



POUR DÉCISION

QUATORZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Sixième rapport supplémentaire: rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Japon de la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par le Syndicat national des travailleurs sociaux et techniciens des services à l'enfance

I. Introduction

1. Dans sa communication du 15 août 2007, le Syndicat national des travailleurs sociaux et techniciens des services à l'enfance a présenté une réclamation au Bureau international du Travail en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, alléguant l'inexécution par le Japon de la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, ratifiée par le Japon le 12 juin 1992. Cette convention est en vigueur au Japon.
2. Les dispositions suivantes de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail se réfèrent aux réclamations:

Article 24

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

3. Conformément à l'article 1 du Règlement concernant la procédure pour l'examen des réclamations prévue par les articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation

internationale du Travail, tel qu'il a été révisé par le Conseil d'administration à sa 291^e session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement du Japon et l'a soumise au bureau du Conseil d'administration.

4. A sa 300^e session (novembre 2007), le Conseil d'administration a jugé ladite réclamation recevable et nommé un comité pour examiner cette affaire. Le comité était composé de M. Imson (membre gouvernemental, Philippines), de M. Tabani (membre employeur, Pakistan) et de M. Ahmed (membre travailleur, Pakistan). A sa 303^e session (novembre 2008), le Conseil d'administration a nommé M. Smythe (membre gouvernemental, Australie) à la présidence du comité en remplacement de M. Imson.
5. Le 28 mars 2008, le gouvernement du Japon a présenté ses observations concernant cette réclamation. Il a envoyé un complément d'information le 12 juin 2008 et le 5 février 2009.
6. Le comité s'est réuni le 18 mars 2009 pour examiner le cas et a adopté son rapport.

II. Examen de la réclamation

Allégations de l'organisation plaignante

7. Dans sa communication du 15 août 2007, l'organisation plaignante allègue que le gouvernement du Japon n'a pas su garantir l'exécution effective de la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983. Les allégations et les recommandations faites par l'organisation plaignante sont résumées ci-après.

Définition des personnes handicapées

8. La réclamation dit que, compte tenu de la définition des personnes handicapées figurant à l'article 1 de la convention, les services de réadaptation professionnelle et de l'emploi devraient bénéficier aux personnes atteintes d'un handicap tel qu'elles ne peuvent mener une vie professionnelle productive et satisfaisante. L'organisation plaignante se réfère à l'article 1 1) de la loi portant promotion de l'emploi, etc., des personnes handicapées (loi n° 123 de 1960) (ci-après «loi n° 123»), qui dispose que les «personnes handicapées» s'entendent des «personnes qui, parce qu'elles souffrent de déficiences intellectuelles ou de troubles mentaux (désignés ci-après par l'expression générique «handicap»), sont considérablement limitées dans leur vie professionnelle ou éprouvent les plus grandes difficultés à mener une vie professionnelle pendant une longue période». Cependant, l'organisation plaignante dit que le degré spécifique du handicap a été déterminé sur la base d'une classification médicale plutôt qu'en termes d'aptitude réelle au travail. A cet égard, l'organisation plaignante se réfère au tableau 5 intitulé «Degrés de handicap physique» annexé aux règlements d'application de la loi sur le bien-être des personnes handicapées physiques, qui établit six degrés d'incapacité en fonction du type et de la gravité du handicap. Sans donner plus de détails, l'organisation plaignante allègue qu'il en va de même de la détermination du handicap intellectuel et mental.
9. Le plaignant allègue que, en procédant de cette manière pour déterminer le degré d'un handicap, la politique de l'emploi poursuivie au Japon ne parvient pas à mesurer l'aptitude au travail, et cela malgré le fait que l'ancien Bureau de l'inspection administrative avait recommandé au gouvernement dès 1996 de redéfinir l'expression «handicapés lourds» en fonction de l'aptitude réelle au travail. L'organisation plaignante soutient que la méthode employée pour déterminer le degré d'un handicap a eu pour conséquence que de

nombreuses personnes handicapées qui n'avaient guère besoin d'assistance remplissaient les conditions pour bénéficier d'une aide publique alors que d'autres, qui avaient besoin d'être assistées, ne recevaient aucune aide.

Egalité de traitement pour toutes les personnes handicapées

10. L'organisation plaignante indique que les personnes handicapées qui ne sont pas actives sur le marché libre du travail sont employées à ce qu'il est convenu d'appeler un travail socialement encadré (*jusan shishetsu*). D'après l'organisation plaignante, l'objectif initial des «ateliers sociaux de production» (ci-après «ateliers sociaux») était d'offrir aux personnes handicapées ayant des difficultés à trouver un emploi une préparation à la vie professionnelle ainsi qu'un emploi. L'organisation plaignante fait valoir que, au début des années soixante, 30 pour cent des personnes handicapées qui ont transité par des ateliers sociaux ont réussi à trouver un emploi sur le marché libre. Dans les années quatre-vingt, en revanche, le taux de passage a chuté de 1 pour cent. Aussi considère-t-elle que ces ateliers ont cessé de fonctionner en tant que centres d'insertion professionnelle et qu'ils sont devenus des lieux de travail pour handicapés lourds. Elle indique en outre qu'à partir de 1972 des «usines sociales» ont été créées, qui employaient des personnes handicapées sur le long terme.
11. Citant une étude nationale réalisée par le Conseil national pour l'emploi social, l'organisation plaignante indique que, en 2006, 111 822 personnes handicapées accomplissaient du travail socialement encadré dans 3 506 ateliers sociaux et 3 400 dans 119 usines sociales. Cette année-là, le taux de passage du travail socialement encadré à l'emploi sur le marché libre du travail aurait été, selon l'organisation plaignante, de 2 pour cent pour les ateliers sociaux et de 1,6 pour cent pour les usines sociales.
12. L'organisation plaignante, comparant les conditions appliquées dans les ateliers sociaux à celles des usines sociales, dit que les personnes handicapées travaillant dans les usines sont protégées par la législation du travail à l'inverse de celles qui sont employées dans les ateliers. D'après l'étude nationale susmentionnée, la rémunération mensuelle moyenne dans les ateliers sociaux en 2006 était de 14 252 yen (119 dollars E.-U.) contre 138 189 yen (1 152 dollars E.-U.). L'organisation plaignante précise que la rémunération perçue pour un travail socialement encadré a diminué au fil des années.
13. A cet égard, l'organisation plaignante invoque l'article 3 de la convention qui, de son point de vue, dispose que toutes les catégories de personnes handicapées bénéficient des mêmes services et des mêmes mesures de soutien. L'organisation plaignante allègue qu'une situation où des personnes handicapées travaillant dans des usines sociales sont protégées par la législation du travail alors que celles qui sont employées dans des ateliers sociaux ne le sont pas constitue une violation de l'article 3 en ce qu'elle fait apparaître un traitement discriminatoire entre personnes handicapées sur le plan des conditions de travail, notamment sur le plan des salaires et des prestations.
14. Par ailleurs, l'organisation plaignante dit que la loi sur les services et l'assistance aux personnes handicapées (loi n° 123 de 2005) (ci-après «SSPDA») a introduit une taxe forfaitaire représentant 10 pour cent du coût total des services de protection sociale, que doivent acquitter les personnes handicapées bénéficiant de ces services, y compris celles accomplissant un travail socialement encadré mais non couvert par la législation du travail. L'organisation plaignante soutient que, pour certaines personnes handicapées accomplissant ce type de travail, le montant de la taxe dépassait la rémunération qu'elles recevaient. Compte tenu de l'énorme perte de revenu que représentait cette taxe, de nombreuses personnes handicapées ont perdu toute motivation de prendre une part active au sein de la société. Cependant, l'organisation plaignante sait gré au ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être d'avoir accepté de réduire cette taxe mais la législation qui la

fonde est restée en place. De l'avis de l'organisation plaignante, l'introduction d'une telle taxe sur les services montre que, au regard de la convention, la politique actuelle du Japon en matière de réadaptation professionnelle et d'emploi est discriminatoire vis-à-vis des personnes handicapées les moins productives.

