BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Conseil d'administration

316e session, Genève, 1-16 novembre 2012

GB.316/INS/15/2

Section institutionnelle

INS

Date: 8 novembre 2012
Original: espagnol

QUINZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du bureau du Conseil d'administration

Plainte relative au non-respect par le Guatemala de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, déposée par des délégués à la 101e session (2012) de la Conférence internationale du Travail conformément aux dispositions de l'article 26 de la Constitution de l'OIT

Objet du document

Le Conseil d'administration est invité à demander au Directeur général de prier le gouvernement du Guatemala de bien vouloir communiquer ses observations sur la plainte; à examiner à sa session de mars 2013 la question de savoir si la plainte doit être soumise à une commission d'enquête et, dans l'affirmative, à prendre les décisions relatives au financement de cette commission (voir le projet de décision figurant au paragraphe 8).

Objectif stratégique pertinent: Promouvoir et mettre en œuvre les normes et les principes et droits fondamentaux au travail.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune à ce stade.

Incidences juridiques: Si le Conseil d'administration décide de constituer une commission d'enquête, tous les autres mécanismes de contrôle seront suspendus jusqu'à ce que la commission termine ses travaux.

Incidences financières: Il y en aurait si le Conseil décidait de constituer une commission d'enquête.

Suivi nécessaire: Le Directeur général pourrait écrire au gouvernement pour lui demander de transmettre ses observations sur la plainte, à la suite de quoi un nouveau document sera établi pour le mois de mars 2013.

Unité auteur: Département des normes internationales du travail (NORMES).

Documents connexes: Rapports du Comité de la liberté syndicale (GB.316/INS/9/1 et GB.316/INS/9/2).

Ce document est tiré à un nombre restreint d'exemplaires afin de réduire autant que possible l'impact sur l'environnement des activités de l'OIT et de contribuer à la neutralité climatique tout en optimisant l'efficience. Nous serions reconnaissants aux membres du Conseil d'administration et aux observateurs de bien vouloir se rendre aux réunions munis de leurs propres exemplaires afin de ne pas avoir à en demander d'autres. Nous rappelons que tous les documents du Conseil d'administration sont accessibles sur Internet à l'adresse http://www.ilo.org.

1. A la 101e session de la Conférence internationale du Travail, le Directeur général a reçu une communication en date du 12 juin 2012 signée par les délégués et conseillers techniques ci-après: M. Luc Cortebeeck (Belgique), M. Luiz Carlos Motta (Brésil), Mme Barbara Byers (Canada), M. José Manuel Díaz (Chili), M. Guangping Jiang (Chine), M. Felix Anthony (Fidji), Mme Helen Kelly (Nouvelle-Zélande), M. Sam Gurney (Royaume-Uni), M. Bheki Ntshalintshali (Afrique du Sud) et M. Brian Finnegan (Etats-Unis), dans laquelle les intéressés, invoquant l'article 26 de la Constitution de l'OIT, ont présenté une plainte contre le gouvernement du Guatemala pour violation de la convention no 87. On trouvera en annexe le texte de la communication en question (voir annexe I).

2. En outre, à la treizième session plénière de la Conférence, le 14 juin 2012, Mme Helen Kelly a prononcé une déclaration dans laquelle elle exposait succinctement la teneur de la plainte, afin que le gouvernement du Guatemala et toutes les personnes présentes à la réunion aient connaissance de son contenu.

3. A la 315e session du Conseil d'administration (juin 2012), le Vice-président travailleur, M. Luc Cortebeeck, a informé oralement le Conseil d'administration de la teneur de la plainte présentée à cette session de la Conférence.

4. L'article 26 de la Constitution 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 peut former une Commission d'enquête qui aura pour mission d'étudier la question soulevée et de faire 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.

5. La convention no 87 a été ratifiée par le Guatemala le 13 février 1952; elle est donc en vigueur dans ce pays depuis le 13 février 1953. Lorsque la présente plainte a été présentée, la quasi-totalité de ses auteurs étaient des délégués des travailleurs de leurs pays respectifs à la 101e session de la Conférence. Pour cette raison, en vertu du paragraphe 4 de l'article 26 de la Constitution de l'OIT susmentionné, ces délégués avaient le droit de présenter une plainte, étant donné que les conditions de recevabilité de la plainte, énoncées aux paragraphes 1 à 4 de l'article 26 de la Constitution, étaient remplies.

