



Conseil d'administration

349^e session, Genève, 30 octobre-9 novembre 2023

Section institutionnelle

INS

Date: 30 octobre 2023

Original: espagnol

Dix-neuvième question à l'ordre du jour

Rapports du bureau du Conseil d'administration

Deuxième rapport: Plainte alléguant le non-respect par le Guatemala de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, déposée par des délégués à la 111^e session de la Conférence internationale du Travail (2023) en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT

1. Par une lettre en date du 16 juin 2023 adressée au Directeur général de l'Organisation internationale du Travail, Gilbert F. Houngbo, plusieurs délégués travailleurs ont déposé une plainte contre le gouvernement du Guatemala en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour non-respect de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Cette lettre était signée par 15 délégués titulaires, M. Plamen Dimitrov (Bulgarie), M. Jeffrey Vogt (États-Unis d'Amérique), M. Kassahun Follo Amenu (Éthiopie), M. Anthony Felix (Fidji), M. Magnús Norddahl (Islande), M^{me} Lily Chang (Canada), M^{me} Kiah Eng Mary Liew (Singapour), M. David Joyce (Irlande), M^{me} Cyrene Waern (Suède), M^{me} Fanny Sequeira (Costa Rica), M. Stephen Russell (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), M. Blake Mulala (Zambie), M^{me} Toni Moore (Barbade), M. Francis Atwoli (Kenya), et M. Antonio de Lisboa Amâncio Vale (Brésil), par trois conseillères techniques et déléguées suppléantes, M^{me} Catelene Passchier (Pays-Bas), M^{me} Akiko Gono (Japon) et M^{me} Catarina Tavares (Portugal), et par un conseiller technique, M. Nuhu Abbayo Toro (Nigéria). Le texte de la plainte est joint en annexe.

2. À la plénière de la session susvisée de la Conférence, M^{me} Catelene Passchier, conseillère technique et déléguée suppléante, et présidente du groupe des travailleurs de la Conférence, a fourni des informations concernant ladite plainte ¹. Le Président de la Conférence, M. Ali bin Samikh Al Marri, a pris note de la plainte et indiqué qu'elle serait transmise au bureau du Conseil d'administration.
3. L'article 26 de la Constitution de l'OIT dispose ce qui suit:
 1. Chacun des Membres pourra déposer une plainte au Bureau international du Travail contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée en vertu des articles précédents.
 2. Le Conseil d'administration peut, s'il le juge à propos, et avant de saisir une Commission d'enquête selon la procédure indiquée ci-après, se mettre en rapport avec le gouvernement mis en cause de la manière indiquée à l'article 24.
 3. Si le Conseil d'administration ne juge pas nécessaire de communiquer la plainte au gouvernement mis en cause, ou si, cette communication ayant été faite, aucune réponse ayant satisfait le Conseil d'administration n'a été reçue dans un délai raisonnable, le Conseil pourra former une Commission d'enquête qui aura pour mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet.
 4. La même procédure pourra être engagée par le Conseil soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence.
 5. Lorsqu'une question soulevée par l'application des articles 25 ou 26 viendra devant le Conseil d'administration, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, aura le droit de désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. La date à laquelle ces discussions doivent avoir lieu sera notifiée en temps utile au gouvernement mis en cause.
4. La plainte concerne des conventions qui ont été ratifiées par le Guatemala et qui sont toujours en vigueur dans ce pays. Le Guatemala a ratifié les conventions n^{os} 87 et 98 le 13 février 1952. Ces conventions y sont de ce fait en vigueur depuis le 13 février 1953.
5. À la date de la présentation de la plainte, 15 des signataires étaient des délégués travailleurs de leur pays respectif à la 111^e session de la Conférence. En vertu du paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, ces délégués pouvaient donc déposer une plainte si, à leur avis, le Guatemala n'assurait pas de manière satisfaisante l'exécution des deux conventions susmentionnées.
6. Compte tenu de ce qui précède, le bureau considère que la plainte est recevable en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT et, sans se prononcer sur le fond, est convenu de confier cette affaire au Conseil d'administration.
7. À ce stade de la procédure, le Conseil d'administration n'est pas en mesure d'examiner la plainte quant au fond. Si une commission d'enquête est nommée, ce dont le Conseil d'administration pourra décider en vertu de l'article 26, paragraphe 4, de la Constitution, il ne sera demandé au Conseil d'administration de prendre des mesures que lorsque la commission d'enquête aura présenté un rapport sur le fond de la plainte.
8. Indépendamment de la question de la recevabilité de la plainte, il convient de rappeler que:
 - i) la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a communiqué à plusieurs reprises des observations au gouvernement du Guatemala

