



Conseil d'administration

312^e session, Genève, novembre 2011

GB.312/INS/15/3

Section institutionnelle

INS

QUINZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

Troisième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Japon de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par le Syndicat Zensekiyu Showa-Shell

I. Introduction

1. Dans une communication en date du 17 septembre 2009, le Syndicat Zensekiyu Showa-Shell a présenté, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, une réclamation alléguant l'inexécution par le Japon de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951, que le Japon a ratifiée en 1967. La convention est en vigueur au Japon. La réclamation a été soumise au nom du Syndicat Zensekiyu Showa-Shell, du Syndicat des travailleuses d'entreprises commerciales et du Syndicat pour l'égalité de rémunération.
2. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation des réclamations sont les suivantes:

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 relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, tels que révisés 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 transmise au bureau du Conseil d'administration.
4. A sa 307^e session (mars 2010), le Conseil d'administration a déclaré la réclamation recevable et a désigné un comité chargé de son examen. Le comité est constitué de M. Vines (membre gouvernemental, Australie), M. Anderson (membre employeur, Australie) et M. Adyanthaya (membre travailleur, Inde). A sa 312^e session (novembre 2011), le Conseil d'administration a nommé M^{me} Williams (membre gouvernementale, Australie) pour présider le comité, en remplacement de M. Vines.
5. Le 30 juillet 2010, le gouvernement du Japon a communiqué ses observations écrites au sujet de la réclamation.
6. Dans une lettre du 7 mai 2010, le Syndicat Zensekiyu Showa-Shell a adressé un complément d'information qui a été reçu par le Bureau le 3 août 2010.
7. Le comité s'est réuni le 11 novembre 2011 pour examiner le cas et adopter son rapport.

II. Examen de la réclamation

Allégations du plaignant

8. Dans sa communication du 17 septembre 2009, le plaignant affirme que le gouvernement du Japon n'a pas assuré l'application effective de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951. Les allégations et recommandations formulées par le plaignant sont résumées ci-après.
9. Le plaignant affirme que, depuis la ratification par le Japon de la convention en 1967, les violations des dispositions de la convention ont persisté et que la plupart des discriminations salariales fondées sur le sexe n'ont pas été corrigées. Au moment de ratifier la convention, le gouvernement s'était fondé sur l'article 4 de la loi n° 49 de 1947 sur les normes du travail qui interdit à l'employeur de réserver un traitement discriminatoire en matière de salaires aux femmes par rapport aux hommes au motif de leur sexe. Selon le plaignant, l'autorité administrative compétente et le pouvoir judiciaire n'appliquent pas et n'interprètent pas l'article 4 de la loi susmentionnée comme étant applicable aux écarts salariaux entre les hommes et les femmes qui ont des tâches et des professions différentes.
10. Le plaignant indique aussi que les problèmes d'application de l'article 4 de cette loi se sont accentués à la suite de l'adoption de la loi n° 45 de 1985 sur l'égalité de chances dans l'emploi, celle-ci ayant eu une influence sur l'interprétation de l'article 4. Le plaignant indique que la loi n° 45 vise seulement la situation dans laquelle des écarts de salaire doivent être considérés comme une discrimination fondée sur le sexe, lorsqu'ils touchent des hommes et des femmes se trouvant dans la même catégorie d'administration de

l'emploi (catégorie selon la profession, le type de travail, le contrat de travail, le déroulement de carrière, etc.). Le plaignant indique que, depuis que la loi n° 45 est entrée en vigueur en 1986, des systèmes de filières ont été mis en place dans la plupart des entreprises, en vertu desquels le système de salaire fondé sur l'ancienneté, qui était fonction du sexe, a été remplacé par un système en fonction de la profession. Toutefois, les discriminations salariales en raison du sexe qui existaient précédemment ont été maintenues dans les nouveaux systèmes.

11. En ce qui concerne l'interprétation par les tribunaux de l'article 4 de la loi sur les normes du travail, le plaignant fait mention des cas judiciaires suivants, dont il estime qu'ils sont contraires à la convention, et en communique des résumés: *Nozaki c. Showa-Shell Sekiyu Inc.* (Haute Cour de Tokyo, 28 juin 2007) et la décision de la Cour suprême de justice du 22 janvier 2009 qui rejette le recours intenté contre la décision de la Haute Cour; *Mori et coll. c. Kanematsu* (Haute Cour de Tokyo, 31 janv. 2008); *Yuzuki et coll. c. Showa-Shell* (tribunal de district de Tokyo, 29 juin 2009); et *Yakabi c. Kyo-gas* (tribunal de district de Kyoto, 20 sept. 2001). Le plaignant se réfère aussi au cas *Ogiwara et coll. c. Maruko Alarm Inc.* (section d'Ueda, tribunal de district de Nagano, 15 mars 1996) mais n'en communique pas de résumé.
12. Selon le plaignant, les décisions de justice susmentionnées sont contraires à la convention car elles établissent, en l'absence d'une évaluation non sexiste des emplois, qu'il n'y a pas eu d'infraction à l'article 4 de la loi sur les normes de travail. Pourtant, il est admis que les différences de salaires existantes sont dues à une ségrégation selon le sexe dans différentes catégories d'administration de l'emploi. En outre, le plaignant estime que les décisions judiciaires qui ont rejeté une demande de correction des salaires, alors qu'elles reconnaissaient que l'article 4 a été enfreint, sont contraires à la convention.
13. En ce qui concerne ces décisions, le plaignant déclare que, dans le cas *Nozaki c. Showa-Shell Sekiyu Inc.*, la Cour suprême a confirmé la décision de la Haute Cour de Tokyo, à savoir qu'il n'y avait pas de discrimination salariale entre hommes et femmes dans le «système de filières fondé sur les capacités» dans un cas d'écart salarial entre une dactylographe en japonais et un opérateur de télex international, sans qu'une évaluation non sexiste des emplois ait été réalisée pour appuyer cette décision. Par ailleurs, le plaignant déclare que la Haute Cour a estimé que la dactylographie en japonais (comme la dactylographie en anglais) exige du temps et des efforts pour que le dactylographe devienne compétent mais que, une fois acquises ces compétences, ce travail présente peu de difficultés. En exprimant cette vue, la Haute Cour n'a pas reconnu que la valeur de ce travail était la même que celle d'une opération de télex effectuée par un homme qui était entré dans l'entreprise la même année que la plaignante et était resté à un poste qui n'était pas un poste de décision. L'organisation plaignante affirme que, en se fondant seulement sur ce seul facteur, la cour n'a pas reconnu le caractère sexiste des écarts salariaux. Le plaignant indique aussi que, dans cette décision, la cour a considéré la dactylographie en japonais seulement comme une tâche auxiliaire ordinaire et déterminé que la plupart des femmes à Showa Shekiyu accomplissaient des tâches auxiliaires ordinaires. La cour a donc estimé que les écarts salariaux avant 1985 n'avaient pas un caractère illégal. Selon le plaignant, le tribunal a considéré que les tâches féminines avaient une valeur inférieure à celles de tâches analogues accomplies par des hommes, mais sans utiliser des critères clairs pour déterminer si le travail était ou non de valeur égale. Le plaignant fournit des informations sur les résultats d'une évaluation des emplois que le Syndicat pour l'égalité de rémunération a effectuée après la décision de la Haute Cour. Cette évaluation, qui a été soumise à la Cour suprême, montre que la valeur du travail de dactylographie en japonais n'est pas moindre que celle des opérations de télex.