L'emploi protégé

15. L'organisation plaignante se réfère au paragraphe 11 *b*) de la recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, qui identifie «une aide appropriée du gouvernement pour mettre sur pied divers types d'emploi protégé pour les personnes handicapées pour lesquelles un emploi libre n'est pas praticable» comme l'une des mesures à prendre pour promouvoir les possibilités d'emploi de personnes handicapées. L'organisation plaignante considère que la notion d'«emploi protégé» se réfère à une forme d'emploi qui prépare les personnes handicapées «à un emploi dans des conditions normales» et que cette préparation devrait «faciliter le passage au marché libre de l'emploi», selon les termes du paragraphe 11 *c*) et *m*) de la recommandation n° 168. L'organisation plaignante se réfère aussi à la recommandation (n° 99) sur l'adaptation et la réadaptation professionnelles des invalides, 1955, qui dispose que les ateliers d'emploi protégé devraient assurer «un travail utile et rémunérateur [...] et, chaque fois qu'il est possible, le transfert à un emploi normal» (paragr. 33) et que «dans la mesure où les salaires et les conditions d'emploi des travailleurs en général sont fixés par voie législative ces salaires et conditions d'emploi devraient s'appliquer aux invalides occupant un emploi protégé» (paragr. 35).
16. L'organisation plaignante souligne que la grande majorité des personnes handicapées employées à un travail socialement encadré ont été engagées dans le cadre de programmes qui, dans la pratique, ne fonctionnaient pas comme centres d'insertion professionnelle, et que seules quelques-unes de ces personnes ont fini par trouver un emploi sur le marché libre du travail (voir paragr. 10 ci-dessus). Par ailleurs, les salaires versés dans le cadre de ces programmes ont diminué au fil des années. Etant donné que très peu de personnes handicapées travaillent dans les usines sociales, l'organisation plaignante considère que le gouvernement a omis de mettre en place des centres d'emploi protégé, selon ce que prévoient la convention et les dispositions susmentionnées des recommandations n°s 168 et 99.

Egalité de chances et de traitement entre les personnes handicapées et les travailleurs en général

17. L'organisation plaignante allègue que le gouvernement n'a pas veillé à garantir l'égalité de chances aux personnes handicapées pour recevoir une formation et obtenir un emploi, comme le prévoit l'article 4. A cet égard, l'organisation plaignante se réfère aussi au paragraphe 10 de la recommandation n° 168 qui dispose que des mesures devraient être prises pour promouvoir, à l'intention des personnes handicapées, des possibilités d'emploi respectueuses des normes d'emploi et de salaire applicables aux travailleurs en général.
18. A cet égard, l'organisation plaignante dit que le Japon n'a jamais atteint le quota d'emploi de personnes handicapées fixé par la loi n° 123 de 1960, pas même depuis l'introduction du système de quotas en 1976. De son point de vue, le fait de ne pas avoir atteint ce quota montre que la politique de l'emploi de personnes handicapées actuellement mise en œuvre est insuffisante. L'organisation plaignante se réfère à une information du gouvernement selon laquelle le quota de 2,1 pour cent pour le secteur public a été atteint en 2006. Cependant, l'organisation plaignante prétend que tel n'était pas le cas, la pratique consistant en fait à compter deux fois les handicapés lourds afin de remplir les quotas. Quant au secteur privé, pour lequel le quota est fixé à 1,8 pour cent, elle dit que le taux de

1,52 pour cent indiqué pour 2006 présente pour la même raison une image déformée de la réalité.

19. L'organisation plaignante déclare que le quota d'emploi a été fixé à un trop faible niveau par suite d'une pratique consistant à retrancher dans le calcul du quota les handicapés lourds du nombre total de personnes handicapées sans emploi. Selon l'organisation plaignante, le nombre de personnes handicapées ayant un emploi, utilisé pour le calcul du quota, est celui des personnes handicapées sans emploi enregistrées comme demandeurs d'emploi auprès du Bureau public de la sécurité de l'emploi (PESO). A cet égard, le plaignant allègue que les handicapés lourds pris en charge par les services sociaux «ne sont pas [...] autorisés à se faire enregistrer en tant que demandeurs d'emploi auprès du PESO», de sorte que les personnes handicapées travaillant dans les ateliers sociaux, dont bon nombre sont des handicapés lourds, ne sont pas prises en compte. Comme le nombre de personnes handicapées sans emploi utilisé pour le calcul du quota influe sur le niveau du quota, l'organisation plaignante fait valoir que les handicapés lourds sont ainsi tenus à l'écart de la politique de l'emploi et n'ont donc d'autre choix que de travailler dans le cadre de programmes d'insertion.
20. L'organisation plaignante allègue que les employeurs ont épuisé leur réserve de personnes handicapées susceptibles d'être employées facilement, sans autre assistance, et que le gouvernement n'a pas suffisamment encouragé et incité les employeurs à recruter des personnes handicapées supplémentaires et à prévoir des aménagements raisonnables.

Formation professionnelle et aide à l'emploi

21. L'organisation plaignante fournit des données statistiques indiquant que le nombre de personnes handicapées enregistrées comme demandeurs d'emploi auprès du PESO est en augmentation depuis quelques années, précisant qu'elles étaient 154 000 en 2004. Selon l'organisation, ce nombre élevé montre bien que ces personnes n'ont pas bénéficié de programmes ni de mesures de soutien efficaces.
22. L'organisation plaignante fait valoir que, comme les handicapés lourds pris en charge par les services sociaux «ne sont pas [...] autorisés à se faire enregistrer comme demandeurs d'emploi auprès du PESO», ils ne sont pas considérés comme personnes au chômage et ne peuvent donc pas bénéficier des prestations de chômage habituelles et des services de réadaptation professionnelle. En même temps, ils doivent acquitter des taxes pour les services de réadaptation professionnelle fournis dans le cadre de programmes d'aide à l'insertion professionnelle. A cet égard, l'organisation plaignante invoque l'article 7 de la convention et se réfère par ailleurs aux paragraphes 5, 7, 9, 21 b), 22 (2) et 23 de la recommandation n° 99 ainsi qu'au paragraphe 11 a) de la recommandation n° 168.

Les recommandations de l'organisation plaignante

23. Pour assurer la pleine application de la convention, l'organisation plaignante recommande que le gouvernement prenne les mesures suivantes: abroger la SSPDA et abolir les taxes sur les services d'aide aux personnes handicapées; reconnaître toutes les personnes handicapées en activité comme des travailleurs et leur appliquer les lois et politiques du travail; autoriser les personnes handicapées à se faire enregistrer comme demandeurs d'emploi auprès du PESO et reconnaître, sur le plan juridique, les personnes employées à un travail socialement encadré comme des personnes au chômage pour leur permettre de bénéficier des aides aux chômeurs, telles que les services de reconversion et de réinsertion; ouvrir des centres de réadaptation professionnelle pour les handicapés lourds et intégrer dans les lois et politiques du travail une disposition portant sur des aménagements

raisonnables; relever le quota d'emploi de personnes handicapées à un niveau approprié et abolir la pratique du double comptage des handicapés lourds.