¹ OIT, *Séance plénière: Rapport de la Commission de l'application des normes*, ILC.111/Compte rendu n° 4C, 13.

concernant le non-respect des conventions mentionnées dans la plainte; ii) ces dix dernières années, la Commission de l'application des normes de la Conférence a en outre examiné à plusieurs reprises (2013, 2015, 2016, 2017, 2022 et 2023) la mesure dans laquelle le Guatemala respectait, en pratique et en droit, la convention n° 87; iii) le Guatemala était l'objet, au moment où le présent document était finalisé, de quatre cas actifs et dix cas en suivi devant le Comité de la liberté syndicale; iv) le Guatemala a été visé en 2012 par une plainte déposée par plusieurs délégués travailleurs en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour non-respect de la convention n° 87. Après que ladite plainte a été déclarée recevable en novembre 2012, le Conseil d'administration a décidé de la clore en novembre 2018 par une décision dans laquelle il a prié le gouvernement du Guatemala de lui rendre compte, à ses sessions d'octobre-novembre 2019 et d'octobre-novembre 2020, des nouvelles mesures prises aux fins de la mise en œuvre complète et durable de la feuille de route adoptée en 2013 dans le cadre du suivi de la plainte; v) à sa 340^e session (octobre-novembre 2020), le Conseil d'administration a demandé au Bureau de lui rendre compte de la mise en œuvre du programme de coopération technique intitulé «Renforcement de la Commission nationale tripartite des relations professionnelles et de la liberté syndicale au Guatemala aux fins de l'application effective des normes internationales du travail» chaque année à sa session d'octobre-novembre, pendant les trois années que durerait le programme.

9. Conformément à la pratique établie, lorsque le Conseil d'administration nomme une commission d'enquête, les questions soumises aux différents organes de contrôle de l'OIT qui la concernent lui sont transmises. Dans l'attente de l'éventuelle constitution d'une commission d'enquête, les organes de contrôle restent compétents pour examiner les questions soulevées.
10. Conformément au paragraphe 5 de l'article 26 de la Constitution, le gouvernement mis en cause ayant déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, il n'est pas nécessaire de l'inviter à désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil.

► **Projet de décision**

11. **Étant donné que les conditions énoncées à l'article 26 de la Constitution de l'OIT sont réunies, le bureau du Conseil d'administration considère que la plainte est recevable et recommande au Conseil d'administration:**
 - a) **de demander au Directeur général de transmettre la plainte au gouvernement du Guatemala en l'invitant à lui faire parvenir ses observations au plus tard le 15 janvier 2024;**
 - b) **d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la 350^e session du Conseil d'administration (mars 2024).**

► Annexe

Plainte

M. Gilbert F. Hounbo
Directeur général
Bureau international du Travail
4 route des Morillons
CH-1211 Genève 22
Suisse

16 juin 2023

Objet: Plainte déposée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT contre le gouvernement du Guatemala pour non-respect de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949

Nous soussignés, délégués travailleurs à la 111^e session de la Conférence internationale du Travail (Genève, juin 2023), souhaitons par la présente déposer, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, une plainte contre le gouvernement du Guatemala pour violation systématique et grave des conventions n^{os} 87 et 98, toutes deux ratifiées par le Guatemala le 13 février 1952.

Le Guatemala fait l'objet d'un suivi quasi constant des organes de contrôle de l'OIT. À ce jour, le Comité de la liberté syndicale a été saisi de 111 cas. La Commission de l'application des normes a examiné la situation du pays au regard de la convention n° 87 ou de la convention n° 98 à 14 reprises ces vingt dernières années. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a dit régulièrement – et cette année encore – regretter le non-respect de ces conventions par le Guatemala et en être préoccupée.

Compte tenu du long historique de non-respect du droit à la liberté syndicale et du droit de négociation collective par le gouvernement, plusieurs délégués travailleurs ont présenté, à la session de la Conférence internationale du Travail de 2012, une plainte au titre de l'article 26 de la Constitution de l'OIT contre le Guatemala pour violation systématique des conventions n^{os} 87 et 98. Le gouvernement ayant accepté de répondre aux préoccupations soulevées dans la plainte dans le cadre d'un protocole d'entente signé avant la session du Conseil d'administration de novembre 2012, aucune décision immédiate n'a été prise au sujet de la constitution d'une commission d'enquête. L'année suivante, une feuille de route assortie d'un calendrier a été adoptée. L'OIT a aussi affecté un représentant de haut niveau dans le pays pour assurer le suivi du protocole d'entente et de la feuille de route. En novembre 2017, un accord national tripartite a été conclu pour mettre en œuvre la feuille de route, notamment au moyen de la constitution d'une commission nationale tripartite de la liberté syndicale. Cette commission, qui est probablement tout ce qui restera de ce processus, n'a réussi à faire appliquer aucune des mesures pertinentes prévues par la feuille de route. Qui plus est, depuis quatre ans, la commission sur le règlement des conflits fonctionne sans médiateur et n'a pas été en mesure de résoudre le moindre conflit.