6. A ce stade de la procédure, il n'est pas possible d'examiner la plainte quant au fond. Ainsi, engager un débat sur le fond de la plainte au Conseil d'administration serait incompatible avec le caractère judiciaire de la procédure prévue aux articles 26 et suivants de la Constitution, tant que le Conseil d'administration ne disposera pas des arguments du

gouvernement contre lequel la plainte a été formée et d'une évaluation objective de ces arguments par un organe impartial.

7. Les membres du bureau, estimant que la plainte est recevable en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT et sans se prononcer sur le fond, sont convenus de confier cette affaire au Conseil d'administration en appelant l'attention de ce dernier sur le Protocole d'entente tripartite signé par le pays le 10 octobre 2012 (voir annexe II).

Projet de décision

8. ***Le bureau du Conseil d'administration recommande au Conseil d'administration de:***

a) demander au Directeur général de transmettre la plainte au gouvernement;

b) inviter le Bureau à obtenir du gouvernement et des organisations d'employeurs et de travailleurs du Guatemala des informations utiles, concernant notamment le Protocole d'entente signé le 10 octobre 2012 et le rapport de la mission de haut niveau ayant eu lieu en mai 2011, et à faire rapport au Conseil d'administration à sa 317e session (mars 2013); et

c) placer cette question à l'ordre du jour de sa 317e session afin de décider d'éventuelles suites à donner à la plainte, à la lumière des informations fournies par le Bureau en relation avec l'alinéa b).

Annexe I

Traduction

M. Juan Somavia
Directeur général
Organisation internationale du Travail
4, route des Morillons
CH-1211 Genève 22
Suisse

Le 12 juin 2012

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

Nous soussignés, délégués des travailleurs à la 101e session de la Conférence internationale du Travail (Genève, juin 2012), demandons l'établissement sans délai d'une commission d'enquête contre le gouvernement du Guatemala en raison de sa grossière inobservation de la convention n° 87, qu'il a ratifiée le 13 février 1952.

Au cours de ces vingt-cinq dernières années, le Guatemala a été sous la surveillance quasi constante des organes de contrôle de l'OIT.

Depuis 1989, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a émis à 19 reprises des observations sur l'application de la convention n° 87 par le Guatemala, dans lesquelles elle a noté avec une préoccupation croissante les graves violations et demandé au gouvernement de prendre d'urgence des mesures pour respecter la convention.

Actuellement, 13 cas sont pendants devant le Comité de la liberté syndicale, et deux cas font l'objet d'un suivi. Ces cas viennent s'ajouter aux 73 plaintes qui ont été présentées et classées. Les violations alléguées dans ces nombreux cas consistent, entre autres, en des mesures disciplinaires et licenciements antisyndicaux, le refus de négocier collectivement ou la violation des conventions collectives, la profération de menaces de mort et l'assassinat de responsables syndicaux.

La Commission de l'application des normes de la Conférence s'est penchée à 14 reprises sur la question de l'application par le Guatemala de la convention n° 87: savoir en 1991, 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2004, 2005, 2008, 2009, 2010 et 2011 (double note de bas de page). Le Guatemala a de nouveau fait l'objet d'une double note de bas de page en 2012.

Après de nombreuses missions techniques, une délégation de haut niveau s'est rendue dans le pays en 2011.

Les organes de contrôle de l'OIT ont relevé des violations très graves et systématiques du droit à la liberté syndicale dans la législation et dans la pratique, qui vont jusqu'au meurtre. L'OIT s'est chaque fois efforcée d'engager un dialogue constructif avec le gouvernement pour rechercher des solutions à ces très graves violations, mais sans succès. Les violations se poursuivent sans donner lieu à sanction, ce qui conduit à une situation de quasi-impunité au Guatemala. Et bien que le gouvernement promette depuis des années de prendre les mesures nécessaires, la situation ne cesse de se dégrader.

Les soussignés notent les questions très préoccupantes suivantes qui ont été signalées par la CEACR:

1. De nombreux actes de violence ont été commis ces dernières années contre des dirigeants et des membres syndicaux: assassinats, menaces de mort, enlèvements, torture, attaques armées et effractions; 98 pour cent de ces délits sont restés impunis, ce qui est dû principalement à un manque de volonté politique de la part du gouvernement, qui ne s'attaque pas à ce problème d'une extrême gravité par des mesures de prévention ou des enquêtes appropriées et des poursuites.