Observations du gouvernement

24. Dans sa réponse, le gouvernement fournit des informations détaillées sur les lois, politiques et programmes ayant trait à la réadaptation professionnelle et à l'emploi de personnes handicapées. Il déclare promouvoir la cohésion de la société par la mise en œuvre de politiques globales dans l'esprit de la loi fondamentale relative aux personnes handicapées (loi n° 84 du 21 mai 1970) et du programme de base pour les personnes handicapées (2002-2012). Le plan quinquennal de mise en œuvre de mesures prioritaires (2008-2012) prévoit toute une série de mesures et d'objectifs, y compris dans le domaine de la réadaptation professionnelle et de l'emploi de personnes handicapées.
25. Le gouvernement estime qu'il y a 1,34 million de personnes atteintes d'un handicap, 0,34 million d'handicapés intellectuels et 1,92 million d'handicapés mentaux dans la tranche d'âge comprise entre 18 et 64 ans (soit un total de 3,6 millions) ¹.
26. Le gouvernement indique que la loi portant promotion de l'emploi, etc., de personnes handicapées (loi n° 123 du 15 juillet 1960) et la politique fondamentale sur les mesures pour l'emploi de personnes handicapées constituent le cadre des politiques et mesures pour l'emploi de personnes handicapées, conformément à la loi et au programme fondamentaux susmentionnés (voir paragr. 24 ci-dessus). Ces politiques et mesures prévoient notamment la mise en œuvre d'un système de quotas et de prélèvements/subventions concernant l'emploi de personnes handicapées et de programmes d'insertion professionnelle adaptés à la situation particulière de la personne. Les personnes handicapées ont également droit à une formation professionnelle, conformément à la loi portant promotion du développement des ressources humaines (loi n° 64 de 1969).
27. Le gouvernement fait savoir qu'un Quartier général pour la promotion des mesures en faveur des personnes handicapées, présidé par le Premier ministre, a été créé en 2001 en vue d'assurer la mise en œuvre globale et efficace des politiques et mesures pertinentes. Le gouvernement mène également des campagnes et des initiatives de sensibilisation aux questions concernant l'emploi de personnes handicapées, tant auprès des employeurs que du grand public, par exemple des manifestations à visée éducative et des remises de prix aux entreprises modèles.
28. Le gouvernement souligne qu'il a régulièrement examiné et développé ces politiques et mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées, conformément à l'article 2 de la convention. Suite à la ratification de la convention, la loi n° 123 a été révisée trois fois à des intervalles de cinq ans (1993, 1998, 2002). D'autres amendements ont été apportés en 2005 pour renforcer les mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées mentales, soutenir les personnes handicapées travaillant à domicile et assurer une coordination entre les mesures d'aide à l'emploi et les mesures de protection sociale. Compte tenu du désir de travailler de plus en plus répandu chez les personnes handicapées, la Diet a adopté, le 19 décembre 2008, de nouveaux amendements à la loi n° 123 qui permettent d'appliquer par étapes le système de prélèvements/subventions aux petites et

¹ Annexe 12 des observations du gouvernement.

moyennes entreprises ² et prévoient, à partir de 2010, le comptage des personnes handicapées employées à temps partiel afin de remplir les quotas.

29. Le gouvernement dit que la loi sur les services et l'assistance aux personnes handicapées (loi n° 123 de 2005) («SSPDA»), qui a été pleinement mise en application dès le 1^{er} octobre 2006, institue un système intégré de services pour les différentes catégories de personnes handicapées et désigne les municipalités comme prestataires de services centralisés. La SSPDA prévoit de nouveaux programmes de soutien aux personnes handicapées qui souhaitent travailler, le but étant d'aider ces personnes à sortir des institutions pour accéder à une vie indépendante au sein de leur communauté et à obtenir un emploi sur le marché libre du travail. L'ensemble des programmes prévus par la SSPDA repose sur le principe selon lequel il faut apporter un soutien approprié aux personnes handicapées aux différentes étapes du passage «de l'assistanat à l'emploi».
30. Le gouvernement indique que, conformément à la SSPDA, le Programme d'aide à l'emploi («SPTE») vise les personnes handicapées qui souhaitent trouver un emploi en leur offrant une formation pendant une période déterminée afin d'améliorer leurs compétences et leurs connaissances en fonction de l'emploi recherché. Le Programme d'aide au maintien dans l'emploi («SPCW») accompagne ceux qui ont du mal à se faire embaucher pour des emplois réguliers. Le gouvernement explique que la SSPDA prévoit deux types de programmes: le SPCW de type A et le SPCW de type B. Il précise que les centres de types A et B correspondent à peu près aux ateliers sociaux et aux usines sociales, respectivement, auxquels se réfère l'organisation plaignante, encore que ces ateliers et ces usines n'existent pas officiellement au regard de la SSPDA.
31. Le gouvernement précise que, conformément à l'article 5 de la convention, des consultations sur l'examen des politiques suivies, y compris sur les amendements législatifs, sont menées au Sous-comité de l'emploi des personnes handicapées du Conseil des politiques du travail, organe consultatif dépendant du ministre de la Santé, du Travail et du Bien-être. Ce sous-comité se compose de représentants d'organisations d'employeurs, d'organisations de travailleurs, d'institutions universitaires ainsi que de représentants de personnes handicapées désignés par les organisations compétentes, à savoir la Fédération japonaise des non-voyants, *Inclusion Japan* (Association japonaise des personnes handicapées intellectuelles), la Fédération nationale des familles de malades mentaux au Japon et la Fédération japonaise des organisations de personnes handicapées physiques.
32. Les observations du gouvernement concernant les allégations et recommandations formulées par l'organisation plaignante sont exposées ci-après.

Définition des personnes handicapées

33. Le gouvernement affirme mettre en œuvre une politique nationale de réadaptation professionnelle et d'emploi de personnes handicapées, conformément à l'article 2 de la convention. Il indique que c'est un principe de la politique nationale, et de surcroît un principe parfaitement conforme à l'article 1 de la convention, d'apporter un soutien suffisant à toutes les personnes ayant des difficultés à mener une vie professionnelle en raison d'un handicap. Le gouvernement soutient également que la définition des «personnes handicapées» figurant à l'article 2 1) de la loi n° 123 garantit que les personnes

² Actuellement, le système de prélèvements/subventions est appliqué aux entreprises comptant 301 employés réguliers ou plus. Conformément aux amendements de 2008, ce système s'appliquera à partir de 2010 et de 2015 aux entreprises comptant 201 et 101 employés réguliers ou plus, respectivement.

handicapées physiques, intellectuelles ou mentales ainsi que les personnes présentant des déficiences d'une autre nature telles que les troubles du développement sont habilitées par cette loi à bénéficier de services.