Malheureusement, et malgré la ferme opposition du groupe des travailleurs, la procédure de plainte a pris fin en novembre 2018 sans qu'aucune des questions soulevées n'ait été résolue. En septembre 2022, quatre ans plus tard, aucune mesure concrète n'ayant été prise pour mettre en œuvre la feuille de route, une mission conjointe de l'OIT, de la Confédération syndicale internationale et de l'Organisation internationale des employeurs s'est rendue au Guatemala, et un plan d'action prioritaire d'un an a été adopté, l'objectif étant que le gouvernement se concentre sur les questions les plus urgentes. Ce dernier n'a hélas pas pris les mesures attendues.

Le groupe des travailleurs déplore que, onze ans après le dépôt de la première plainte au titre de l'article 26, aucun progrès significatif n'ait été accompli dans les domaines précédemment recensés. Dès lors, il ne nous reste d'autre choix que de soumettre une nouvelle plainte en vue de la constitution d'une commission d'enquête, dans le ferme espoir d'obtenir des résultats plus favorables pour les travailleurs du Guatemala.

Nous soussignés déposons la présente plainte, qui porte sur les questions suivantes, dont la liste n'est pas exhaustive:

Violence et impunité:

Des syndicalistes guatémaltèques continuent d'être assassinés; huit dirigeants syndicaux ont été tués et au moins 41 responsables syndicaux ou membres d'organisations de travailleurs ont été menacés de mort, et ce uniquement depuis 2017. Au total, plus de 110 membres et dirigeants syndicaux ont été tués ces vingt dernières années. Les gouvernements qui se sont succédé n'ont pris aucune mesure pour prévenir les attaques visant les syndicats, ni pour promouvoir la liberté syndicale, et n'ont guère agi pour enquêter de manière approfondie sur les actes de menace et les homicides commis, ce qui crée un climat d'impunité dans tout le pays. De nombreuses affaires d'homicide déjà anciennes sont classées, et dans beaucoup d'autres, les auteurs ne sont pas identifiés. Par conséquent, les homicides de syndicalistes n'ont, dans la grande majorité des cas signalés, encore donné lieu à aucune condamnation.

Protection des syndicalistes menacés:

Si les syndicalistes peuvent bénéficier de mesures de protection individuelle et collective, l'efficacité de ces dispositifs reste discutable. Selon les chiffres communiqués par le gouvernement lui-même, sur les 46 demandes de protection de syndicalistes reçues par le ministère de l'Intérieur entre le 1^{er} janvier et le 27 juillet 2022, une seule a donné lieu à la mise en place de mesures de sécurité individuelle. Actuellement, seuls deux dirigeants syndicaux bénéficient de telles mesures. En outre, les personnes protégées doivent prendre en charge le coût de leur propre protection, notamment en assurant le gîte et le couvert à leurs gardes du corps. Cela représente à la fois une charge pour les travailleurs dont les salaires sont modestes et une injustice pour les gardes du corps. Les autorités doivent traiter les menaces antisyndicales avec toute l'attention et toute la diligence requises, diligenter des enquêtes employant tous les moyens disponibles et poursuivre les auteurs de ces menaces pour empêcher toute mise à exécution.

Licenciements antisyndicaux:

Les licenciements antisyndicaux restent un problème grave tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Les ordonnances de réintégration font souvent l'objet de recours pendant des années, de sorte qu'elles sont totalement inefficaces pour lutter contre la discrimination antisyndicale. Selon les chiffres communiqués par le gouvernement jusqu'en 2021, sur les 2 165 décisions de justice définitives ordonnant une réintégration, seules 197 ont été appliquées par les autorités. De fait, l'absence d'action rapide et de réintégration sur le lieu

de travail dissuade les travailleurs d'exercer leur droit de former un syndicat ou d'y adhérer. Les employeurs ne respectent tout simplement pas les ordonnances de réintégration définitives. Le gouvernement a tout récemment mis en place trois tribunaux spécialisés compétents pour connaître l'infraction que constitue la non-exécution des décisions définitives ordonnant une réintégration. À ce jour, aucune donnée ne permet d'évaluer leur efficacité. Toutefois, si l'on ne traite pas la question de la longueur des procédures judiciaires, les décisions rendues par ces trois tribunaux plusieurs années après les faits n'auront qu'un effet limité, voire inexistant, dans la lutte contre la discrimination antisyndicale.

