicats ont saisi le tribunal sur différents motifs comme une atteinte au droit de vivre garanti par la constitution. Observant l'inégalité de fait entre l'entreprise-employeur et les salariés, mais en

l'absence de toute législation, les juges ont élaboré graduellement une doctrine originale de l'abus de contrat, qui a été confirmée par les décisions de la cour suprême début 1970. Selon cette doctrine, l'employeur a le droit de mettre fin à tout moment à un contrat à durée indéterminée – moyennant un préavis. Toutefois, vu l'inégalité de fait des deux parties, l'employeur (l'entreprise) ne doit pas abuser de ce droit, l'abus de droit étant contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs établis (article 90 du code civil). L'entreprise employeur a le devoir de faire tous ses efforts pour éviter de mettre fin aux contrats à durée indéterminée, car la vie des salariés et de leur famille en dépendent. La jurisprudence a petit à petit élaboré les conditions et procédures à observer pour qu'un licenciement ne soit pas entaché de l'abus de droit. Ces conditions sont bien connues aujourd'hui comme les quatre règles requises pour les licenciements collectifs; 1) le motif de licenciement doit être justifié. Les restructurations des activités sont en général considérées comme un motif valide, mais leur ampleur doit être motivée et justifiée; 2) l'entreprise doit faire tous ses efforts pour éviter ou réduire le nombre de licenciements : les juges examinent cas par cas s'il y a eu des efforts réels de la part de l'entreprise pour réduire systématiquement les heures supplémentaires, geler ou réduire le recrutement d'emplois temporaires et utiliser toutes les possibilités de mobilité interne. Ensuite, l'entreprise doit recourir aux départs volontaires avant de procéder à des licenciements. 3) la procédure de consultation avec les représentants des salariés doit être respectée. 4) Enfin, le choix des salariés visés par les licenciements doit être objectif sans discrimination, ce qui exclut les cas visant notamment les membres d'un syndicat minoritaire. Ainsi, en l'absence de législation sur les licenciements, le tribunal a créé une jurisprudence contraignante qui vise en premier lieu les licenciements collectifs, mais par extension régit aussi les licenciements individuels. Si dans les cas de licenciements individuels, les quatre règles des licenciements sont assouplies dans la pratique, il reste qu'un employeur envisageant de licencier un salarié doit justifier son motif (capacité professionnelle insuffisante, motif économique de l'entreprise) devant les juges.

Enfin, témoignant de la montée des contentieux individuels, les législateurs ont adopté en 2007 une loi sur le contrat de travail, qui transcrit les dispositions relatives au contrat de travail contenues dans la loi sur les normes de travail et une nouvelle disposition sur le licenciement. Le licenciement sera nul, en raison d'un abus de droit, s'il n'est pas motivé par une raison objectivement rationnelle et si le licenciement est considéré contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs établis. Il s'agit évidemment de l'essence de la jurisprudence bien établie s'y référant, car les employeurs et les syndicats ont âprement discuté l'inclusion de cette disposition au stade préparatoire de la loi.

Résumons rapidement. Dans ses grandes lignes, le contrat de travail est toujours un contrat librement négocié et consenti par deux parties comme dans le code civil du 19^e siècle, mais sur deux points il est modifié : les conventions collectives déterminent les conditions de travail dans le contrat individuel ; l'entreprise ne peut rompre le contrat à durée indéterminée qu'en suivant les règles de licenciement érigées par la jurisprudence.

2 Mise en place progressive des mécanismes pour traiter les contentieux individuels

Après l'éclatement de la bulle économique de 1990-1991, le pays a traversé une série de longues récessions qui ont affecté le marché du travail et les conditions d'emploi. Les restructurations et les délocalisations des sites de production vers les pays émergents, notamment en Chine, sont devenues monnaie courante dans les industries. Un autre phénomène est l'expansion du travail

éclaté dans le temps et les lieux de travail par le développement des services comme dans les commerces ou dans les services sociaux. Ajoutons à cela, l'accroissement de toute une gamme de travail à statut non permanent, comme les salariés à temps partiel et les intérimaires, fait que les relations de travail sont maintenant fréquemment individualisées, avec en corollaire une augmentation des contentieux individuels. Le nombre d'affaires du travail portées devant le tribunal civil est passé de 1,000 en 1992 à 2,600 en 1998. Dans les commissions de travail qui traitent en principe les affaires de relations collectives de travail, le nombre de cas qui sont de fait des contentieux individuels augmente sensiblement (voir P.11). Dans ces conditions, il est clair que le mécanisme traditionnel des relations professionnelles n'est plus du tout adapté aux divers contentieux individuels qui surgissent tous les jours.