2. Malgré des demandes réitérées et un grand nombre de missions techniques, le gouvernement n'a jamais mis la législation nationale en conformité avec la convention n° 87. La CEACR a conclu en 2012 qu'aucune mesure significative n'avait été prise pour procéder aux réformes demandées et estimé que des efforts bien plus importants auraient dû être consentis.

3. Des obstacles non négligeables entravent encore l'enregistrement des syndicats, de nombreuses demandes restant en souffrance pendant de longues périodes.

4. Il n'y a pratiquement pas de syndicats dans le secteur des *maquilas* parce que les travailleurs qui exercent leur droit à la liberté syndicale et leur droit d'organisation sont licenciés.

5. La justice du travail reste extrêmement lente, elle est entachée de nombreuses irrégularités de procédure et elle est incapable de faire appliquer ses propres décisions lorsque celles-ci sont favorables à des travailleurs ou à des syndicats. Ces carences systémiques privent les travailleurs qui font l'objet de licenciements antisyndicaux et d'autres violations de moyens de recours efficaces.

Les nombreuses tentatives visant à obliger le Guatemala à respecter les obligations qu'il a contractées en vertu de la convention n° 87 ont à l'évidence échoué en raison d'un manque manifeste de volonté politique de la part du gouvernement. Tout recours supplémentaire aux mécanismes de contrôle, qui ont été utilisés constamment et avec patience pendant vingt ans, ne servirait à rien. La situation est objectivement de celles qui justifient l'établissement d'une commission d'enquête.

Compte tenu de ce qui précède, nous soussignés sommes dans l'obligation de déposer une plainte au titre de l'article 26 de la Constitution et de demander au Conseil d'administration d'établir une commission d'enquête pour non-respect de la convention n° 87 dans la législation et dans la pratique. Nous nous réservons le droit de fournir des informations additionnelles en temps voulu.

En outre, nous dédions cette plainte à la mémoire des 63 syndicalistes au moins qui ont été assassinés au Guatemala depuis 2007. L'assassinat le plus récent a eu lieu le 1er juin 2012, le jour même de l'ouverture de la 101e session de la Conférence internationale du Travail.

CORTEBEECK Luc, Belgique

MOTTA Luiz Carlos, Brésil

BYERS Barbara, Canada

DÍAZ José Manuel, Chili

JIANG Guangping, Chine

ANTHONY Felix, Fidji

KELLY Helen, Nouvelle-Zélande

GURNEY Sam, Royaume-Uni

NTSHALINTSHALI Bheki, Afrique du Sud

FINNEGAN Brian, Etats-Unis

Annexe II

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale du Guatemala

Protocole d'entente aux fins de la mise en œuvre du CADRE DE COOPÉRATION TECHNIQUE DE L'OIT: Programme de promotion du travail décent pour la République du Guatemala 2012-2015

Réunis dans la ville de Guatemala, ce dixième jour d'octobre 2012, le gouvernement de la République du Guatemala, représenté par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale; les organisations d'employeurs, représentées par le président du Comité de coordination des associations agricoles, commerciales, industrielles et financières (CACIF); les organisations de travailleurs, représentées par la Centrale générale des travailleurs du Guatemala (CGTG), la Confédération de l'Unité syndicale du Guatemala (CUSG), la Confédération centrale des travailleurs des campagnes et des villes (CTC), la Fédération nationale des syndicats d'employés du secteur public (FENASSEP), la Fédération nationale des fonctionnaires (FENASEP), la Fédération nationale des syndicats des agents de l'Etat du Guatemala (FENASTEG), la Fédération syndicale des employés de banque, de services et de l'Etat (FESEBS), la Fédération syndicale des travailleurs de l'alimentation, de l'agro-industrie et assimilés du Guatemala (FESTRAS), la Fédération des travailleurs ruraux et urbains (FETRACUR), le Syndicat national des travailleurs de la santé du Guatemala (SNTSG), le Syndicat des travailleurs de l'éducation du Guatemala (STEG), le Syndicat des travailleurs de l'Institut national d'électrification (STINDE) et l'Union syndicale des travailleurs du Guatemala (UNSITRAGUA); et le Bureau international du Travail (BIT), représenté par le directeur de l'Equipe chargée du travail décent et du Bureau de pays de l'OIT pour l'Amérique centrale, Haïti, le Panama et la République dominicaine.