Enregistrement des syndicats:

L'enregistrement des syndicats est encore loin d'être une simple formalité administrative. Les syndicats font toujours état de retards dans la procédure d'enregistrement et du rejet de certaines demandes pour des motifs arbitraires. Ils signalent en outre des lenteurs ou la non-acceptation arbitraire de documents contenant des informations mises à jour sur des dirigeants ou membres syndicaux. Ces agissements compromettent gravement la capacité des syndicats d'exercer les droits que leur confère la loi.

Pratiques antisyndicales dans les secteurs des *maquilas* et de l'agriculture:

Les *maquilas* et l'agriculture sont deux des secteurs les plus importants du pays, et ils génèrent d'importantes recettes d'exportation. Cependant, les pratiques antisyndicales y sont monnaie courante. En raison des licenciements, des fermetures opérées à titre de représailles et de l'externalisation généralisée visant à empêcher les travailleurs de s'organiser, le taux de syndicalisation n'y dépasse pas 1 pour cent, et une seule convention collective conclue dans une *maquila* aurait été homologuée dans le pays.

Promotion de la négociation collective:

Le gouvernement n'a pris aucune mesure concrète destinée à promouvoir efficacement la négociation collective à tous les niveaux. Le nombre de conventions collectives est très faible dans le pays, de même que le taux de couverture conventionnelle. Cette situation s'explique en partie par la baisse continue du taux de syndicalisation. Elle tient également aux obstacles législatifs persistants, parmi lesquels la fixation d'un nombre minimum élevé de travailleurs pour former un syndicat sectoriel ou l'absence de cadre pour la négociation collective au niveau sectoriel. Bien que cette question figure dans la feuille de route et soit examinée depuis plusieurs années dans le cadre de consultations tripartites, aucune avancée n'a été constatée en ce qui concerne l'élaboration de dispositions législatives visant à donner effet aux recommandations formulées. Par ailleurs, d'autres pratiques viennent entraver la négociation collective, notamment le processus d'homologation des conventions collectives. Dans le secteur public comme dans le secteur privé, le gouvernement continue d'imposer des restrictions concernant des articles adoptés d'un commun accord, sous prétexte qu'il n'est pas possible d'aller au-delà des droits prévus par la loi.

Législation:

Aucune des lois mentionnées par la CEACR dans ses observations concernant les conventions nos 87 et 98 n'a été modifiée depuis le dépôt de la première plainte au titre de l'article 26 en 2012. Après quatre ans de tergiversations, le gouvernement du Guatemala a soumis au Congrès un projet de loi qui reflétait un consensus tripartite sur certaines des lois mentionnées par la CEACR. Toutefois, faute d'efforts significatifs de la part du gouvernement en vue de son adoption, le projet de loi n'a pas été adopté et n'a aucune chance de l'être avant les élections du 25 juin 2023, et ce, malgré l'accord signé par le gouvernement en septembre 2022, qui prévoit de donner la priorité à cette question (ainsi qu'aux négociations sectorielles, voir

ci-dessus). À ce stade, le prochain gouvernement devra relancer tout le processus, si tel est son choix.

Par conséquent, une commission d'enquête devrait être constituée pour examiner les violations graves et généralisées du droit à la liberté syndicale et du droit de négociation collective au Guatemala et formuler des recommandations en vue d'assurer le plein respect de ces droits.

Signé le 16 juin 2023 par les délégués travailleurs accrédités suivants:

Bulgarie	M. Plamen Dimitrov
États-Unis	M. Jeffrey Vogt
Éthiopie	M. Kassahun Follo Amenu
Fidji	M. Anthony Felix
Islande	M. Magnús Norddahl
Canada	M ^{me} Lily Chang
Singapour	M ^{me} Kiah Eng Mary Liew
Irlande	M. David Joyce
Suède	M ^{me} Cyrene Waern
Costa Rica	M ^{me} Fanny Sequeira
Royaume-Uni	M. Stephen Russell
Zambie	M. Blake Mulala
Barbade	M ^{me} Toni Moore
Kenya	M. Francis Atwoli
Brésil	M. Antonio de Lisboa Amâncio Vale
Pays-Bas	M ^{me} Catelene Passchier
Japon	M ^{me} Akiko Gono
Portugal	M ^{me} Catarina Tavares
Nigéria	M. Nuhu Abbayo Toro