À partir du milieu des années 1990, les divers organismes existants comme les préfectures ou les associations (d'avocats ou de syndicats) ont tenté de traiter les contentieux individuels de manière ad hoc. Puis, les pouvoirs publics ont finalement pris deux mesures importantes dans ce domaine. En 2001, par une loi, les bureaux du travail préfectoraux ont été désormais officiellement chargés de conseil et de médiation. Ce mécanisme administratif a l'avantage de fournir un service gratuit et rapide mais leur médiation n'a pas de caractère obligatoire. Pour les médiations, le directeur des bureaux préfectoraux charge un petit panel de personnalités extérieures d'examiner les cas et de donner leur avis. Si l'avis est accepté par les deux parties, le cas est terminé grâce à cette médiation, mais beaucoup de cas restent non résolus, du fait que l'employeur n'assiste pas à la séance de médiation.

Le ministère de la santé, du travail et du bien-être publie tous les ans des statistiques relatives aux contentieux traités par les bureaux préfectoraux. En 2013, on dénombrait environ 1 million de consultations de toutes sortes par ces services, dont un quart concernait réellement des contentieux de travail. Parmi ceux-ci, dans environ 10,000 cas, le directeur du bureau avait entendu les cas dont 5,700 sont allés jusqu'au stade de la médiation. Les raisons invoquées étaient d'abord les ruptures de contrat (38%), suivies par les conditions de travail (23%) et le harcèlement (20%). Ceux qui consultent ce service sont fréquemment les travailleurs précaires (à temps partiel ou temporaires). On verra ci-après plus en détail l'efficacité de ce service.

La deuxième mesure importante concerne la création du tribunal du travail. Il s'agit d'un tribunal spécialisé pour traiter les contentieux individuels de travail, composé d'un juge professionnel et de deux conseillers provenant des milieux employeurs et travailleurs (décisions collectives). Les conseillers sont désignés par le tribunal sur une liste des personnes présentées par les organisations patronales et syndicales, ayant suivi un cycle de formation. La majorité des conseillers sont des anciens DRH ou syndicalistes retraités provenant de grandes entreprises. Pour accélérer les procédures, les séances sont limitées à trois. Dans le fonctionnement, l'accent est mis sur la possibilité de conciliation. La décision de ce tribunal n'a pas de caractère obligatoire, donc la voie de recours au tribunal civil est toujours ouverte. Toutefois, un juge professionnel siégeant dans le tribunal du travail, ses décisions portent un poids considérable, même dans le cas de recours au tribunal civil. Ainsi conçu, le tribunal du travail a eu un succès considérable, puisque le nombre de cas dont il a été saisi passe de 1.500 cas au début à plus de 3.500 cas aujourd'hui. Tout récemment, une enquête a été réalisée par une équipe de spécialistes auprès de ceux qui ont utilisé ce tribunal et son analyse a été rendue publique dernièrement. On verra plus loin les points saillants de cette analyse.

Enfin, le tableau 1 résume les statistiques des contentieux individuels dans les divers mécanismes administratifs et judiciaires. Tout d'abord, on remarque le développement considérable des consultations dans les bureaux préfectoraux : autour de 250.000 cas par an. Parmi eux, environ dans 10.000 cas, le directeur des bureaux est intervenu pour donner un conseil plus formel et les commissions de médiation sont saisies d'environ 6.000 cas. Le tribunal du travail est saisi d'un peu plus de 3.500 cas par an, tandis que le tribunal civil traite 3.300 cas. Tous ces mécanismes ont enregistré une augmentation assez rapide mais semblent avoir atteint une certaine stabilité depuis 2010.