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

PREMIÈREMENT: Conformément au mandat de l'OIT, le gouvernement du Guatemala et les représentants des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs décident de mettre en œuvre le Programme de promotion du travail décent pour le Guatemala (PPTD) 2012-2015, c'est-à-dire le **Cadre de coopération technique** de l'OIT pour le pays, lequel définit les priorités et les effets escomptés de cette coopération durant la période visée.

DEUXIÈMEMENT: Le PPTD pour le Guatemala 2012-2015 s'articulera autour de quatre priorités et des effets escomptés correspondants, que les mandants de l'OIT au Guatemala ont déterminés à l'issue de consultations et de concertations qui se sont tenues à cette fin:

PRIORITÉ 1: Promouvoir et mettre en œuvre les normes et principes et droits fondamentaux au travail.

Effet escompté 1.1. Les mandants de l'OIT prennent des dispositions pour améliorer le système de justice du travail et garantir le respect effectif des droits syndicaux et du travail, conformément aux normes internationales du travail et à la Constitution guatémaltèque, en tenant compte des observations des Organes de contrôle, une attention particulière étant accordée à la liberté syndicale, la négociation collective, la lutte contre l'impunité et, dans tous les cas, au respect des garanties d'une procédure régulière et du droit de la défense pour toutes les parties.

Effet escompté 1.2. Avec l'appui du BIT et sur la base de consultations tripartites, l'Etat met en œuvre la Feuille de route pour l'abolition du travail des enfants au Guatemala en éliminant progressivement les causes qui sont à l'origine de ce phénomène.

Effet escompté 1.3. Avec l'appui du BIT et conformément au droit constitutionnel, l'Etat assure le respect et l'application effective de la convention n° 169 en veillant à en respecter l'esprit, s'agissant de l'instauration d'un processus consultatif, légitime, efficace et de bonne foi à l'intention des peuples indigènes, en tenant compte des recommandations des organes de contrôle de l'OIT et en veillant au développement du pays et de ses habitants.

Effet escompté 1.4. Avec l'appui du BIT et sur la base de consultations tripartites préalables, les mandants décident de l'opportunité de ratifier et de promouvoir les conventions internationales du travail susceptibles de servir l'intérêt national.

PRIORITÉ 2: Mettre en place le cadre et les conditions permettant aux femmes comme aux hommes de disposer d'un revenu et d'un emploi décents.

Effet escompté 2.1. Avec l'appui du BIT, l'Etat met en œuvre des stratégies, des plans et des programmes pour la promotion du travail décent, axés sur l'égalité entre hommes et femmes, en se fondant sur des exemples de politiques internationales appliquées avec succès et en tenant compte de la situation du marché du travail au Guatemala, dans le respect de la liberté syndicale et du droit de négociation collective.

Effet escompté 2.2. Sur la base de consultations tripartites préalables et avec l'appui du BIT, l'Etat garantit la formation professionnelle intégrale du travailleur/de la travailleuse, pour répondre aux besoins des personnes et à ceux du marché du travail, en modernisant et en renforçant le système afin d'assurer la qualité de ses programmes et de ses services, ce qui permettra d'élargir l'offre d'emplois et l'accès à ceux-ci pour les travailleurs et travailleuses, en particulier les plus vulnérables d'entre eux.

Effet escompté 2.3. Avec l'appui du BIT, l'Etat élabore, sur la base de consultations tripartites préalables, un plan national pour le travail décent s'adressant aux jeunes et aux mères de famille sans emploi, tout particulièrement aux jeunes qui ne suivent pas d'études et ne travaillent pas, ainsi qu'à ceux qui viennent des zones rurales.

Effet escompté 2.4. Avec l'appui du BIT, l'Etat met en œuvre des stratégies, des plans et des programmes en vue de l'intégration de l'emploi dans le secteur formel, de la promotion d'entreprises durables (conformément à la législation nationale applicable et aux résolutions de l'OIT en la matière), en soutenant particulièrement l'intégration des microentreprises et des PME dans les chaînes de production, et afin de porter une attention particulière aux catégories de travailleurs les plus vulnérables, sans porter atteinte aux droits des travailleurs prévus par la législation nationale en vigueur et par les conventions de l'OIT ratifiées par le Guatemala.

PRIORITÉ 3: Accroître l'étendue et l'efficacité du système de sécurité sociale universel et non discriminatoire.

Effet escompté 3.1. Avec l'appui du BIT et la participation préalable des mandants tripartites, à partir d'une analyse et d'un diagnostic actuariels appropriés, l'Etat renforce le système de sécurité sociale, assure l'extension de la couverture des services de l'Institut guatémaltèque de sécurité sociale (IGSS) ainsi que la pérennité des fonds de celui-ci, résout les problèmes structurels de l'IGSS et du système de sécurité sociale, et garantit en outre le fonds de pension de l'Etat.