14. De même, l'organisation plaignante déclare que, dans le cas *Mori et coll. c. Kanematsu*, la Haute Cour de Tokyo a estimé, sans avoir procédé à une évaluation des tâches accomplies par les plaignants, que les différences salariales qui existaient entre hommes et femmes en 1985 et auparavant dans le cadre des systèmes de filières organisés en fonction du sexe (échelle A (hommes) et échelle B (femmes)) ne constituaient pas une discrimination fondée sur le sexe contraire à l'article 4 de la loi sur les normes du travail. L'organisation plaignante déclare que, étant donné qu'il n'existe pas encore au Japon de critères clairs en vue d'une évaluation non sexiste des emplois, les tribunaux tendent à partir du principe que les femmes effectuent normalement des tâches auxiliaires ordinaires et à estimer que les inégalités salariales sont conformes au droit, mais sans fonder leur jugement. Néanmoins, le plaignant indique que, en ce qui concerne la période postérieure à 1985, la Haute Cour a estimé que les écarts salariaux dans différentes filières, dans le cadre du système de salaire fondé sur les attributions de tâches (échelle A pour les emplois généraux et échelle B pour les emplois de bureau), constituaient une discrimination fondée sur le sexe et constituaient une infraction à l'article 4 de la loi sur les normes du travail. Toutefois, l'organisation plaignante ajoute que, à propos de cette période, la cour a décidé, au sujet de deux plaignants sur six, qu'il n'y avait pas de discrimination au motif du sexe. A ce sujet, l'organisation plaignante communique copie de l'une des évaluations des emplois que les plaignants ont soumises pendant les procès. Elle affirme aussi que prévoir un système de filières qui distingue, d'une part, les emplois essentiels et de décision et, de l'autre, les emplois auxiliaires ordinaires, et les traiter de façon différente, est en soi discriminatoire puisque cela amène à distinguer les emplois pour les hommes des emplois pour les femmes, ou les emplois pour les personnes qui «apportent» leur assistance des emplois pour les personnes qui reçoivent cette assistance, ce qui correspond à une division du travail fondée sur le sexe.
15. Le plaignant affirme en outre que, dans les cas *Yuzuki et coll. c. Showa-Shell, Yakabi c. Kyo-gas et Kanematsu*, les tribunaux n'ont pas ordonné de corriger la totalité des écarts de salaire mais ont reconnu que ces écarts étaient dus à une discrimination au motif du sexe. Au sujet du cas *Yukusi et coll. c. Showa-Shell*, le plaignant affirme que le tribunal de district de Tokyo, tout en reconnaissant que les inégalités salariales réelles constituaient une discrimination fondée sur le sexe, a rejeté la demande formulée en vue d'un recouvrement total des salaires au motif qu'il avait été impossible de déterminer une norme claire de classement et qu'il était difficile, par conséquent, de calculer le montant concret des dommages équivalents aux écarts salariaux. En ce qui concerne le cas *Kyo-gas*, le plaignant affirme que, pour la première fois, le tribunal a accepté d'examiner une analyse et une évaluation objective, que le plaignant avait effectuées, des différentes tâches accomplies par les hommes et les femmes, et que le tribunal a reconnu l'existence d'une discrimination fondée sur le sexe. Toutefois, alors qu'il avait déterminé que les emplois étaient de même valeur, le tribunal a décidé que le montant total des dommages équivalents aux écarts salariaux qui devait être payé à la plaignante ne devrait représenter que 85 pour cent du salaire total du travailleur auquel le salaire de la plaignante avait été comparé. De même, l'organisation plaignante déclare que, dans le cas *Kanematsu*, la cour a reconnu que le travail effectué dans différentes catégories d'administration de l'emploi était de la même qualité car il était difficile de le distinguer, quant au contenu et au degré de difficulté, du travail de la plaignante, et que les femmes semblaient avoir accompli les mêmes tâches avec un même degré de difficulté que les hommes autrefois à des postes à caractère général. Pourtant, la cour a décidé que les salaires des femmes ne devraient représenter que 70 pour cent des salaires des hommes.
16. L'organisation plaignante estime que les jugements des tribunaux sont inéquitables puisqu'ils refusent que les écarts salariaux soient compensés au motif que les employeurs ont une certaine marge de décision pour déterminer les salaires. Cela étant, les tribunaux ont reconnu dans le même temps qu'il existe des différenciations claires entre les différents niveaux d'emploi et qu'il y a, dans les différentes filières, d'importants écarts entre les

salaires de base des hommes et ceux des femmes. Selon l'organisation plaignante, ces décisions de justice découlent principalement de l'absence de critères institutionnels pour établir un système d'évaluation des tâches et déterminer ainsi si les écarts salariaux ont un caractère illégal.

- 17.** L'organisation plaignante se réfère à la déclaration que le gouvernement japonais a faite en 1967 devant le Parlement, au moment de la ratification de la convention, à savoir qu'il n'était pas nécessaire de modifier la loi n° 49 de 1947 sur les normes du travail puisque son article 4 reflétait suffisamment le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, que la convention faisait partie intégrante de l'ordre juridique et que le principe de l'égalité entre hommes et femmes énoncé à l'article 14¹ de la Constitution nationale comportait le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. L'organisation plaignante mentionne un commentaire sur la loi sur les normes du travail, publié le 10 juillet 1948, qui a été formulé par la Direction du bureau de l'inspection de l'application des normes du travail et était censé traduire les intentions de la législation. Ce commentaire indique que l'article 4 n'insiste pas nécessairement sur le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale mais que l'on s'attend à ce que ce principe s'applique pour déterminer la raison d'être de l'inégalité. L'organisation plaignante affirme donc que, au moment d'examiner la discrimination fondée sur le sexe, on ne devrait pas négliger les bases juridiques existantes pour établir une méthodologie d'évaluation des emplois, lesquelles sont essentielles pour mettre en œuvre le principe de l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.
- 18.** L'organisation plaignante se réfère à l'observation publiée en 2003 par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à propos de l'application par le Japon de la convention, dans laquelle la commission déclare que, en vertu de la convention, les niveaux de rémunération doivent être comparés au moyen d'une évaluation objective et non sexiste des emplois, y compris en ce qui concerne le travail à temps partiel et le travail non régulier. L'organisation plaignante affirme aussi que le nombre des travailleurs non réguliers s'est accru considérablement depuis les années quatre-vingt-dix et que, actuellement, 54 pour cent de ces travailleurs sont des femmes qui perçoivent des salaires insuffisants pour subvenir à leurs besoins. L'organisation plaignante estime que cette situation très répandue, à savoir que les salaires des travailleurs non réguliers sont anormalement faibles, est en soi contraire à la convention.
- 19.** L'organisation plaignante demande au gouvernement de prendre les mesures suivantes:

 - i) veiller à ce que l'article 4 de la loi sur les normes du travail s'applique aux cas d'écarts salariaux entre des hommes et des femmes qui accomplissent des tâches différentes ou exercent des professions différentes; ii) s'assurer que la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi et l'article 4 de la loi sur les normes du travail sont appliqués de sorte que les écarts salariaux entre hommes et femmes dans différentes catégories d'administration de l'emploi soient considérés comme discriminatoires lorsque le travail effectué est de valeur égale; iii) établir un système obligatoire d'évaluation des emplois pour déterminer si des hommes et des femmes accomplissant des tâches différentes ou exerçant des professions différentes effectuent un travail de valeur égale et éliminer les écarts salariaux entre des hommes et des femmes qui travaillent dans des catégories différentes d'administration de l'emploi; et iv) lorsque des discriminations salariales fondées sur le sexe sont constatées, remédier à la différence de salaire totale et prendre des mesures appropriées pour corriger d'éventuels écarts futurs.

¹ L'article 14 de la Constitution japonaise garantit l'égalité dans la législation et interdit la discrimination dans les relations politiques, économiques et sociales fondée sur plusieurs motifs, dont le sexe.

Réponse du gouvernement

- 20.** Dans sa réponse, le gouvernement donne des informations sur l'évolution, de 1986 à 2009, des écarts salariaux en ce qui concerne la rémunération horaire en espèces prévue entre hommes et femmes. A cet égard, le gouvernement se réfère à l'enquête statistique fondamentale sur les structures des salaires qui a été réalisée par le ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale. L'enquête indique qu'en 2009 la rémunération moyenne en espèces fixée (salaires réguliers) des femmes dans la catégorie des «emplois généraux»² représentait 69,8 pour cent de celle des hommes. A égalité de situation dans l'emploi permanent, la rémunération moyenne en espèces des femmes du personnel permanent représentait 72,6 pour cent de celle des hommes. Tout en reconnaissant que les écarts salariaux moyens entre hommes et femmes restent importants, le gouvernement souligne qu'ils ont baissé de 10 pour cent depuis l'entrée en vigueur, en 1986, de la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi.
- 21.** A propos des recherches effectuées par le Comité de recherche sur les écarts salariaux entre hommes et femmes dans les systèmes en mutation de salaires et d'administration de l'emploi (2010), le gouvernement indique que le niveau des fonctions et l'ancienneté dans l'emploi continu sont les principaux facteurs des écarts salariaux entre hommes et femmes. En 2009, la durée moyenne dans l'emploi continu était de 12,8 ans pour les hommes et de 8,6 ans pour les femmes. En ce qui concerne les postes de direction, 10,5 pour cent des chefs de sous-section, 3,6 pour cent des directeurs de section et 2 pour cent des directeurs de département étaient des femmes. Le gouvernement indique qu'un système d'ancienneté s'applique au Japon, et il est admis que moins les femmes ont d'ancienneté dans leur emploi continu, plus faible est leur proportion aux postes de direction.
- 22.** En ce qui concerne l'application du principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale, le gouvernement se réfère aux articles 1 b), 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, de la convention. Selon le gouvernement, il faut comprendre les termes de la convention comme signifiant que les prescriptions sont respectées si l'on interdit toute discrimination salariale au motif du sexe seulement lorsqu'il s'agit d'une femme, quel que soit le système salarial qui est appliqué. Le gouvernement estime que l'article 4 de la loi sur les normes du travail interdit de façon précise toute discrimination de ce type et, par conséquent, satisfait aux dispositions de la convention. Le gouvernement indique que c'est cette interprétation a été retenue depuis que le Japon a ratifié la convention en 1967. Selon le gouvernement, l'article 4 visait à interdire tout traitement discriminatoire en matière de salaire non seulement lorsqu'il se fonde sur le fait que le travailleur est une femme, mais aussi en raison d'un préjugé ou de la situation générale des femmes, y compris le fait que l'ancienneté moyenne des femmes dans l'emploi continu est moindre que celle des hommes et le fait que la plupart des femmes ne sont pas le principal soutien de famille.
- 23.** Se référant à la loi n° 45 de 1985 sur l'égalité de chances dans l'emploi, le gouvernement indique qu'elle porte sur toute discrimination fondée sur le sexe qui affecte considérablement la détermination des salaires dans les divers aspects de l'administration de l'emploi – entre autres, recrutement, emploi, affectation, promotion et formation. Les articles 5 et 6 interdisent la discrimination au motif du sexe dans les cas suivants: recrutement et emploi, affectation (attribution de tâches, fonctions d'autorité, etc.), promotion, rétrogradation, formation, certains avantages accessoires, modification du type des tâches et de la situation dans l'emploi, mesures d'incitation à la retraite, âge de départ à

² Le gouvernement indique que l'expression «travailleur général» désigne les travailleurs autres que les travailleurs à court terme, et qu'on entend par «personnel/salarié régulier d'une entreprise» les personnes qu'une entreprise considère comme étant des membres du personnel/salariés réguliers de l'entreprise.

la retraite obligatoire, licenciement et renouvellement du contrat de travail. La loi en question interdit aussi certaines formes de discrimination indirecte (art. 7) ainsi qu'un traitement défavorable pour divers motifs – mariage, grossesse, accouchement, etc. (art. 9). La loi prévoit aussi une aide publique pour les employeurs qui mettent en œuvre des programmes d'action positive (art. 14). Le gouvernement fait mention aussi des dispositions de la loi qui prévoient une assistance des directeurs des bureaux préfectoraux du travail pour résoudre des différends (art. 17) et une conciliation par la Commission de règlement des différends (art. 18). Les articles 29 et 30 définissent les compétences pour recevoir les rapports et formuler des avis, des orientations et des recommandations et pour rendre public le nom des entreprises qui ne donnent pas suite aux recommandations qui ont été formulées. L'article 33 prévoit l'imposition d'une amende lorsque l'employeur ne soumet pas les rapports demandés.