Les services des bureaux préfectoraux de conseils et de médiation

Depuis 2001, le ministère de la santé, du travail et du bien-être publie des statistiques sommaires sur les activités des bureaux préfectoraux concernant le nombre de consultations, leur motif et le nombre de conciliations réalisées. Cependant, la portée et l'efficacité de ce service n'ont jamais été examinées. Des chercheurs du JILPT (organisme de recherche rattaché au ministère de la santé, du travail et du bien-être) ont entrepris d'analyser un échantillon important des notes administratives déposées en 2008. Quatre préfectures ont été choisies pour un échantillon de 1.144 cas⁴. Les profils des salariés qui ont saisi ce service administratif correspondaient à des salariés permanents (CDI : 51%), des salariés non-permanents (à temps partiel ou avec un contrat à durée déterminée, 30%), des intérimaires (12%) et des travailleurs en période d'essai (7%). En ce qui concerne la taille de l'entreprise, beaucoup (58%) travaillaient dans des entreprises de moins de 100 salariés, ce qui n'a rien d'étonnant. Quant au motif de la consultation, la rupture de contrat occupait les deux tiers des cas (66%), suivi des harcèlements de toutes sortes (23%) et d'une dégradation des conditions de travail (11%). Les résultats de la consultation étaient : accord de compromis (30%), fin de médiation sans accord (43%), constat de désaccord (18%) et retrait de la demande (9%). La plupart des consultations se terminaient en moins de 30 jours en raison du refus d'une des parties alors que la procédure en cas d'accord ou de désaccord nécessitait entre 31 et 60 jours. Quant au montant des indemnités en cas d'accord (indemnités de licenciement), elles se situaient dans la plupart des cas, pour les salariés permanents, entre 100.000 et 400.000 yen (environ 770-3.000 euro), alors que pour les salariés non-réguliers le montant dépassait rarement 300.000 yen (2.300 euro). Parmi les cas de rupture de contrat, les raisons les plus souvent invoquées étaient le comportement du salarié et la difficulté liée à la situation de l'entreprise. D'autres raisons comme le refus de modifier les conditions de travail ou l'insuffisance de capacité personnelle étaient également invoquées.

Il est clair que ce canal administratif offre un service de proximité pour des contentieux individuels qui n'auraient pas autrement fait surface. Le nombre de cas dans lesquels les deux parties acceptent la procédure de médiation tourne autour de 6.000 cas ces dernières années. C'est relativement peu sur l'ensemble de cas dont ce service est saisi chaque année, qui se monte à 250.000 cas. Le refus des employeurs d'accepter la procédure de médiation est sans doute la première cause du nombre limité des cas de médiation. C'est sans doute la limite de ce canal administratif qui n'a pas de pouvoir judiciaire.

⁴ JILPT, kobetsu rodokankei funsoshorijian no naiyobunseki (L'analyse des cas de contentieux individuels de travail), Série de rapports sur les politiques du travail, no.123, 2010.

Le tribunal de travail

En créant un tribunal spécialisé en contentieux individuels de travail, les législateurs ont voulu créer un tribunal facilement accessible à tous les salariés qui s'estiment lésés de leurs droits. Pour ce faire, le tribunal du travail doit remplir trois conditions essentielles : la rapidité de décision, une connaissance spécialisée du monde du travail et le respect de la justice dans les décisions. Ainsi, le tribunal est requis de tenir trois séances au maximum, dont au moins une est prévue pour la tentative de conciliation. La composition du tribunal reflète ce souci de connaissances spécialisées en optant pour l'échevinage. Qu'en est-il en réalité? En faisant une enquête d'envergure auprès des personnes qui ont utilisé le tribunal du travail (plaignants et employeurs), une équipe de chercheurs a mis en lumière le fonctionnement et l'efficacité de cette instance⁵. Une enquête détaillée a été envoyée aux plaignants et aux parties adverses concernant les décisions du tribunal rendues entre juillet et novembre 2011 (au total 1.782 personnes). 494 réponses valides ont été obtenues, dont 309 de la part des salariés et 185 de la part des employeurs. C'est évidemment la première fois qu'on se penche sur le fonctionnement de ce tribunal spécialisé.