34. S'agissant du système de quotas, le gouvernement indique que l'obligation d'employer des personnes handicapées porte uniquement sur les handicapés physiques et intellectuels car il est nécessaire de garantir à cet égard que la portée du handicap est «sans équivoque et mesurable», même si les employeurs peuvent prendre en compte les handicapés mentaux au moment de déterminer le taux d'emploi de personnes handicapées dans leurs entreprises.
35. S'agissant de déterminer qui est atteint d'un handicap physique, intellectuel ou mental au sens la loi n° 123, le gouvernement se réfère à la loi sur le bien-être des personnes handicapées physiques (n° 283 de 1949) qui définit les handicapés physiques comme des «personnes de 18 ans ou plus atteintes d'une incapacité physique et possédant un certificat d'invalidité établi par le gouverneur préfectoral»³. Selon la loi sur la santé mentale et sur la protection des personnes handicapées mentales (loi n° 123 de 1950), l'expression «personne handicapée mentale» s'entend de toute personne atteinte d'une maladie mentale, par exemple un syndrome de dysfonctionnement de l'intégration sensorielle, une intoxication lourde ou une dépendance aux substances psychotropes, une déficience intellectuelle ou une personnalité psychopathique». Un handicap mental est reconnu par la délivrance d'un certificat établi par le gouverneur préfectoral. La loi sur le bien-être des personnes handicapées intellectuelles (loi n° 37 de 1960) ne donne pas de définition des personnes handicapées. Cependant, les personnes chez qui a été constatée une déficience intellectuelle dans un centre de réinsertion et d'orientation professionnelles de personnes handicapées intellectuelles obtiennent également un certificat d'incapacité intellectuelle.
36. A propos du rapport de 1996 établi par l'ancien Bureau de l'inspection administrative, auquel se réfère l'organisation plaignante, le gouvernement explique que ce document recommandait au ministère du Travail de l'époque qu'«un arrangement soit trouvé qui permette aux centres locaux de réadaptation professionnelle pour personnes handicapées d'identifier les 'handicaps lourds' en fonction des capacités professionnelles de l'individu et de l'aide à l'emploi apportée aux personnes identifiées comme handicapés lourds, en plus des handicapés lourds visés par la définition en vigueur [...]; et que des délibérations soient menées afin d'établir des critères pour identifier les handicapés lourds sur la base des données d'expérience acquises lors de l'identification susmentionnée des handicaps lourds».
37. A cet égard, le gouvernement soutient que toute personne handicapée a droit à bénéficier de services de réadaptation professionnelle, indépendamment de la question de savoir si elle possède une attestation et indépendamment du degré du handicap. Il dit également que les obstacles à l'emploi sont identifiés sur une base individuelle et qu'une assistance est apportée en fonction des besoins de la personne. Le gouvernement déclare par ailleurs que les subventions à l'emploi d'handicapés lourds ne sont pas limitées aux personnes atteintes d'une grave incapacité au sens de l'évaluation qui a été faite du degré du handicap.

³ Selon le *Guide de l'emploi à l'usage des employeurs et des personnes handicapées*, publié en 2008 par l'Organisation japonaise pour l'emploi des personnes âgées et des personnes handicapées (JEED), l'expression «personne handicapée physique» telle qu'elle est utilisée dans la loi n° 123 de 1960 désigne toute personne atteinte d'une incapacité d'un degré compris entre 1 et 6 d'après l'échelle établie dans la Liste des degrés de handicap physique annexée au Règlement d'application de la loi sur le bien-être des personnes handicapées physiques.

Egalité de traitement pour toutes les personnes handicapées

38. Le gouvernement soutient que sa politique nationale en matière de formation professionnelle et d'emploi de personnes handicapées vise à garantir à ces dernières un soutien adapté à leur situation particulière, selon ce que prévoit l'article 3. Il réitère que les services de réadaptation professionnelle visés par la loi n° 123 et par la loi de 1969 portant promotion de la mise en valeur des ressources humaines, y compris les services d'évaluation des capacités professionnelles, d'orientation et de formation professionnelles et de placement, sont ouverts à toute personne handicapée. S'agissant de promouvoir les possibilités d'emploi, le gouvernement rappelle le système de quotas et de prélèvements/subventions.
39. Quant aux questions soulevées en rapport avec le «travail socialement encadré», le gouvernement indique que les programmes SPCW de type A sont conçus pour les personnes handicapées déjà réputées aptes au travail dans le cadre d'une éventuelle relation contractuelle. A l'inverse, les programmes SPCW de type B s'adressent aux personnes ayant des difficultés à travailler dans le cadre d'une relation d'emploi et leur offrent la possibilité d'exercer une activité dans la production. L'application de la législation du travail n'entre donc pas en ligne de compte s'agissant de programmes de type B. Par conséquent, la «rémunération en atelier» perçue par les bénéficiaires de ce programme n'est pas considérée comme un salaire au sens de la loi sur les normes salariales. Le gouvernement se réfère en outre à l'article 201 1) de l'ordonnance n° 171 prise le 29 septembre 2006 par le ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être pour réglementer l'application de la disposition relative au maintien dans l'emploi dans le cadre des programmes de types A et B qui stipule que les responsables de ces programmes «verseront à leurs bénéficiaires une somme équivalant au montant des recettes provenant de leur travail productif, après déduction du coût de fonctionnement». Le gouvernement dit que, de ce fait, les responsables des programmes de type B ne sont pas en mesure de réaliser des bénéfices et que ces activités de production ne sont pas exercées dans l'intérêt d'autrui.
40. Le gouvernement reconnaît néanmoins que la rémunération en atelier perçue par les personnes handicapées pour leur activité de production dans les centres «SPCW» de type B, à savoir 12 222 yen (110 dollars E.-U.) par mois en 2006, est trop faible pour permettre aux intéressés d'être indépendants, même en combinant ce revenu à une rente d'invalidité. Le gouvernement dit que chaque préfecture est tenue d'élaborer et de mettre en œuvre un «plan quinquennal de doublement de la rémunération en atelier» entre 2007 et 2011.
41. Le gouvernement dit également que les programmes SPCW de type B doivent être administrés conformément aux conditions fixées par la circulaire ministérielle relative au statut d'employé/non-employé des bénéficiaires du Programme d'aide au maintien dans l'emploi (n° 1002003 du 2 octobre 2006). Ces conditions sont les suivantes: *a)* les bénéficiaires doivent être libres de choisir leur temps de présence, leurs horaires d'activité et la somme de travail à fournir, etc.; *b)* aucune mesure disciplinaire ne sera prise à leur encontre, telle que des retenues sur leur rémunération en atelier, le retrait du personnel de soutien et le retrait de leurs titres, même si la somme de travail préétablie n'a pas été exécutée dans les délais; *c)* l'aide apportée au cours du processus de production doit être limitée aux conseils techniques dont l'intéressé peut avoir besoin pour son activité et ne doit pas consister à lui donner des instructions ni à le contrôler; *d)* la rémunération en atelier ne doit pas varier en fonction des compétences des bénéficiaires. La circulaire prévoit également une procédure d'examen des plaintes et de règlement des points litigieux concernant l'application de ces conditions.

42. Enfin, le gouvernement dit que, concernant les bénéficiaires de services autres que les programmes SPCW, l'application de la législation du travail dépend de la situation générale de l'individu. S'il existe une relation de supervision et de subordination, les personnes handicapées concernées sont considérées comme des travailleurs, auquel cas s'appliquent la loi sur les normes du travail, la loi sur le salaire minimum (1959), la loi sur la santé et la sécurité au travail (1972), la loi sur l'égalité des chances dans l'emploi (1972), la loi sur le travail à temps partiel (1993), la loi sur l'assurance accidents professionnels (1947) et la loi syndicale (1949).

Ateliers d'emploi protégé et ateliers de production protégés

43. Le gouvernement dit que, si la notion d'«emploi protégé» s'entendait d'un emploi reposant sur une relation contractuelle, l'emploi dans les «filiales spéciales»⁴ et dans les centres SPCW de type A entrerait dans cette catégorie. Le gouvernement indique que, en 2005, 2 000 personnes handicapées travaillaient dans les anciennes usines sociales alors que le nombre de personnes handicapées actives dans les centres SPCW de type A devrait atteindre 36 000 en 2011. Mais si l'on entend par «emploi protégé» le travail dans des «ateliers protégés» sur la base d'une relation de «non-emploi», les centres SPTE et les centres SPCW de type B entreraient dans cette définition.