24. En ce qui concerne le contrôle de l'application de la législation, le gouvernement déclare qu'il est possible de porter plainte au sujet de l'application de l'article 4 de la loi sur les normes du travail auprès de l'inspection du travail, conformément à l'article 104. Le gouvernement évoque la faculté qu'ont les inspecteurs du travail de procéder à des inspections régulières sur le lieu de travail pour examiner le système des salaires, notamment pour savoir si les écarts salariaux entre hommes et femmes sont fondés sur le sexe ou sur les fonctions du poste, l'efficacité ou les qualifications. Les inspecteurs peuvent fournir les conseils nécessaires s'ils estiment que l'article 4 a été enfreint. Le gouvernement indique qu'en 2009 l'inspection du travail a effectué des inspections régulières sur le lieu de travail dans 100 535 cas en tout et formulé des conseils dans six cas à propos d'infractions à l'article 4 de la loi sur les normes du travail.
25. Par ailleurs, le gouvernement indique que, depuis son adoption en 1985, la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi a été modifiée en 1997, puis en 2006, pour améliorer la protection. Au sujet du respect de cette loi, le gouvernement fournit les informations suivantes portant sur les cas examinés par le bureau préfectoral du travail: pendant l'exercice budgétaire 2009, les bureaux pour l'égalité dans l'emploi du bureau préfectoral du travail ont été saisis de 23 301 demandes de consultation. De plus, ces bureaux ont dépêché des fonctionnaires sur des lieux de travail pour recueillir des informations à propos de l'application de la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi et formulé des orientations administratives. Toujours en 2009, des orientations ont été données dans 208 cas d'infractions concernant le recrutement et l'emploi et dans 116 autres cas d'infraction concernant l'affectation, la promotion, la rétrogradation et la formation. Le gouvernement ajoute que les directeurs des bureaux préfectoraux du travail ont été saisis de sept cas (recrutement et emploi) et de 27 autres (affectation, promotion, rétrogradation et formation), qui étaient assortis de demandes d'assistance en vue du règlement des différends. La Commission de règlement des différends a été saisie de trois cas (affectation, promotion, rétrogradation et formation), accompagnés de demandes de conciliation.
26. Le gouvernement indique que la loi sur les normes du travail et la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi se fondent sur le système utilisé pour déterminer les conditions de travail et les salaires au Japon. Ces conditions et salaires sont fixés à la suite de négociations entre employeurs et travailleurs au niveau de chaque entreprise et non d'unités interentreprises, par exemple des groupes sectoriels ou professionnels. Le gouvernement considère néanmoins que, alors que diminue la discrimination institutionnelle au motif du sexe dans les entreprises, certains problèmes – entre autres, catégories d'emploi auxquelles les femmes n'ont toujours pas accès, ancienneté courte dans l'emploi continu, taux plus faible de femmes aux postes de décision – doivent être résolus pour parvenir à une égalité substantielle. Selon le gouvernement, voilà qui explique que les écarts salariaux entre hommes et femmes persistent.

- 27.** Le gouvernement indique aussi que beaucoup d'entreprises continuent de déterminer le salaire de base – qui est un élément fondamental pour le paiement des salaires –, principalement en fonction de l'âge et de l'ancienneté du salarié dans l'emploi continu. A part le salaire de base, les entreprises versent habituellement des allocations de subsistance, y compris des allocations familiales et de logement. Se référant à l'étude de 2010 sur les écarts salariaux, le gouvernement fournit des informations statistiques sur la proportion des entreprises qui versent divers types d'allocations. Ces statistiques montrent que, dans ces entreprises, un pourcentage beaucoup plus élevé d'hommes reçoivent des allocations liées à leurs fonctions exécutives, missions ou résultats; il y a des différences considérables entre les hommes et les femmes en ce qui concerne le montant des allocations reçues, en particulier l'allocation pour fonctions exécutives. Le gouvernement indique que les entreprises adoptent un système salarial sur la base de l'idée selon laquelle les entreprises doivent assurer aux travailleurs leurs moyens d'existence. La loi permet ce type de système salarial tant que son application n'entraîne pas de traitement discriminatoire à l'égard des hommes ou des femmes.
- 28.** Le gouvernement se dit déterminé à mettre en œuvre activement les mesures qu'il a prises et qui sont considérées comme efficaces pour parvenir, dans les faits, à une égalité substantielle de chances entre hommes et femmes et pour diminuer les écarts salariaux fondés sur le sexe. Le gouvernement souligne l'importance d'accroître l'ancienneté des femmes dans l'emploi continu et d'élever leur rang dans l'emploi. Il indique que, à cette fin, il formule des orientations administratives strictes, conformément à la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi et à la loi sur les normes du travail, promeut les conditions nécessaires pour diminuer le nombre des femmes qui démissionnent pour pouvoir accoucher et s'occuper de leurs enfants et encourage les entreprises à prendre des mesures d'action positive.
- 29.** En ce qui concerne les mesures visant à aider les femmes à rester dans la population active, le gouvernement fait mention de la modification, en 2006, de la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi, qui vise à inclure des dispositions pour interdire un traitement défavorable au motif de la grossesse et de l'accouchement. Le gouvernement fait aussi état de l'adoption de la loi sur le congé pour s'occuper d'enfants et de parents, qui a été modifiée en 2009 et promeut le congé de paternité et des horaires de travail plus courts. Le gouvernement se réfère également aux orientations fournies par les bureaux pour l'égalité dans l'emploi, conformément à la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi et à la loi sur le congé pour s'occuper d'enfants et de parents, et évoque l'aide apportée dans le règlement de différends par les directeurs des bureaux préfectoraux du travail ainsi que la conciliation assurée par la Commission de règlement des différends.
- 30.** Se référant aux initiatives prises pour encourager les entreprises à prendre des mesures positives afin d'éliminer les différences de traitement entre hommes et femmes, le gouvernement précise les mesures que les entreprises sont censées prendre. Il indique aussi que, afin que ces dernières mettent en œuvre une administration différenciée de l'emploi en fonction de la filière, les bureaux pour l'égalité dans l'emploi fournissent des services consultatifs pour faciliter le passage des femmes à une autre filière afin qu'il leur soit confié des fonctions relevant des activités essentielles de l'entreprise, en mettant en œuvre un système souple pour passer d'une filière ou d'une division à une autre.
- 31.** Le gouvernement indique aussi que, afin de réduire les écarts salariaux entre hommes et femmes, qui sont fréquents dans les entreprises, des principes directeurs ont été définis en 2003 à l'intention des travailleurs et des employeurs, et des brochures ont été distribuées par l'intermédiaire d'organisations d'employeurs et de travailleurs. Le gouvernement indique aussi que, sur la base du rapport qui a été établi à propos de l'étude de 2010 sur les écarts salariaux, de nouvelles directives en ce qui concerne les systèmes de salaires et d'administration de l'emploi sont actuellement élaborées et promues.