En ce qui concerne le genre d'affaires pour lesquelles ils sont allés au tribunal, les répondants salariés ainsi que les employeurs citent les licenciements (69 % des deux côtés), suivi des salaires (60 % de salariés et 43% d'employeurs) et les harcèlements (31 % de salariés et 8 % d'employeurs). Avant de saisir le tribunal, beaucoup de répondants ont consultés un avocat (salariés 60% et employeurs 70%), les amis, ou la famille (salariés 60%), Les salariés ont consulté davantage un syndicat externe à l'entreprise (23%) que le syndicat d'entreprise (4%). Dans la plupart des cas, les plaignants demandaient des indemnités monétaires dont la moyenne s'élevait à un peu plus de 3 millions de yen (environ 23.000 euro) mais le montant moyen des indemnités accordées était d'un million (environ 7.700euro). En ce qui concerne la rapidité de la procédure, le tribunal du travail est effectivement extrêmement rapide par rapport au tribunal civil. Ainsi, la durée jusqu'à la résolution des contentieux (accords ou décisions) était de 6.4 mois alors que cette durée dans le tribunal civil était de 15.6 mois (chiffre médian). Quant au déroulement des séances, la majorité des répondants estimaient que les juges expliquaient clairement les enjeux et ils se déclaraient satisfaits du fonctionnement du procès. Il y avait peu de commentaires sur les conseillers émanant des milieux de travailleurs et d'employeurs. Il faut noter que depuis la création du tribunal du travail, une section spécialisée dans le tribunal civil a été créée pour désigner les juges siégeant au tribunal du travail. C'est déjà une grande différence avec le tribunal civil, dans lequel peu de juges sont au fait de la complexité du monde du travail.

Une chercheuse de cette équipe s'est particulièrement intéressée aux indemnités monétaires obtenues en cas de licenciements par trois voies ouvertes pour les contentieux individuels, à savoir, la médiation des bureaux préfectoraux, le tribunal du travail et le tribunal civil⁶. Dans les cas traités par les bureaux préfectoraux, les salariés réclamaient en moyenne 500.000 yen (3.800 euro) d'indemnités et ils ont obtenu 170.000 yen (1.300 euro) après la médiation qui est intervenue après 2,4 mois. Dans le cas du tribunal du travail, les salariés demandaient 3.020.000 yen (23.200 euro)

⁵ K. Sugeno et. *Al Rodo shinpanseido no riyosha chosa* (Étude sur les utilisateurs du tribunal du travail), Yuhikaku, 2013. Cette enquête a été réalisée avec le concours de la cour suprême du Japon. K. Sugeno, professeur émérite de l'université de Tokyo, est considéré comme le grand concepteur du tribunal du travail.

⁶ Y. Takahashi, *Kinsenteki sokumenn kara mita rodoshinpanseido* (Le tribunal du travail et les indemnités monétaires), op.cit. PP. 101-114.

obtenant un million de yen (7.800 euro) par accord dans un délai de 6,4 mois de délai. La nature du contentieux et le statut des salariés expliquent probablement cette différence de montant. Dans le cas de la médiation, les utilisateurs sont souvent des salariés non-permanents (travailleurs à temps partiel), alors que les salariés permanents préfèrent aller jusqu'au tribunal du travail. Le tableau 2 compare le montant des indemnités entre le tribunal du travail et le tribunal civil (2010). On remarque d'abord une différence considérable dans le montant des indemnités. Même en cas de compromis devant le tribunal civil, le montant est trois fois supérieur à celui du tribunal du travail. Dans les jugements par le tribunal civil, le montant est encore plus élevé, puisque la moyenne est de 6 millions (46.200 euro)⁷. Cependant, la chercheuse remarque que, quand on tient compte de la durée de procédure requise pour les trois mécanismes (les services administratifs de médiation, le tribunal du travail et le tribunal civil), les différences de montant s'estompent; moins de trois mois sont nécessaires pour obtenir une indemnité relativement faible dans les cas de médiation des services préfectoraux, alors qu'il faut compter plus de 6 mois pour obtenir une décision du tribunal du travail avec des frais d'avocat relativement conséquents. Quant au montant élevé du jugement du tribunal civil, il s'explique par la durée excessivement longue de sa procédure, durée pendant laquelle le contrat de travail est sensé continuer⁸ en cas de nullité du licenciement, d'où le montant élevé en cas de jugement favorable pour les salariés (dans la majorité des cas, les salariés plaideurs sont déboutés par le tribunal civil dans la pratique), ce qui fait que ce tribunal ne peut être saisi que pour les cas très sérieux.

Tableau 1 Évolution des cas traités par les services des bureaux préfectoraux du travail, le tribunal du travail et le tribunal civil

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de cas	140.822	160.146	176.429	187.387	197.904	236.993	247.302	246.907	256.343	254.719	245.783
dont médiation	4.706	5.462	6.270	6.396	6.484	7.299	7.325	6.005	6.014	5.683	5.299
Cas nouvellement saisis											
par le tribunal du travail				877	1494	2062	3468	3375	3586	3719	3678
Cas nouvellement saisis											
par le tribunal civil		2480	2410	1983	2176	2359	3126	3073	3142	3331	3224

Source : Ministère de la santé, du travail et du bien-être,

heisei25nendo kobetsurodofunso kaiketsuseido sekoujoukyou, 30 mai 2014.