Egalité de chances et de traitement entre les personnes handicapées et les travailleurs en général

44. Le gouvernement soutient que sa politique nationale vise à garantir l'égalité des chances aux travailleurs handicapés comme aux travailleurs non handicapés selon ce que prévoit l'article 4. Il dit que le but du système de quotas et de prélèvements/subventions, prévu par la loi n° 123, est de garantir aux personnes handicapées physiques ou intellectuelles l'égalité de chances pour devenir des employés réguliers, au même titre que les travailleurs en général.
45. Le gouvernement se réfère à l'article 43 2) de la loi n° 123 qui régit le calcul des quotas d'emploi légaux comme suit:

Le quota d'emploi de personnes handicapées ainsi qu'il ressort du paragraphe précédent est fixé sur la base du ratio du total de travailleurs handicapés physiques ou intellectuels (y compris ceux se trouvant dans une situation telle qu'ils ne peuvent obtenir un emploi régulier, malgré leur volonté et leur capacité de travailler [...]) au total de travailleurs (y compris ceux se trouvant dans une situation telle qu'ils ne peuvent obtenir un emploi régulier malgré leur volonté et leur capacité de travailler [...]), et ce ratio est prescrit par ordonnance ministérielle au moins tous les cinq ans [...].

46. Le gouvernement dit que le nombre de personnes handicapées au chômage pris en compte dans le calcul est fondé sur l'enquête concernant le statut d'emploi réel des personnes handicapées menée tous les cinq ans. Cette enquête classe parmi les chômeurs les personnes handicapées qui indiquent vouloir trouver un emploi sur le marché libre même si elles bénéficient d'un programme SPCW de type B ou d'autres programmes d'aide à l'insertion professionnelle et indépendamment de la question de savoir si elles sont enregistrées comme demandeurs d'emploi auprès du PESO.

⁴ Les «filiales spéciales» sont des filiales créées par des entreprises qui accordent une attention particulière à l'emploi de personnes handicapées et à leur stabilisation dans l'emploi.

47. Le gouvernement déclare que le double comptage des handicapés lourds pour le système de quotas contribue à développer les possibilités d'emploi pour cette catégorie ⁵. Il explique en outre que le double comptage a été introduit en 1977 en réponse à un avis exprimé par le Conseil de la politique du travail pour remédier à la lenteur des progrès en matière d'emploi de personnes handicapées. Le gouvernement indique que ledit conseil avait formulé cet avis suite à des demandes présentées à l'époque par des organisations de personnes handicapées. Le gouvernement reconnaît que, plus récemment, certains syndicats et certaines organisations de personnes handicapées ont demandé l'abolition de la pratique du double comptage des handicapés lourds.
48. Le gouvernement indique que les handicapés lourds sont comptés deux fois non seulement pour remplir les quotas mais aussi quand le nombre total de personnes handicapées au chômage est établi aux fins du calcul de ce quota. Le fait de remplir globalement les quotas sur cette base de calcul signifierait donc que toutes les personnes handicapées comptées comme personnes sans emploi, y compris les handicapés lourds, auraient trouvé un emploi. En outre, le gouvernement dit que cette méthode garantit l'égalité de chances aux personnes handicapées autres que celles souffrant de graves incapacités.
49. Le gouvernement dit que, d'une manière générale, le nombre de personnes handicapées ayant un emploi est en augmentation. D'après les statistiques, le nombre de personnes handicapées travaillant dans des entreprises d'au moins 56 employés a augmenté, passant de 181 000 au 1^{er} juin 2002 à 224 000 au 1^{er} juin 2007. La part représentée par les handicapés lourds, tels qu'ils sont définis aux fins du système de quotas, s'est stabilisée à environ un tiers depuis 1998 pour diminuer légèrement à 31,3 pour cent en 2007 ⁶. Cependant, le gouvernement reconnaît que l'emploi de personnes handicapées dans les petites et moyennes entreprises est en baisse.
50. Le gouvernement dit par ailleurs que l'article 3 3) de la loi fondamentale sur les personnes handicapées reconnaît à ces dernières la protection juridique contre la discrimination fondée sur le handicap ⁷. Il annonce également son intention de ratifier la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 2006, qui reconnaît aux personnes handicapées sur la base de l'égalité avec les autres le droit au travail et interdit la discrimination fondée sur le handicap, y compris pour le travail et l'emploi ⁸.
51. S'agissant de la question des aménagements raisonnables, le gouvernement se réfère au système de prélèvements et de subventions inscrit dans la loi n° 123 qui fait obligation aux entreprises qui n'ont pas respecté le quota légal d'acquitter une somme, tandis que celles qui l'ont respecté perçoivent des indemnités compensatoires ou des primes ⁹. En outre, des

⁵ Les personnes atteintes d'un handicap de degré 1 ou 2 ou de deux handicaps ou plus de degré 3 sont réputées «handicapés physiques lourds» aux fins du double comptage. Voir JEED, *op. cit.*, note de bas de page n° 2.

⁶ Ces chiffres ne tiennent pas compte du nombre d'handicapés physiques ou intellectuels lourds qui travaillent au moins vingt heures mais moins de trente heures par semaine ni du nombre de personnes handicapées mentales.

⁷ L'article 3 3) dispose que «nul ne sera autorisé à frapper de discrimination les personnes handicapées ni à violer leurs droits et avantages en raison de leur handicap».

⁸ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 5 et 27.

⁹ D'après le gouvernement, 43,8 pour cent des entreprises privées respectaient le quota au 1^{er} juin 2007.

subventions sont versées aux employeurs qui créent ou améliorent des structures de travail en vue de l'emploi de personnes handicapées ou qui, sur le lieu de travail, chargent des personnes d'assister des handicapés lourds. Le gouvernement donne aussi des conseils administratifs aux employeurs privés quant à la manière de gérer le handicap sur le lieu de travail.

52. Le gouvernement fait valoir par ailleurs qu'il prévoit d'organiser un groupe d'étude sur la question des aménagements raisonnables avec la participation des parties concernées, notamment les organisations de personnes handicapées, de travailleurs et d'employeurs.

La formation professionnelle et l'aide à l'emploi

53. Le gouvernement fait valoir que les services de réadaptation professionnelle et d'aide à l'emploi fournis aux personnes handicapées en vertu de la loi n° 123 et de la loi portant promotion de la mise en valeur des ressources humaines sont conformes aux articles 2 et 7 de la convention.
54. A cet égard, le gouvernement indique que les centres de mise en valeur des ressources humaines pour personnes handicapées, créés en 19 endroits, offrent une formation professionnelle spéciale aux personnes handicapées qui ont besoin de soutien pour devenir indépendantes, y compris aux handicapés mentaux lourds qui ont besoin de soins infirmiers au quotidien ainsi qu'aux personnes handicapées intellectuelles ou mentales ou aux personnes souffrant de troubles du développement. En même temps, les centres grand public de mise en valeur des ressources humaines ont été améliorés de manière à pouvoir accueillir davantage de personnes handicapées, notamment par l'aménagement d'accès sans obstacle, des cours spécialisés étant offerts aux personnes handicapées intellectuelles ou aux personnes souffrant de troubles du développement. Des programmes de formation ont aussi été demandés à des entités privées de toutes les préfectures. Grâce à ces divers moyens, un total de 7 490 personnes handicapées ont pu recevoir une formation professionnelle en 2006. En outre, le gouvernement se réfère à un certain nombre de centres de réadaptation professionnelle spécialisés aux niveaux national, zonal et local qui relèvent de l'Organisation japonaise de l'emploi des personnes âgées et des personnes handicapées (JEED).
55. Le gouvernement reconnaît la nécessité de faire plus pour favoriser le passage de personnes handicapées «de l'assistanat à l'emploi sur le marché libre» et indique qu'il espère atteindre un total de 9 000 passages par an d'ici à 2011 contre 2 000 en 2005. Il expose un certain nombre de mesures prises pour aider les personnes handicapées à obtenir un emploi sur le marché libre du travail. Ainsi, un réseau de 135 centres d'aide à l'emploi et à l'obtention de moyen de subsistance pour personnes handicapées assure la coordination entre les institutions concernées dans les domaines de l'emploi, de la protection sociale et de l'éducation.
56. Le gouvernement indique que le PESO enregistre dans 576 endroits répartis dans l'ensemble du pays les personnes handicapées à la recherche d'un emploi et les assiste par des services d'orientation professionnelle, de placement et de soutien spécialisé à l'installation sur le lieu de travail, et ce en fonction des besoins propres à chaque demandeur d'emploi. Le gouvernement dit qu'en 2006 le nombre de personnes handicapées enregistrées en tant que demandeurs d'emploi s'élevait à 103 637, dont 43 987 ont trouvé un emploi au cours de cette même année, un chiffre record. Dans sa communication en date du 12 juin 2008, le gouvernement indique que le nombre de personnes handicapées ayant trouvé un emploi par l'intermédiaire du PESO en 2007 a encore augmenté, passant à 45 565. Le nombre d'handicapés lourds ayant trouvé un emploi par l'intermédiaire du PESO a aussi augmenté, passant de 12 847 en 2006 à 12 925 en 2007.