32. Au sujet de l'application par le pouvoir judiciaire du principe d'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale, le gouvernement communique des résumés des décisions de justice suivantes, qui portent sur l'application de l'article 4 de la loi sur les normes du travail: la décision de la Haute Cour de Tokyo dans le cas Kanematsu du 31 janvier 2008 (le recours qui avait été intenté à ce sujet a été rejeté par la Cour suprême le 20 octobre 2009); la décision de la Haute Cour de Tokyo dans le cas Showa-Shell Sekiyu (Nozaki) du 28 juin 2007 (le recours qui avait été intenté a été rejeté par la Cour suprême le 22 janvier 2009); la décision du tribunal de district de Tokyo dans le cas Showa-Shell (Yuzuki) du 29 juin 2009; la décision du tribunal de district de Kyoto dans le cas Kyo-gas du 20 septembre 2001 (le différend a été réglé le 8 décembre 2005); la décision de la Chambre de Ueda du tribunal de district de Nagano dans le cas *Ogiwara et coll. c. Maruko Alarm* le 15 mars 1996 (le différend a été réglé en novembre 1999); la décision du tribunal de district de Tokyo dans le cas *Nomura c. Nisso-Tosho* le 27 août 1992; et la décision de la Chambre de Oakyama de la Haute Cour de Hiroshima dans le cas *Ishihara et coll. c. Uchiyama Industrial* le 28 octobre 2004 (le recours qui avait été intenté contre cette décision a été rejeté par la Cour suprême le 13 juillet 2007).
33. En ce qui concerne la demande de l'organisation plaignante visant à garantir l'application de l'article 4 de la loi sur les normes du travail aux écarts salariaux entre hommes et femmes qui accomplissent des tâches différentes et exercent des professions différentes, le gouvernement indique que, pour déterminer si l'article 4 a été enfreint, il faut examiner si les écarts salariaux entre hommes et femmes sont dus à l'emploi (contenu, fonctions d'autorité, responsabilités, etc.) et à des différences en matière, notamment, d'efficacité et de qualifications. L'application de l'article 4 n'est pas exclue simplement du fait d'une différence dans les fonctions du poste ou dans le type d'emploi. Le gouvernement affirme que le pouvoir judiciaire a appliqué effectivement l'article 4 de la loi sur les normes du travail aux cas d'écarts salariaux entre des hommes et des femmes ayant des tâches et des professions différentes et cite à ce sujet les cas Nisso-Tosho, Kyo-gas, Uchiyama Industrial et Kanematsu.
34. Au sujet des demandes de l'organisation plaignante visant à ce que, en vertu de la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi et de l'article 4 de la loi sur les normes du travail, les écarts salariaux entre des hommes et des femmes qui se trouvent dans des catégories différentes d'administration de l'emploi, mais qui effectuent des tâches d'une valeur égale, soient considérés comme une discrimination au motif du sexe, et visant à réaliser une évaluation objective des emplois, le gouvernement fait mention des articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, de la convention et déclare qu'il est entendu qu'il appartient à chaque pays de mettre en place ou non des critères pour l'évaluation des emplois.
35. Le gouvernement fait valoir que des critères pour l'évaluation des emplois ne facilitent pas nécessairement l'application de la convention au Japon étant donné que la plupart des entreprises suivent, en matière d'emploi, une pratique par laquelle la mise en valeur des ressources humaines est renforcée sur le long terme en engageant de jeunes diplômés pour des emplois sans fonctions spécifiques et en les changeant d'affectation dans la même entreprise, ce qui leur permet d'acquérir une plus large expérience. Le gouvernement indique que, en vertu de cette pratique, on détermine un système de mise en valeur des ressources humaines et de traitement en fonction de catégories définies selon le type de l'emploi et la situation dans l'emploi, et non le contenu de l'emploi à un moment donné. Le système de salaires qui a été largement adopté se fonde sur la capacité de performance. Dans ce système, les qualifications professionnelles des travailleurs sont déterminées en fonction du niveau de capacité pour effectuer les tâches. Le gouvernement indique aussi que, dans ce système, l'éventail des fonctions qui peuvent être attribuées à un travailleur ayant des qualifications professionnelles spécifiques est assez ample, si bien qu'il n'y a pas de relation étroite entre les fonctions d'un poste et les salaires. Une minorité appréciable

d'entreprises accordent de l'importance aux fonctions d'un emploi, mais rares sont les entreprises dont on attend qu'elles déterminent les salaires uniquement selon ces fonctions. Le gouvernement maintient que la pratique dans l'emploi au Japon – système d'emploi à long terme, système de salaires prenant notamment en compte l'ancienneté, syndicats au niveau de l'entreprise – est rationnelle et permet efficacement de susciter la confiance entre employeurs et travailleurs.

- 36.** Le gouvernement affirme aussi que, dans le cadre de ce type d'administration de l'emploi, tout jugement fondé sur les résultats de critères d'évaluation des emplois pour les fonctions d'un poste à un moment donné est inapproprié. Il affirme que la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi dispose donc que les cas de discrimination fondée sur le sexe seront jugés à l'intérieur de chaque catégorie d'administration de l'emploi. Le gouvernement se réfère à la définition de «catégorie d'administration de l'emploi»³ qui figure dans les *Principes directeurs sur les façons pour les employeurs de prendre des mesures appropriées en ce qui concerne les questions prévues dans les dispositions qui interdisent la discrimination à l'encontre de travailleurs au motif du sexe, etc.* (communiqué public n° 614 du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, 2006).
- 37.** Toutefois, le gouvernement indique aussi qu'il serait inopportun de nier systématiquement qu'il y a eu des discriminations entre des hommes et des femmes appartenant à des catégories différentes d'administration de l'emploi. Par conséquent, à la suite de discussions au sein d'un conseil consultatif tripartite, les principes directeurs mentionnés ci-dessus ont été élaborés puis approuvés par les syndicats et les organisations d'employeurs. Le gouvernement précise que, selon les principes directeurs, qu'une catégorie d'administration de l'emploi dont relève un travailleur soit la même ou non que la catégorie d'un autre travailleur, le jugement se fondera sur l'existence ou non d'une différence objective et raisonnable, dans la situation réelle, en ce qui concerne le contenu des tâches, la portée et la fréquence des mouvements du personnel, y compris des réaffectations d'emploi, etc., des travailleurs qui appartiennent à la catégorie concernée. Le gouvernement réaffirme donc que, conformément à la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi, des jugements concernant des cas de discrimination fondée sur le sexe peuvent être rendus en tenant compte des catégories d'administration de l'emploi présentées plus haut. Le gouvernement affirme également que l'article 4 de la loi sur les normes du travail n'exclut pas la prise en compte des catégories d'administration de l'emploi.
- 38.** Le gouvernement affirme que, actuellement, les autorités nationales n'appliquent pas uniformément des critères d'évaluation des emplois. Il estime que, afin d'empêcher que des femmes soient victimes de discrimination salariale, la discrimination dans les différents aspects de l'administration de l'emploi qui touchent les salaires devrait être éliminée, y compris en ce qui concerne les classements au mérite, le placement et l'attribution de tâches; il serait important aussi d'accroître la durée de l'emploi continu des femmes et d'élever leur rang dans l'emploi pour diminuer les écarts salariaux entre hommes et femmes.
- 39.** En ce qui concerne la demande de l'organisation plaignante visant à ce que, lorsqu'une discrimination au motif du sexe est constatée, la différence totale de salaire soit corrigée et à ce que des mesures appropriées soient prises pour remédier aux inégalités à l'avenir, le gouvernement déclare que, en cas d'infraction à l'article 4 de la loi sur les normes du travail, des orientations administratives peuvent être fournies à l'employeur en vue du