⁷ Le chiffre médian est zéro, parce que 70 % des jugements valident les licenciements, donc indemnité zéro.

⁸ Le tribunal considère que, si le licenciement est annulé pour abus de droit, le licenciement est nul et non avenue, de sorte que le salarié doit être réintégré dans l'entreprise. Par conséquent, il n'admet pas en principe une rupture de contrat moyennant des indemnités monétaires. Dans la pratique, la plupart des entreprises ne voulant pas réintégrer les salariés concernés, elles préfèrent leur verser une somme importante de séparation, une fois le jugement est rendu. Depuis longtemps, les milieux patronaux réclament, sans succès jusqu'ici, la possibilité de rompre le contrat de travail à durée indéterminée par une indemnité monétaire.

Tableau 2 Les indemnités de licenciements dans divers mécanismes de contentieux individuels
 unité yen, chiffres medians et entre parenthèses chiffre moyen

	indemnités réclamées	indemnités accordées	délai de procédures
bureaux préfectoraux	500.000	175.000	2,4 mois
tribunal du travail	3.020.000	1.000.000 (1.314.000)	6.4 mois (8,3 mois)
tribunal civil :compromis		3.000.000 (6.665.000)	15,6 mois (21, 7 mois)
tribunal civil jugements		0.0 (6.099.000)	28,6 mois (33,7 mois)

Note : comme 70% des jugements valident les licenciements, le chiffre médian est zéro

Sources: Y.Takahashi, dans Rodoshinpanseido no riyousha chosa,
 K. Sugeno et al. Op.cit. P.103 et P.105

3. La montée des contentieux individuels et l'attitude ambivalente des syndicats

Au Japon, les conflits du travail ont pratiquement disparu du paysage des relations professionnelles. En 2012, le nombre de conflits de travail qui duraient au moins une demi-journée n'était que de 38 cas avec 4 jours d'arrêt de travail pour 5.5 millions de salariés ! Mais on sait que l'absence de conflits collectifs ne signifie pas que les salariés japonais sont satisfaits de leur travail. Une série d'enquêtes réalisées par la fédération des travailleurs des industries électriques, électroniques et informatiques ont montré, enquête après enquête, que les travailleurs japonais étaient relativement peu satisfaits de leur travail⁹. D'ailleurs, de nombreuses sources indiquent les difficultés, et même la dureté au travail illustrées par le stress dû à de longues journées de travail, à des charges de travail excessives et aux divers harcèlements sur le lieu de travail.

⁹ Japan Electrical, Electronic and Information Union, Rapport sur les enquêtes d'opinion des travailleurs dans 14 pays, 2001. C'était la troisième enquête de ce genre (1984-1985 et 1994-1995). Cette enquête portait sur le travail, les conditions de travail, les relations dans leur entreprise, leur opinion sur la vie professionnelle et la société, etc. La satisfaction des travailleurs japonais se plaçait au 9^e rang sur 14.

Alors, comment les syndicats traitent-ils ces mécontentements individuels ou catégoriels ? Il faut distinguer le secteur où il existe des syndicats d'entreprise (le plus souvent les moyennes et grandes entreprises et le secteur public) et les autres. D'après une enquête auprès de syndicats réalisée par le JILPT, le canal de communications pour recueillir les mécontentements et revendications personnelles ou catégorielles est le plus souvent le contact direct avec les responsables ou délégués syndicaux¹⁰⁻¹¹. Ces revendications concernent souvent les heures supplémentaires, les salaires, l'organisation et la cadence de travail, les relations humaines, les transferts et les harcèlements. Pour répondre à des mécontentements personnels ou catégoriels, les responsables syndicalistes attirent l'attention du département des ressources humaines sur de tels mécontentements et demandent sa réponse. Dans la même enquête faite auprès des employés, seulement la moitié estiment que les syndicats peuvent jouer un rôle positif. Parmi les raisons pour lesquelles ils pensent que les actions des syndicats sont peu efficaces, figurent « le syndicat n'a pas beaucoup d'influence » (49,6%), « la réponse du syndicat est la même que celle de la direction » (42.0%), « le syndicat est indifférent aux problèmes personnels »(21.6%)¹². Ainsi, ce qui apparaît dans cette enquête, c'est que les syndicalistes s'efforcent de répondre de leur mieux aux plaintes ou aux revendications de leurs membres, mais qu'une partie plus ou moins importante de ses membres considèrent que les syndicats ne sont pas assez forts pour faire entendre leurs revendications. Il est à relever que les syndicats d'entreprise sont souvent peu empressés à mettre en avant les revendications catégorielles.