57. Le gouvernement dit que l'article 8 de la loi sur la sécurité de l'emploi et l'article 26 de la loi n° 123 garantissent aux personnes handicapées la fourniture gratuite des services offerts par les centres de réadaptation professionnelle pour personnes handicapées et par le PESO. La formation professionnelle des demandeurs d'emploi handicapés est garantie par l'article 23 1) de la loi portant promotion de la mise en valeur des ressources humaines.
58. Le gouvernement estime nécessaire de demander aux bénéficiaires de programmes SPCW de type B d'acquitter une taxe pour les services fournis, selon ce que prévoit la loi SSPDA, étant donné qu'ils bénéficiaient d'une «aide au rodage du mode de vie et à l'amélioration de l'employabilité». D'après le gouvernement, le taux de base de 10 pour cent du coût des services est réduit au cas par cas en fonction du niveau de revenu de chaque bénéficiaire. Après l'entrée en application de la loi SSPDA en 2006, le gouvernement a décidé d'accorder de nouvelles réductions de la taxe pour les services reçus, valables jusqu'à la fin de 2008. Il ressort également de la réponse du gouvernement qu'il est prévu de revoir ces taxes, de les ramener à environ 3 pour cent dans le cadre d'un ensemble de «mesures d'urgence» s'inscrivant parmi les efforts tendant à réviser la loi SSPDA.
59. Le gouvernement dit que les bénéficiaires de programmes SPCW de type A qui remplissent certaines conditions bénéficient d'une protection sociale en vertu de la loi sur l'assurance sociale des travailleurs (loi n° 116 de 1974) et peuvent donc recevoir des prestations de chômage alors que cela ne s'applique pas aux bénéficiaires des programmes SPCW de type B. Le fait que ces derniers ne soient pas couverts par l'assurance-chômage, souligne le gouvernement, ne les empêche pas de bénéficier des services de réadaptation professionnelle et de recevoir une formation. La réadaptation professionnelle n'est pas une «prestation de chômage habituelle», contrairement à ce qu'a déclaré l'organisation plaignante.

III. Les conclusions du comité

60. Les conclusions seront fondées sur l'opinion que le comité se sera faite après examen des allégations de l'organisation plaignante et des observations transmises par le gouvernement dans le cadre de la procédure en cours.
61. Le comité souhaite rappeler que les membres qui ratifient les conventions s'engagent, en fonction de la situation, des pratiques et des possibilités nationales, à élaborer, mettre en œuvre et examiner à intervalles réguliers une politique nationale de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées (art. 2). Il rappelle que la convention définit les principes d'une telle politique (art. 2 à 5) et prescrit les mesures spécifiques à prendre au niveau national (art. 6 à 9). Les définitions et le champ d'application sont traités à l'article 1. En outre, le comité fait observer que les dispositions des recommandations n°s 99 et 168 étayent et orientent les mesures visant à appliquer la convention.
62. Le comité note également que, selon les allégations de l'organisation plaignante, la législation et la pratique nationales pertinentes ne donnent pas effet aux articles 1, 3, 4 et 7 de la convention.

Article 1 – La définition de l'expression «personne handicapée» aux fins de la convention

63. L'organisation plaignante allègue que, en se fondant sur une méthode consistant à définir le handicap en fonction du type d'incapacité plutôt qu'en fonction de l'aptitude réelle au travail, la législation et la pratique nationales relatives à la détermination et à la

reconnaissance des handicaps ne donnent pas effet à l'article 1 (1) de la convention. L'organisation plaignante se réfère au tableau 5 des règlements d'application de la loi pour la protection sociale des handicapés physiques qui établit six degrés de handicap par type d'incapacité et sert de base à l'établissement de certificats d'invalidité. Il est allégué que cette façon de déterminer le handicap revient à exclure certaines personnes handicapées des mesures de soutien.

64. Le comité rappelle que l'article 1 (1) dispose ce qui suit:

Aux fins de la présente convention, l'expression «personne handicapée» désigne toute personne dont les perspectives de trouver et de conserver un emploi convenable ainsi que de progresser professionnellement sont sensiblement réduites à la suite d'un handicap physique ou mental dûment reconnu.

65. Le comité note que l'article 1 (1) définit le groupe cible que doit viser la politique nationale adoptée conformément à l'article 2. A cette fin, il définit l'expression «personne handicapée» comme toute personne dont les perspectives professionnelles sont réduites à la suite d'un handicap «dûment reconnu». Cette disposition laisse chaque Membre qui ratifie libre d'adopter telle méthode qui lui semble appropriée pour déterminer dans quelle mesure un handicap donné réduit les perspectives professionnelles de l'intéressé ¹⁰. Cependant, le comité note que les Membres qui ratifient doivent veiller à ce que tous les hommes et toutes les femmes entrant dans la définition figurant à l'article 1 (1) soient effectivement couverts par la politique nationale.

66. Le comité note que la loi n° 123, principal cadre juridique japonais en matière de réadaptation professionnelle et de promotion de l'emploi des personnes handicapées, dispose à l'article 2 1) que l'expression «personnes handicapées» s'entend des «personnes qui, parce qu'elles souffrent de déficiences intellectuelles ou de troubles mentaux (désignés ci-après par l'expression générique «handicap») sont considérablement limitées dans leur vie professionnelle ou éprouvent les plus grandes difficultés à mener une vie professionnelle pendant une longue période». Le comité note également les déclarations du gouvernement selon lesquelles l'aide à la réadaptation professionnelle et à l'emploi est accessible à toute personne handicapée, indépendamment du degré ou de la gravité du handicap et de la question de savoir si la personne handicapée possède un certificat. Le comité prend dûment acte de la déclaration du gouvernement selon laquelle les autorités compétentes étudient et évaluent au cas par cas les besoins particuliers des personnes handicapées.

67. Compte tenu de ce qui précède, le comité considère qu'il n'apparaît pas, au vu des informations dont il est saisi, que la politique adoptée par le Japon en matière de réadaptation professionnelle et d'emploi de personnes handicapées soit insuffisante par rapport à la situation où se trouvent les personnes dont les perspectives professionnelles sont limitées en raison d'un handicap physique ou mental dûment reconnu, selon ce que prévoit l'article 1 (1) de la convention.

¹⁰ Conférence internationale du Travail, 86^e session, 1998, Rapport III (Partie 1B), étude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 159) et la recommandation (n° 168) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, paragr. 7 et 72.