³ Selon les principes directeurs, on entend par catégorie d'administration de l'emploi «la catégorie de travailleurs, en fonction du type de l'emploi, des qualifications, de la situation dans l'emploi, des modalités de travail, etc., qui a été établie dans le but de mettre en œuvre la gestion de l'emploi des travailleurs qui appartiennent à une catégorie, séparément de la gestion des travailleurs qui appartiennent à d'autres catégories».

paiement de l'équivalent de la différence de salaire, dans les limites de la réclamation des travailleurs. Lorsqu'un écart de salaire découle d'une discrimination fondée sur le sexe, en matière de placement, de promotion et d'avancement, qui va à l'encontre des dispositions de la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi, diverses mesures peuvent être prises, dont une aide des directeurs des bureaux préfectoraux du travail pour résoudre le différend et une conciliation par la Commission du règlement des différends. L'employeur peut alors être tenu de verser l'équivalent de la différence de salaire ou de corriger l'écart salarial de différentes manières – promotion, avancement ou reconsidération d'un placement à l'avenir. Le gouvernement, se référant aux résumés des jugements, déclare que le pouvoir judiciaire a pris des mesures dans des cas spécifiques de types divers (cas dans lesquels, en matière de salaire, des critères clairs s'appliquent s'il n'y a pas eu de discrimination; cas dans lesquels il n'y a pas de critères en raison d'une suite de promotions et d'avancements pendant une longue période; divers cas dans lesquels un système d'allocations est en place; cas dans lesquels est invoquée la prescription de la réclamation du travailleur; et cas dans lesquels les réclamations ne sont pas suffisamment fondées, les éléments de preuve nécessaires apportés par le salarié étant incomplets). Par conséquent, le gouvernement estime que l'on s'efforce de corriger les écarts salariaux comme il convient, conformément aux spécificités de chaque cas et à la diversité des systèmes.

- 40.** En ce qui concerne l'allégation de l'organisation plaignante selon laquelle les décisions judiciaires ne sont pas conformes à la convention, le gouvernement estime que l'entité administrative n'est pas dans une position qui lui permette de dire si des décisions judiciaires sont appropriées ou non. Le gouvernement estime donc ne pas pouvoir faire de commentaires sur le caractère approprié ou non des décisions en question. Toutefois, il considère que les éléments de certaines des décisions de justice mentionnées par l'organisation plaignante ont été mal interprétés, notamment dans les cas Showa-Shell Sekiyu (Nozaki), Kanematsu et Kyo-gas. Par exemple, en ce qui concerne le cas Kanematsu, le gouvernement affirme que la cour a examiné le bien-fondé des écarts salariaux entre hommes et femmes en se posant la question de savoir: i) s'il y avait des écarts salariaux entre hommes et femmes du même âge et qui avaient supposément la même ancienneté dans l'emploi continu; ii) s'il y avait des écarts salariaux entre hommes et femmes qui accomplissent des fonctions homogènes dans des emplois comportant des difficultés homogènes et qui se relaient fréquemment dans ces emplois, ou si le contenu des tâches exige des connaissances et/ou des qualifications en matière de négociation et de langues, en comparant les tâches des hommes occupant des emplois généraux et des femmes occupant des emplois de bureau pendant chaque période à l'examen. En ce qui concerne le cas Kyo-gas, le gouvernement déclare que la cour a estimé qu'il n'y avait pas de différence particulière quant à la valeur des tâches, et que les salaires étaient déterminés non seulement en fonction de ce facteur mais aussi d'autres, y compris les capacités et les performances individuelles dans le service; étant donné que la plaignante avait la charge de la preuve, ce point n'a pas été pleinement éclairci. Le gouvernement indique que la cour a donc estimé que le salaire des femmes devait représenter 85 pour cent de celui des hommes.
- 41.** En ce qui concerne l'allégation de l'organisation plaignante selon laquelle le système d'administration de l'emploi, qui est organisé en filières, est discriminatoire, le gouvernement fait observer qu'il s'agit d'un système dans lequel sont définies des trajectoires multiples qui sont fondées, entre autres, sur la catégorie professionnelle et les qualifications du salarié et dans lequel différentes caractéristiques de l'administration de l'emploi, comme l'attribution des tâches, la promotion et la formation, sont appliquées dans chaque filière; habituellement, ces filières portent, d'un côté, sur des services tels que la planification, les ventes, la recherche et le développement ainsi que d'autres éléments essentiels comme l'administration de l'activité économique de l'employeur et, de l'autre, les tâches accessoires habituelles. Le gouvernement déclare qu'un système d'administration de l'emploi organisé en filières, tel que celui qui est décrit précédemment,

système dans lequel les fonctions sont divisées entre, d'un côté, les «fonctions décisives principales» et, de l'autre, les «tâches accessoires habituelles», n'est pas immédiatement en soi illégal. Toutefois, si le système est appliqué, par exemple en ne confiant les «emplois décisifs principaux» qu'aux hommes et les «tâches auxiliaires habituelles» qu'aux femmes, le gouvernement estime que cela constitue une discrimination fondée sur le sexe et est contraire à la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi, et que des mesures strictes, y compris des orientations et des recommandations administratives, seraient prises.

42. Enfin, en ce qui concerne l'application de la convention aux travailleurs non réguliers, le gouvernement indique que le traitement de ces travailleurs (entre autres, travailleurs à temps partiel, travailleurs liés par un contrat à courte durée et travailleurs détachés) est fonction de leurs conditions de travail. Le gouvernement estime que la question du traitement des travailleurs non réguliers ne relève pas de l'application de la convention. Le gouvernement fournit néanmoins des informations sur les mesures prises pour s'occuper de la situation de ces travailleurs et l'améliorer, y compris en vertu de la loi sur les normes du travail et de la loi sur les salaires minima ainsi que d'autres mesures législatives.

III. Conclusions du comité

43. Le comité note que la réclamation soulève deux questions principales: i) celle de savoir si l'article 4 de la loi n° 49 de 1947 sur les normes du travail et la loi n° 45 de 1985 sur l'égalité de chances dans l'emploi donnent effet au principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale, qui est consacré dans la convention n° 100; ii) celle de savoir si ces deux lois ont été appliquées dans la pratique afin de donner effet au principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale.
44. Le comité estime que les questions soulevées dans la réclamation ont trait à l'application des articles 1, 2 et 3 de la convention, dont le texte suit:

Article 1

Aux fins de la présente convention:

- a) le terme **rémunération** comprend le salaire ou traitement ordinaire, de base ou minimum, et tous autres avantages, payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier;
- b) l'expression **égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale** se réfère aux taux de rémunération fixés sans discrimination fondée sur le sexe.