Effet escompté 3.2. Avec l'appui du BIT et la participation des mandants tripartites, l'Etat définit ses politiques et la stratégie dans le domaine de la fixation des salaires minima.

Effet escompté 3.3. Avec l'appui du BIT, l'Etat s'engage à renforcer et à actualiser les politiques visant à promouvoir les programmes et les stratégies en matière d'information, de prévention et de traitement concernant le VIH/sida sur le lieu de travail.

PRIORITÉ 4: Renforcer le tripartisme et le dialogue social réel et objectif.

Effet escompté 4.1. Le gouvernement, les employeurs et les travailleurs, en qualité de mandants de l'OIT, s'engagent à renforcer leur capacité d'avancer des propositions et de participer à des travaux tripartites, dans le cadre de mécanismes représentatifs et efficaces de dialogue social inclusif, réel et objectif, ce qui leur permettra de formuler, d'adopter et de mettre en œuvre des stratégies, politiques et programmes à court, moyen et long terme aux fins du développement du pays, tant au niveau social que sur le plan de la production et du travail.

Effet escompté 4.2. Avec l'appui du BIT, l'Etat s'engage de manière objective à assainir, moderniser et renforcer, d'une part, les mécanismes d'inspection du travail en respectant le cadre juridique national et, en tout état de cause, en tenant compte des observations des organes de contrôle de l'OIT et, d'autre part, les services de l'administration du travail en veillant à l'étroite coordination de ces derniers avec le ministère public et les juridictions du travail.

La promotion des principes d'égalité et d'équité entre hommes et femmes sera intégrée de manière transversale dans toutes les priorités et effets escomptés.

TROISIÈMEMENT: Les Parties s'engagent à créer un comité tripartite de suivi qui sera exclusivement chargé d'assurer la mise en œuvre effective du présent cadre de coopération technique de l'OIT.

QUATRIÈMEMENT: Nous les soussignés considérons le présent Cadre de coopération technique de l'OIT: Programme de promotion du travail décent pour la République du Guatemala 2012-2015 comme l'instrument orientant les activités de coopération du BIT dans le pays, c'est pourquoi le programme ne doit pas être utilisé ni invoqué à des fins commerciales ou dans un autre but sans rapport avec ledit cadre de coopération technique.

CINQUIÈMEMENT: Le BIT se charge de faciliter, sur la base de consultations et de la participation des mandants tripartites, l'élaboration du Plan de mise en œuvre du Cadre de coopération technique de l'OIT: Programme de promotion du travail décent pour la République du Guatemala 2012-2015 et de son système de suivi et d'évaluation.

Lu par les Parties qui, en foi de quoi, ont signé le présent Protocole dans la ville de Guatemala, ce dixième jour d'octobre 2012.

(Signé)

Carlos Contreras Solórzano
Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale

Marcio Cuevas Quezada
Comité de coordination des associations agricoles,
commerciales, industrielles et financières (CACIF)

Centrale générale des travailleurs du Guatemala (CGTG)

Confédération de l'unité syndicale du Guatemala (CUSG)

Confédération centrale des travailleurs des campagnes
et des villes (CTC)

Fédération nationale des syndicats d'employés
du secteur public (FENASSEP)

Fédération nationale des fonctionnaires (FENASEP)

Fédération nationale des syndicats des agents
de l'Etat du Guatemala (FENASTEG)

Fédération syndicale des employés de banque,
de services et de l'Etat (FESEBS)

Fédération syndicale des travailleurs de l'alimentation,
de l'agro-industrie et assimilés du Guatemala (FESTRAS)

Fédération des travailleurs ruraux et urbains (FETRACUR)

Syndicat national des travailleurs de la santé
du Guatemala (SNTSG)

Syndicat des travailleurs de l'éducation du Guatemala (STEG)

Syndicat des travailleurs de l'Institut national
d'électrification (STINDE)

Union syndicale des travailleurs du Guatemala
(UNSITRAGUA)

M. Virgilio Levaggi
Directeur de l'Equipe chargée du travail décent
et du Bureau de pays de l'OIT pour l'Amérique centrale,
Haïti, le Panama et la République dominicaine

Témoin d'honneur:
Otto Pérez Molina
Président de la République du Guatemala