**Articles 1 (3) et 3 – Politique nationale visant à assurer
une réadaptation professionnelle appropriée
à toutes les catégories de personnes handicapées**

68. Le comité note que, selon les allégations de l'organisation plaignante, les différentes conditions et modalités applicables au travail accompli par des personnes handicapées dans des «ateliers sociaux» et des «usines sociales» soulèvent des questions au titre de l'article 3 de la convention qui, de l'avis du plaignant, préconise que les services et mesures de soutien soient accessibles, sur un pied d'égalité, à toutes les catégories de personnes handicapées, «quelle que soit leur classification». A cet égard, l'organisation plaignante allègue que le traitement des personnes handicapées travaillant dans les ateliers sociaux, dont de nombreux handicapés lourds, est moins favorable que dans les usines sociales. On signale en particulier le fait que le travail effectué en atelier n'est pas protégé par la législation du travail et que la rémunération y est très faible.
69. Avant d'examiner l'article 3 dans le cas d'espèce, le comité souhaite noter que, le 15 août 2007, date à laquelle le Bureau international du Travail a reçu cette réclamation, les centres auxquels le plaignant faisait référence, à savoir les ateliers sociaux et les usines sociales, n'existent plus officiellement suite aux réformes mises en œuvre en vertu de la loi SSPDA adoptée en 2005 et mise pleinement en application le 1^{er} octobre 2006. Cependant, le comité note l'information donnée par le gouvernement, à savoir que selon la loi SSPDA les centres de types A et B utilisés dans le cadre du Programme d'aide au maintien dans l'emploi (SPCW) correspondent approximativement aux ateliers sociaux et aux usines sociales, selon l'ancien système. Par ailleurs, le comité déduit des explications fournies par le gouvernement que les caractéristiques des anciens ateliers sociaux et des anciennes usines sociales, critiqués par l'organisation plaignante, continuent d'exister dans le cadre des programmes SPCW de types A et B.
70. Sur cette base, le comité rappelle le libellé de l'article 3:
- Ladite politique [nationale] devra avoir pour but de garantir que des mesures de réadaptation professionnelle appropriées soient accessibles à toutes les catégories de personnes handicapées et de promouvoir les possibilités d'emploi des personnes handicapées sur le marché libre du travail.
71. Le comité note que l'article 3 vise à garantir que la politique nationale prévoit des mesures appropriées de réadaptation professionnelle et d'emploi pour toutes les catégories de personnes handicapées, sans distinction d'aucune sorte. Ce principe est également inscrit dans l'article 1 (4) qui stipule que les dispositions de la convention s'appliqueront à toutes les catégories de personnes handicapées. Le comité note que, selon ce principe, aucune personne handicapée ne devra être laissée pour compte en raison de son handicap¹¹.
72. Etant donné que les personnes handicapées ne constituent pas un groupe homogène, le comité note que l'article 3 reconnaît que l'aide et l'assistance fournies doivent être adaptées à la situation de chaque catégorie de personnes handicapées. Il convient cependant de veiller à ce que les distinctions établies quant à l'aide à apporter aux différentes catégories soient raisonnables et justes.
73. Le comité note que les programmes SPCW de types A et B, tous deux conçus en tant que services d'aide sociale, ont pour objectif de donner aux personnes ayant des difficultés à se

¹¹ Voir l'étude d'ensemble de 1998, paragr. 206, où la commission d'experts a relevé, dans les législations nationales, des dispositions entraînant une différenciation dans le traitement des personnes handicapées, en particulier au regard de l'origine du handicap et heurtant le principe d'égalité de chances et de traitement réaffirmé par les articles 3 et 4 de la convention.

faire employer à des postes réguliers la possibilité de travailler ainsi qu'une formation pour améliorer leurs connaissances et leurs compétences et intégrer ainsi la population active ¹². Cependant, alors que les centres de type A «emploient» des personnes handicapées sur la base d'un contrat de travail, les centres de type B offrent des «possibilités d'activités productives» sans établir de relation d'emploi, de sorte que la législation du travail ne s'applique pas. Le comité note l'explication du gouvernement selon laquelle les personnes handicapées participant aux programmes de type B sont celles que l'on ne juge pas encore aptes au travail dans le cadre d'une relation d'emploi. A ce propos, le comité prend dûment note des conditions de fonctionnement des programmes de type B énoncées dans la circulaire ministérielle relative au statut d'employé/non-employé des bénéficiaires du Programme d'aide au maintien dans l'emploi (n° 1002003 du 2 octobre 2006). A cet égard, le comité fait observer qu'il n'est pas en mesure de vérifier, dans le cas d'espèce, comment l'on distingue, dans la pratique, un travail accompli dans le cadre d'une relation d'emploi et un travail exécuté hors de ce cadre. Il note la nécessité d'un complément d'information sur la mise en œuvre de la circulaire ministérielle n° 1002003 ainsi que d'informations sur les critères utilisés pour déterminer si une personne handicapée est jugée apte à «travailler dans le cadre d'une relation d'emploi».

74. Le comité note en outre que le travail accompli par des hommes et des femmes handicapés dans des ateliers de production protégés en vue d'une adaptation professionnelle, indépendamment de la question de savoir s'il s'inscrit dans le cadre d'une relation d'emploi, devrait satisfaire à certaines normes minimales si l'on veut qu'il contribue efficacement à l'objectif de la convention, à savoir l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées ¹³. De telles normes minimales doivent être établies ainsi que les méthodes pour les mettre en œuvre, en fonction de la situation nationale et en consultation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs et avec les organisations de et pour personnes handicapées.
75. Alors que les normes applicables au travail accompli dans des ateliers d'emploi protégé doivent tenir compte de la situation nationale, le comité souhaite faire remarquer qu'elles devraient également être conformes au principe d'égalité de chances et de traitement énoncé dans la convention, notamment à l'article 4. Le comité conclut que du point de vue de l'objectif de la convention, à savoir l'intégration sociale et économique des personnes handicapées au sein de leur communauté et de la société au sens large et dans le but de reconnaître pleinement la contribution apportée par les personnes handicapées, il apparaît essentiel d'intégrer, dans la mesure du possible, le travail accompli par ces personnes dans des ateliers protégés couverts par la législation du travail.
76. En ce qui concerne la rémunération particulièrement faible reçue dans le cadre des programmes SPCW de type B, le comité note que le gouvernement reconnaît que le niveau de cette rémunération est actuellement trop faible. Il prend note du Plan quinquennal de doublement de la rémunération en atelier, espère que des progrès continueront d'être

¹² Art. 185 et 198 de l'ordonnance du ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être concernant la mise en œuvre des services et mesures de soutien aux personnes handicapées et loi sur l'aide aux personnes handicapées n° 19 de 2006.

¹³ Préambule, paragr. 5, et art. 1 (2) de la convention. Le paragraphe 33 de la recommandation n° 99 dispose que les ateliers protégés devraient assurer un travail utile et rémunérateur. Le paragraphe 25 du même instrument dispose qu'«[a]ucune discrimination fondée sur leur invalidité ne devrait être exercée contre les invalides, y compris ceux qui reçoivent une indemnité d'invalidité, en matière de salaires et d'autres conditions de travail, si leur travail est de valeur égale à celui des travailleurs valides». Les paragraphes 10 et 11 f) de la recommandation n° 168 dispose que les mesures devraient inclure une aide visant à encourager l'établissement, par des personnes handicapées et pour elles, d'ateliers sociaux du type petite industrie, coopératif ou autre et leur développement, à condition que ces ateliers satisfassent à des normes minimales définies.

accomplis pour porter la rémunération d'atelier à un niveau suffisant et demande un complément d'information à ce sujet.