Article 2

1. Chaque Membre devra, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

2. Ce principe pourra être appliqué au moyen:

- a) soit de la législation nationale;
- b) soit de tout système de fixation de la rémunération établi ou reconnu par la législation;
- c) soit de conventions collectives passées entre employeurs et travailleurs;
- d) soit d'une combinaison de ces divers moyens.

Article 3

1. Lorsque de telles mesures seront de nature à faciliter l'application de la présente convention, des mesures seront prises pour encourager l'évaluation objective des emplois sur la base des travaux qu'ils comportent.

2. Les méthodes à suivre pour cette évaluation pourront faire l'objet de décisions, soit de la part des autorités compétentes en ce qui concerne la fixation des taux de rémunération, soit, si les taux de rémunération sont fixés en vertu de conventions collectives, de la part des parties à ces conventions.

3. Les différences entre les taux de rémunération qui correspondent, sans considération de sexe, à des différences résultant d'une telle évaluation objective dans les travaux à effectuer ne devront pas être considérées comme contraires au principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

45. Au sujet de la question de savoir si l'article 4 de la loi sur les normes du travail et la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi donnent effet au principe de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale, tel qu'établi dans les articles 1 et 2 de la convention, le comité note que le gouvernement semble s'être efforcé d'appliquer la convention au moyen de la législation, comme le prévoit l'article 2, paragraphe 2 a), de la convention, et qu'il considère que l'article 4 de la loi sur les normes du travail permet de satisfaire aux prescriptions de la convention. Le gouvernement estime aussi que la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi est pertinente à cet égard car elle porte sur la discrimination au motif du sexe qui affecte considérablement la détermination des salaires dans divers aspects de l'administration de l'emploi – entre autres, recrutement, emploi, attribution des tâches, promotion et formation.

46. Le comité note que l'article 4 de la loi sur les normes du travail interdit à un employeur d'appliquer un traitement discriminatoire à l'encontre d'une femme par rapport à un homme, en ce qui concerne le salaire, au motif qu'il s'agit d'une femme. Les dispositions pertinentes de la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi sont les suivantes:

5. En ce qui concerne le recrutement et l'emploi de travailleurs, l'employeur doit garantir l'égalité de chances entre toutes les personnes, quel que soit leur sexe.

6. A propos des questions suivantes, les employeurs ne doivent pas exercer de discrimination à l'encontre des travailleurs au motif du sexe:

- i) affectation (attribution de tâches et de fonctions d'autorité, promotion, rétrogradation et formation des travailleurs, etc.);
- ii) prêts pour le logement et autres prestations accessoires analogues, comme le prévoit l'ordonnance du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale;
- iii) modification du type d'emploi et de la situation dans l'emploi des travailleurs; et
- iv) mesures d'incitation à la retraite, âge de la retraite obligatoire, licenciement et renouvellement du contrat de travail.

7. L'employeur ne doit pas prendre de mesures, en ce qui concerne le recrutement et l'emploi des travailleurs ou l'une quelconque des questions énumérées à l'article précédent, en appliquant des critères au sujet de la condition du travailleur autre que le sexe, et qui sont spécifiés par l'ordonnance du ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, par exemple des mesures qui peuvent entraîner une éventuelle discrimination au motif du sexe, compte tenu de la proportion d'hommes et de femmes qui satisfont aux critères et à d'autres éléments, sauf dans les cas où des raisons légitimes justifient ces mesures, par exemple les cas où ces mesures sont spécifiquement requises pour accomplir un travail, étant donné la nature de ce travail, ou les cas dans lesquels ces mesures sont spécifiquement requises aux fins de l'administration de l'emploi, compte tenu des conditions dans lesquelles sont menées les activités économiques de l'employeur.

47. Le comité note que la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi, même si elle porte sur des aspects qui peuvent avoir une incidence sur la détermination des salaires, ne traite pas directement de la question de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale. Le comité note aussi, en ce qui concerne la loi sur les normes du travail, qu'elle interdit la discrimination directe au motif du sexe en matière de salaire mais qu'elle ne recouvre pas de prime abord la notion de «travail de valeur égale». A cet égard, le comité note que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a déjà examiné ce point et déclaré que l'article 4 de la loi sur les normes du travail:

... ne reflète pas pleinement le principe de la convention puisqu'il ne se réfère pas à l'élément de rémunération égale pour un travail de valeur égale. Cet élément du principe de la convention est essentiel parce qu'il demande, compte étant tenu du contenu des tâches effectuées, une considération des rémunérations des hommes et des femmes qui effectuent des tâches ou un travail différents fondée sur une évaluation du contenu des différents emplois...⁴.

48. Le comité note que, par conséquent, la question se pose de savoir si la législation a été interprétée et appliquée conformément à la convention. Il note aussi que le plaignant estime que la législation n'a pas été appliquée et interprétée de façon à s'appliquer aux écarts salariaux entre hommes et femmes qui effectuent différentes tâches et occupent différentes professions et qu'elle ne permet pas non plus de procéder à des comparaisons entre des catégories différentes d'administration de l'emploi. A cet égard, le plaignant souligne l'importance d'une évaluation objective des emplois pour déterminer si les hommes et les femmes qui accomplissent des tâches différentes ou occupent des professions différentes effectuent un travail de valeur égale.

49. Le comité note que, selon le gouvernement, l'application de l'article 4 de la loi sur les normes du travail n'est pas exclue à cause d'une différence dans les fonctions de l'emploi ou le type d'emploi et qu'elle n'exclut pas la prise en compte des catégories d'administration de l'emploi. Le gouvernement, tout en reconnaissant que dans le cadre de la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi la discrimination au motif du sexe doit être examinée dans le cadre de chaque catégorie d'administration de l'emploi, indique qu'il serait inapproprié de nier systématiquement qu'il y a eu des discriminations entre des hommes et des femmes appartenant à différentes catégories d'administration de l'emploi. Par conséquent, les *Principes directeurs sur les façons pour les employeurs de prendre des mesures appropriées en ce qui concerne les questions prévues dans les dispositions qui interdisent la discrimination à l'encontre de travailleurs au motif du sexe, etc.* (2006) ont été adoptés.

50. En ce qui concerne l'interprétation par les tribunaux de l'article 4 de la loi sur les normes du travail, le comité note que l'article 4 n'a été appliqué à des tâches et professions différentes que dans un nombre limité de cas, à savoir dans deux décisions de tribunaux de districts⁵. Il apparaît aussi que, dans aucune de ces décisions, il n'a été effectué de comparaison entre des hommes et des femmes accomplissant des tâches différentes dans des systèmes différents d'administration de l'emploi mais qui étaient considérées comme étant de valeur égale. Lorsqu'une comparaison semble avoir été faite entre des systèmes

⁴ CEACR, Japon, observation, 2007. Des commentaires analogues sont formulés dans l'observation de 2008.