Les syndicats d'entreprise n'existent pratiquement que dans les moyennes et grandes entreprises industrielles, commerciales et financières, plus de 80% des salariés japonais travaillent hors du secteur syndiqué. Toutefois, il existe des syndicats régionaux ou « general union » (interprofessionnel en France) pour lesquels l'affiliation individuelle ou des groupes de salariés de petites entreprises est ouverte. La grande confédération Rengo a créé en 1996 une structure régionale pour organiser les salariés des petites entreprises et les adhérents individuels. En 2010, les 67 structures régionales comptaient au total 15.500 membres dont un dixième d'adhérents individuels¹³. Une autre confédération, Zenroren, organise également des structures régionales avec environ 10.000 membres. La particularité de ces syndicats est le fait que les permanents sont des syndicalistes professionnels et, de ce fait, peuvent aider les salariés précaires. Ces syndicats peuvent venir en aide aux salariés licenciés ou en difficulté. Ainsi, par exemple, une salariée dans une toute petite entreprise (une vingtaine de salariés dont beaucoup à temps partiel) qui fournissait les repas des cantines scolaires, a été l'objet d'un harcèlement sexuel de la part de son supérieur (fils du patron) et elle a démissionné de cette entreprise. Mais fortement indignée par le comportement de son supérieur, elle est allée consulter le service d'un bureau préfectoral – sans résultat. Puis, un jour, elle rencontre un permanent du syndicat régional très expérimenté. Il lui demande de s'affilier à son syndicat. Le permanent demande alors l'ouverture de négociations collectives sur le licenciement abusif de cette salariée, puisque le syndicat régional est un syndicat reconnu par les commissions de

¹⁰ JILPT, shokuba niokeru komyunike-syon no jokyo to kujoéfuman kaiketsu ni kansuru chosa (étude sur les communications et de revendications), 2009.

¹¹ Les délégués syndicaux (shokuba iin) sont le premier échelon de la hiérarchie syndicale; en général, dans chaque unité, on élit un délégué syndical pour représenter l'opinion de cette unité au comité central. Aucune loi n'intervient dans les affaires internes des syndicats au Japon.

¹² N. Hisamoto, kobetsufunso ni okeru rodokumiai no yakuwari (Le rôle des syndicats dans les contentieux individuels), nihon rodo kenkyu zasshi, no.613, août, 2011. P.22.

¹³ Hs. Oh, Roshikankei no furonthia- (La frontière des relations professionnelles), JILPT, 2012. PP. 331-370.

travail¹⁴. Le patron de cette entreprise, sensible à la menace de répercussion sociale de cette affaire, accepte de discuter son cas. Finalement, une indemnité de salaire d'un mois est accordée à la salariée et un accord sur les améliorations des conditions de travail des salariés à temps partiel est signé. Cet exemple illustre la manière dont ces syndicats utilisent les négociations collectives pour résoudre les contentieux individuels. En effet, la loi sur les syndicats n'impose pas de conditions pour la formation d'un syndicat. Ainsi, les salariés en difficulté, quel que soit leur statut, peuvent adhérer au syndicat régional de type *general union*. A partir du moment où ils sont membres d'un syndicat, le syndicat peut demander l'ouverture de négociations collectives dont le refus constitue une pratique illicite. Dans les plusieurs centaines de cas dont les commissions de travail sont saisies chaque année, aux dires d'un ancien président de cette commission, 60-70 % des cas sont des contentieux individuels déguisés¹⁵. Ainsi, si les syndicats d'entreprise, très majoritaires au Japon, ne semblent pas très intéressés par le développement de divers mécanismes pour la résolution des contentieux individuels, certains syndicats activistes semblent vouloir utiliser à leur profit les possibilités ouvertes par le développement de ces mécanismes.