77. Notant que les personnes handicapées qui participent aux programmes SPCW de type B et reçoivent une formation aux fins de leur réadaptation professionnelle sont tenues d'acquitter une taxe pour ce service, le comité note que la convention ne traite pas explicitement de la question du financement des services de réadaptation. Cependant, ayant présent à l'esprit, d'une part, le paragraphe 22 (2) de la recommandation n° 99 qui recommande la fourniture de services gratuits de réadaptation professionnelle et, d'autre part, l'objectif de la convention, à savoir assurer l'intégration de toutes les personnes handicapées dans la société, le comité souhaite prendre note des efforts déployés par le gouvernement pour réduire cette taxe et exprime l'espoir que tout sera mis en œuvre afin qu'aucune personne handicapée ne soit découragée de participer à ces programmes, ne s'en trouve exclue ou ne puisse finalement accéder à un emploi sur le marché libre du travail. Le comité invite le gouvernement à veiller, lorsqu'il examinera ces questions, à tenir compte du fait que les personnes handicapées contribuent déjà financièrement aux coûts de fonctionnement du processus productif des programmes de type B, selon ce que prévoit l'ordonnance n° 171 du ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être en date du 29 septembre 2006 (voir paragr. 39 ci-dessus).

Articles 3, 4 et 7 – Égalité de chances entre les personnes handicapées et les travailleurs en général

78. Le comité rappelle que la politique nationale préconisée par la convention doit traiter la question de la réadaptation professionnelle et promouvoir des possibilités d'emploi des personnes handicapées sur le marché libre du travail, selon ce que prévoient ses articles 2 et 3. L'article 7 fait obligation aux Membres qui ratifient de prendre des mesures destinées à permettre aux personnes handicapées d'obtenir et de conserver un emploi et de progresser professionnellement et donne une liste non exhaustive de ces mesures. L'article 7 dispose également que les services existants pour les travailleurs en général devront, dans tous les cas où cela est possible et approprié, être utilisés avec les adaptations nécessaires. L'article 4 prévoit l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs handicapés et les autres travailleurs, conformément au principe selon lequel la politique nationale doit promouvoir et respecter cette égalité, et se réfère aux mesures positives spéciales propres à la rendre effective.
79. Le comité note que, en vertu de la loi n° 123 et de la loi portant promotion de la mise en valeur des ressources humaines, les personnes handicapées ont le droit de bénéficier gratuitement de services de réadaptation professionnelle et de l'emploi par l'intermédiaire du PESO, y compris les services expressément mentionnés à l'article 7 de la convention. Cependant, le comité souhaite rappeler les préoccupations exprimées au sujet de l'introduction d'une taxe que doivent acquitter les participants aux programmes SPCW de type B pour les services reçus dans le cadre de ces programmes, y compris les services de réadaptation professionnelle.
80. Le comité note que le nombre de personnes handicapées ayant trouvé un emploi par l'intermédiaire du PESO était en augmentation ces dernières années. Il note que le gouvernement entend améliorer la coopération et la coordination entre les institutions d'aide à l'insertion professionnelle et à l'emploi afin de favoriser le passage d'un plus grand nombre de personnes handicapées «de l'assistanat à l'emploi». Il conclut néanmoins à la nécessité de disposer d'un complément de données statistiques actualisées pour évaluer l'impact de ces mesures par rapport aux objectifs du Plan quinquennal de mise en œuvre des mesures prioritaires (2008-2012) concernant plus particulièrement le nombre d'hommes et de femmes handicapés passant d'un programme SPCW de type B à un

emploi protégé couvert par la législation du travail et finalement à un emploi sur le marché libre.

81. Le comité fait observer que la convention ne spécifie pas quelles mesures positives spéciales doivent être prises. Cependant, des questions peuvent se poser par rapport à la convention dans les cas où la conception ou l'application de telles mesures irait en fait à l'encontre des objectifs et principes qui y sont définis. Ce pourrait être le cas, par exemple, lorsqu'une mesure positive spéciale constituerait en fait un obstacle plutôt qu'un moyen de faciliter l'accès des femmes et des hommes handicapés à l'emploi¹⁴. Compte tenu des informations dont il est saisi, le comité estime qu'aucune question de ce genre ne semble se poser en rapport avec le système de quotas au sens de la loi n° 123, système qui a contribué, d'une manière générale, à faciliter l'accès des personnes handicapées à l'emploi, même si les progrès ont été inégaux. Le comité invite toutefois le gouvernement à considérer les conséquences qu'un système de quotas limité aux personnes handicapées physiques ou intellectuelles peut avoir sur les possibilités d'emploi des personnes atteintes d'un autre type de handicap, sachant que la convention s'applique à toutes les catégories de personnes handicapées.
82. Le comité note que, sur la base de l'information dont il dispose, le double comptage des handicapés lourds par rapport au système de quotas ne semble pas aller à l'encontre des objectifs et des principes de la convention. Néanmoins, il invite le gouvernement à examiner les répercussions de cette pratique afin de s'assurer de son efficacité.
83. Le comité souhaite souligner que des aménagements raisonnables sont indispensables pour promouvoir et faire respecter le principe de l'égalité de chances et de traitement entre les travailleurs handicapés et les autres travailleurs. Tout en notant que le gouvernement a prodigué des conseils et apporté une assistance financière aux employeurs concernant la gestion du handicap sur le lieu de travail, et en particulier les adaptations nécessaires, le comité tient à saluer le fait qu'un groupe d'étude soit prévu sur la question des aménagements raisonnables et exprime l'espoir que cette initiative contribuera à renforcer l'application de la convention. A cet égard, il estime important de clarifier les obligations des employeurs relativement à ces aménagements.

Article 2 – Mise en œuvre et examen périodique de la politique nationale

84. Le comité, tout en concluant que le Japon ne cesse de faire des efforts pour donner effet aux dispositions de la convention, encourage le gouvernement à continuer à réaliser des examens périodiques de la politique nationale afin d'en évaluer l'efficacité, de l'adapter ou de la compléter, selon ce qu'il convient, en consultation avec les organisations de travailleurs et d'employeurs et avec les organisations de et pour personnes handicapées. Il félicite le gouvernement de ses efforts constants à cet égard et exprime l'espoir qu'ils contribueront efficacement à l'élimination progressive des obstacles à l'intégration sociale et professionnelle de tous les hommes et femmes handicapés ainsi qu'à la promotion et au respect de l'égalité de chances et de traitement pour ces personnes dans les domaines de l'emploi et de la profession, dans des conditions d'égalité avec les travailleurs en général.

¹⁴ Etude d'ensemble de 1998, paragr. 112.

IV. Recommandations du comité

85. *Au vu des conclusions formulées dans les paragraphes 60 à 84 ci-dessus concernant les questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:*

- a) d'approuver le présent rapport;***
- b) d'inviter le gouvernement à prendre dûment connaissance des questions soulevées dans les conclusions ci-dessus et à inclure, à cet égard, des informations détaillées dans le prochain rapport qu'il doit présenter sur cette convention en vertu de l'article 22 de la Constitution, en 2010;***
- c) de confier à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations le suivi des questions soulevées dans ce rapport en ce qui concerne l'application de la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983;***
- d) de rendre ce rapport public et de clore la procédure engagée suite à la réclamation du Syndicat national des travailleurs sociaux et techniciens des services à l'enfance, alléguant l'inexécution par le Japon de la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983.***

Genève, le 18 mars 2009.

(Signé) James Smythe
Président

Ashraf W. Tabani

Khurshid Ahmed

Point appelant une décision: paragraphe 85.