⁵ Les cas Kyo-gas et Uchiyama Industrial.

différents d'administration de l'emploi, il ne semble pas que le tribunal ait comparé des emplois qui étaient différents mais qui avaient une valeur égale⁶.

- 51.** Le comité prend note aussi des informations fournies par le gouvernement, à savoir le faible nombre de cas couverts par les inspections sur le lieu de travail dans lesquels l'inspection du travail a donné des orientations au sujet des infractions à l'article 4 de la loi sur les normes du travail (six cas en 2009 sur 100 535 cas); et le manque de précisions sur la nature des infractions (pour savoir si elles portaient sur le principe de travail de valeur égale) et sur les orientations fournies. Le comité note aussi le manque d'informations sur les méthodologies appliquées pour identifier les cas de discrimination salariale dans lesquels des hommes et des femmes accomplissaient des tâches de nature différente mais de valeur égale et sur le contenu des orientations fournies par les bureaux préfectoraux du travail à propos des infractions à la loi sur l'égalité de chances dans l'emploi et de la conciliation offerte par la Commission de règlement des différends, en particulier si ces différends portaient sur des cas de discrimination salariale.
- 52.** Le comité fait observer que le concept de «travail de valeur égale», tel qu'énoncé dans la convention, autorise un large champ de comparaison. «Le concept de “travail de valeur égale” englobe celui d'égalité de rémunération pour un travail “égal”, pour un “même” travail ou pour un travail “similaire” mais, en même temps, il va au-delà puisqu'il englobe la notion d'un travail qui est de nature complètement différente mais qui est néanmoins de valeur égale»⁷. Le comité note que, selon le gouvernement, l'application de l'article 4 n'est pas exclue à cause d'une différence de fonctions ou de types d'emplois et qu'il n'exclut pas la prise en compte des différentes catégories d'administration de l'emploi. Toutefois, le comité note qu'il n'y a pas d'informations permettant de démontrer que l'article 4 est appliqué dans la pratique à des fonctions différentes et à des types d'emplois différents et entre catégories différentes d'administration de l'emploi. Le comité conclut par conséquent qu'il ne semble pas qu'une large comparaison, allant au-delà des mêmes fonctions, types d'emplois et catégories d'administration de l'emploi, soit effectuée d'une manière générale dans la pratique, pour appliquer la législation en vigueur.
- 53.** A propos du rôle de l'évaluation des emplois pour déterminer si un travail est de valeur égale, le comité note que, selon le gouvernement, des critères d'évaluation des emplois ne sont pas uniformément appliqués, mais que ces critères visent en particulier la discrimination dans les différents éléments de l'administration de l'emploi qui touchent les salaires – entre autres, respect des classements au mérite, placement et attribution des tâches, durée de l'emploi continu et rang. Le gouvernement déclare aussi que les critères d'évaluation des emplois ne facilitent pas nécessairement l'application de la convention au Japon, étant donné que le développement des ressources humaines se fonde sur les différentes catégories de types d'emplois et de situation dans l'emploi. Toutefois, le gouvernement reconnaît aussi que, pour déterminer s'il y a eu violation de l'article 4, un jugement est nécessaire pour pouvoir déterminer si l'écart salarial est dû au contenu, aux fonctions d'autorité, aux responsabilités des emplois et aux différences en ce qui concerne, entre autres, l'efficacité et les qualifications. Le gouvernement ne donne pas de précisions toutefois sur les modalités de cette évaluation.

⁶ Cas Kanematsu.

⁷ Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, Conférence internationale du Travail, 2007, p. 290.

54. Le comité note que «la notion de paiement de la rémunération des hommes et des femmes selon la valeur de leur travail implique nécessairement l'adoption d'une technique pour mesurer et comparer objectivement la valeur relative des tâches accomplies»⁸ même si la convention ne prescrit pas une méthode particulière en vue de cet examen. Le comité note que la question de l'évaluation objective des emplois est soulevée à l'article 3, paragraphe 1, de la convention, qui prévoit que des mesures seront prises pour encourager l'évaluation objective des emplois sur la base des travaux qu'ils comportent, «lorsque de telles mesures seront de nature à faciliter l'application de la convention». L'article 3, paragraphe 3, permet donc des taux différents de rémunération s'ils correspondent, indépendamment du sexe, aux différences déterminées au moyen de cette évaluation objective des emplois. Le comité conclut que les informations fournies n'indiquent pas comment la valeur relative des emplois est déterminée afin de savoir s'ils sont de valeur égale.
55. Le comité note que le gouvernement reconnaît qu'il y a d'amples écarts salariaux entre hommes et femmes et qu'il faut traiter tout un ensemble de questions pour pouvoir parvenir à une égalité substantielle entre les hommes et les femmes. Le comité se félicite de l'ensemble des mesures qui sont prises pour faire face aux problèmes qui sont à l'origine de ces écarts, y compris en ce qui concerne la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales, du fait que des orientations sont données pour faciliter le passage des femmes d'une filière à l'autre et du fait que des principes directeurs ont été adoptés dans le but de réduire les écarts salariaux.
56. Au sujet de l'allégation de l'organisation plaignante selon laquelle l'existence de salaires anormalement faibles pour les travailleurs non réguliers va à l'encontre de la convention, le comité note que l'organisation plaignante n'a pas fourni de précisions à ce sujet. Par conséquent, le comité ne traitera pas cette question.
57. Se fondant sur les considérations qui précèdent, le comité conclut qu'il faut prendre davantage de mesures, en collaboration avec les organisations de travailleurs et d'employeurs, pour promouvoir et garantir l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale, en droit et dans la pratique, conformément à l'article 2 de la convention, et pour renforcer la mise en œuvre et le suivi de la législation et des mesures existantes, y compris les mesures qui visent à déterminer la valeur relative des emplois.

IV. Recommandations du comité

58. *Au vu des conclusions qui figurent aux paragraphes 43 à 57 sur les problèmes soulevés dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:*
- a) *d'approuver le présent rapport;*
 - b) *d'inviter le gouvernement à prendre dûment note des problèmes soulevés dans les conclusions précédentes et de fournir à ce sujet des informations détaillées dans son prochain rapport au titre de l'article 22 sur l'application de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951;*

⁸ Etude d'ensemble de 1986 sur l'égalité de rémunération, paragr. 138.

- c) *de charger la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations du suivi des questions évoquées dans ce rapport au sujet de l'application de la convention n° 100;*
- d) *de rendre ce rapport public et de déclarer close la procédure engagée à la suite de la présente réclamation du Syndicat Zensekiyu Showa-Shell alléguant l'inexécution par le Japon de la convention n° 100.*

Genève, le 11 novembre 2011

Point appelant une décision: paragraphe 58

(Signé) M^{me} Williams

M. Anderson

M. Adyanthaya