Conclusions

Les contentieux individuels de travail sont longtemps restés ignorés en raison de la lourdeur des procédures de recours au tribunal civil. Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1990 qu'on a pris conscience que le cadre juridique des relations professionnelles, créé au lendemain de la seconde guerre mondiale, n'était pas adapté au développement des contentieux individuels causés par l'expansion de l'économie des services et par les incessantes restructurations au sein des entreprises sous la pression de la concurrence mondialisée. Pour canaliser les contentieux individuels, les pouvoirs publics ont pris deux mesures importantes, à savoir la création d'un service spécialisé dans les contentieux individuels installé dans les bureaux préfectoraux (à partir de 2001) et la création du tribunal du travail (à partir de 2006). Le service administratif est ouvert à toutes demandes, du simple renseignement jusqu'au recours à la médiation par un panel des personnalités extérieures, mais ses décisions n'ont pas force de loi. On compte aujourd'hui près de 250.000 cas par an traités par ce service dont moins de 6.000 vont jusqu'au stade de la médiation. L'analyse de la nature des cas traités administrativement concerne essentiellement les ruptures de contrat et les harcèlements. Ces plaintes ou consultations émanent pour moitié des salariés permanents et pour moitié des salariés à statut précaire. Le tribunal du travail est saisi annuellement de 3.500 cas. La rapidité des procédures (limitées à trois séances au maximum) et un penchant vers la conciliation sont les traits marquants de ce tribunal spécialisé d'échevinage. La plupart des cas traités concernent les licenciements, la détérioration des conditions de travail et les harcèlements. Les salariés concernés travaillent majoritairement dans de petites entreprises. Ainsi, les nouveaux mécanismes de

¹⁴ La loi sur les syndicats ne requiert aucun seuil de nombre de salariés ni de forme pour constituer un syndicat. Toutefois, une certaine formalité (indépendance, autonomie financière) est exigée pour être reconnue officiellement par les commissions de travail. Dans le cas cité, le syndicat régional est reconnu comme un syndicat susceptible de mener une négociation collective aux yeux des commissions de travail. Il n'y a aucune loi qui encadre le sujet ni la procédure des négociations collectives.

¹⁵ K. Sugeno, *Koyokankei no henka to rodoshinpanseido no igi* (Les changements des relations d'emploi et la signification du tribunal de travail, dans *Rodoshinpanseido no riyousha chousa* (Étude des utilisateurs de tribunal de travail), yuhikaku, 2013. P.10.

résolution des contentieux ont progressivement comblé le vide institutionnel concernant les relations de travail individuelles.

Mais ces mécanismes sont-ils suffisants pour assurer la justice de proximité pour les salariés en difficultés¹⁶? Quelles sont leurs répercussions sur les relations collectives de travail? D'abord, on constate que le nombre des contentieux de travail traités par les services préfectoraux ou par le tribunal de travail reste modeste lorsqu'on compare au chiffre du tribunal du travail en Allemagne (environ 600.000 cas chaque année) dont se sont inspirés les législateurs japonais, ou celui des conseils de prud'hommes en France (environ 200.000 cas par an). Une partie de l'explication est sans doute culturelle, dans la mesure où les Japonais en général détestent les situations conflictuelles, notamment sur le lieu de travail, qui enveniment les relations personnelles et professionnelles. Une autre explication est sans doute le coût de la procédure. Les frais d'enregistrement au tribunal du travail sont fixés volontairement à un bas niveau mais les frais d'avocat sont relativement lourds au vu des indemnités que les salariés plaignants peuvent espérer. Il n'y a pas beaucoup d'incitation pour les salariés d'aller jusqu'au tribunal du travail pour des problèmes bénins. Les législateurs n'ont-ils pas voulu élever une barrière de coût pour éviter que les mécontentements et conflits submergent le tribunal du travail?

En ce qui concerne les syndicats, leur attitude est ambivalente vis-à-vis du développement des mécanismes de contentieux individuels. Les syndicats régionaux ou « *general union* » ont été souvent impliqués dans les contentieux individuels. Ils ont utilisé l'argument des négociations collectives pour résoudre des cas de contentieux individuels. La venue du tribunal du travail semble brouiller cette carte. Il est un peu tôt pour savoir comment cette structure syndicale est à même de trouver une stratégie pour mettre à profit les possibilités ouvertes par le tribunal du travail. Il faut garder à l'esprit que ce type de syndicats est assez marginal dans le pays.

Les syndicats d'entreprise, nettement majoritaires, semblent très peu concernés par la montée des contentieux individuels, probablement parce qu'ils préfèrent résoudre les problèmes personnels à l'intérieur de leur entreprise, souvent en contact avec le département des ressources humaines. Les syndicats d'entreprise sont généralement allergiques à toute action qui pourrait ternir l'image de leur entreprise. Ce faisant, les syndicats d'entreprise risquent de se trouver isolés de la masse des salariés. Aujourd'hui, les syndicats n'existent pratiquement plus que dans le secteur public et dans les moyennes et grandes entreprises, notamment dans l'industrie. Les nouveaux emplois créés sont toujours dans les services dont les activités s'organisent souvent dans de petites unités comme les services de « care » ou soin à la personne. Il y a peu d'implantation syndicale dans ces activités. Les travailleurs à statut non-régulier (à temps partiel ou à durée déterminée) sont en constante progression depuis 30 ans, toujours hors du champ des syndicats d'entreprise. Même au sein de grands groupes industriels, le travail est éclaté dans de nombreuses filiales plus ou moins autonomes et décentralisées. Voulant toujours protéger les intérêts collectifs des salariés à statut permanent de leur entreprise, les syndicats d'entreprise apparaissent comme les défenseurs de salariés privilégiés, coupés d'une population salariée précaire. La montée des contentieux individuels est probablement le signe que les syndicats d'entreprise sont incapables d'inventer une stratégie solidaire envers les salariés précaires ou en difficulté.

¹⁶ C. Didry, ' Justice' dans Dictionnaire du travail (sous la direction de A. Bévort, A. Jobert, M. Lallement et A. Mias), Presse Universitaire de France, 2012. PP. 431-437.

Références

C. Didry, ' Justice' dans Dictionnaire du travail (sous la direction de A. Bévort, A.Jobert, M. Lallement et A.Mias), Presse Universitaire de France, 2012. PP. 431-437.

T. Doko, rodokumiai seisaku no kaiko to roushikankei seisaku no kadai (Historiques des politiques relatives aux syndicats et les problématiques des relations professionnelles), Nihon Rodokenkyu zasshi, No. 463, janvier 1999.

T.Doko, Godokumiai no teikisuru hotekimondai (Les problèmes juridiques posés par le *general union*), Nihon Rodokenkyu zasshi, No. 604, novembre, 2010. PP. 75-83.

N. Hisamoto, kobetsufunso ni okeru rodokumiai no yakuwari (Le rôle des syndicats dans les contentieux individuels), nihon rodo kenkyu zasshi, no.613, août, 2011. PP.16-28.

N.Hisamoto, Roshikankeiron karamita jugyoindaihyousei-kahansudaihyo no jishitsuka (Les élus des salariés dans les relations professionnelles- pour concrétiser les représentants majoritaires des salariés), Kikan rodoho, No. 216, 2007,PP.40-47.

M. Ishida, 'Kodoseicho to rodoho' (La période de croissance rapide et le droit du travail), No.634, mai 2013. PP. 78-87.

Japan Electrical, Electronic and Information Union, Rapport sur les enquêtes d'opinion des travailleurs dans 14 pays, 2001.

JILPT, shokuba niokeru komyunike-shyon no jokyo to kujoéfuman kaiketsu ni kansuru chosa (étude sur les communications et de revendications), Série études, No. 59, 2009.

JILPT, kobetsu rodokankei funsoshorijian no naiyobunseki (L'analyse des cas de contentieux individuels de travail), Série de rapport sur les politiques du travail, no.123, 2010.

Ministère de la santé, du travail et du bien-être, 'heisei 25nendo kobetsurodofunso kaiketsuseido sekojoky' Communiqué de presse, 30 mai 2014.

H-S. Oh Roshikankei no furonthia- (La frontière des relations professionnelles), JILPT, 2012.

H-S. Oh, rodokumiai no funsokaiketsu • yobo-komyuniti yunion no torikumi wo chushintoshite (Les syndicats et la résolution et prévention de conflits de travail-autours des activités de syndicats régionaux. Nihon rodokenkyu zasshi, No. 581, 2008. PP. 69-87.

K.Sugeno, M. Nitta, I. Sato et Y. Mizumachi (éd.), Rodoshinpanseido no riyosha chosa (Études sur les utilisateurs du tribunal du travail), Yuhikaku, 2013.