



Conseil d'administration

328^e session, Genève, 27 octobre-10 novembre 2016

GB.328/INS/10(Rev.)

Section institutionnelle

INS

Date: 4 novembre 2016

Original: espagnol

DIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Plainte relative au non-respect par le Guatemala de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, déposée par des délégués à la 101^e session (2012) de la Conférence internationale du Travail en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT

Informations sur les progrès accomplis

Objet du document

Le présent document fait suite à la demande formulée par le Conseil d'administration à sa session de mars 2016, qui a souhaité que cette question lui soit soumise de nouveau à sa session de novembre 2016.

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

Incidences sur le plan des politiques: Elles dépendront de la décision qui sera prise.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Elles dépendront de la décision prise. Le coût d'une commission d'enquête devrait être approuvé par le Conseil d'administration.

Suivi nécessaire: Il dépendra de la décision prise.

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

Documents connexes: GB.316/INS/15/2; GB.317/INS/6; GB.319/INS/7(&Corr.); GB.320/INS/9; GB.322/INS/8; GB.323/INS/6(Rev.); GB.324/INS/4; GB.325/INS/8(Rev.1).

1. Rappelant à sa 326^e session (mars 2016) qu'il avait demandé au Bureau, à sa 325^e session (novembre 2015), de fournir au bureau du Conseil d'administration, à ses sessions de mars et d'octobre-novembre 2016 (328^e session), des informations à jour sur les progrès réalisés, y compris les renseignements fournis par le gouvernement et par les organisations d'employeurs et de travailleurs du Guatemala, concernant en particulier la suite donnée aux indicateurs clés et aux points de la feuille de route, le Conseil d'administration:
 - a) a instamment prié le gouvernement de prendre sans délai toutes les mesures nécessaires à la pleine application des indicateurs clés et de la feuille de route, y compris les points prioritaires qui appellent encore des mesures complémentaires urgentes;
 - b) a reporté à sa 328^e session (octobre-novembre 2016) la décision d'envisager la constitution d'une commission d'enquête;
 - c) a invité la communauté internationale à allouer les ressources requises pour que le bureau du représentant spécial du Directeur général du BIT au Guatemala puisse renforcer son appui aux mandants tripartites aux fins de l'application du protocole d'accord et de la feuille de route.
2. Le gouvernement et les partenaires sociaux du Guatemala ont envoyé des informations concernant la suite donnée aux indicateurs clés et aux points de la feuille de route dans des communications datées des 24 et 30 septembre et des 5 et 28 octobre 2016. On trouvera ci-après une synthèse de ces informations, structurées autour de la liste des 9 indicateurs clés adoptée le 5 mai 2015 par les mandants tripartites du Guatemala. Le présent document contient en outre un résumé des principales mesures et initiatives prises depuis mars 2016 ainsi qu'un résumé des points prioritaires qui appellent encore des mesures complémentaires urgentes. Le texte complet des communications envoyées par le gouvernement et les partenaires sociaux est à la disposition des mandants.

I. Informations sur les progrès accomplis au regard des indicateurs clés

Indicateur clé n° 1: Augmentation significative du nombre des cas d'homicide de dirigeants syndicaux et de membres de syndicats dénoncés devant l'OIT qui ont été élucidés et ont donné lieu à une condamnation (avant le 31 octobre 2015) – voir points 1, 2 et 4 de la feuille de route

(Suivi de l'enquête sur les 58 cas d'assassinats de syndicalistes dénoncés devant l'OIT; jugement et condamnation rapides des auteurs matériels et des commanditaires des crimes pour veiller à ce que l'impunité ne soit pas tolérée; promotion de la participation directe des victimes et des organisations syndicales tout au long des étapes de l'enquête criminelle et de la procédure pénale.)

Gouvernement du Guatemala

3. Le gouvernement donne des informations sur l'avancée des enquêtes et des procédures pénales ouvertes au sujet de 84 homicides, en précisant qu'à ce jour: i) 14 jugements ont été rendus dont 11 condamnations; ii) 3 affaires ont été mises en délibéré; iii) des mandats d'arrêt ont été délivrés dans 9 cas; iv) des enquêtes sont toujours en cours dans 53 cas; v) une affaire a fait l'objet d'un non-lieu; et vi) les poursuites pénales engagées dans 4 affaires sont éteintes. Le gouvernement précise que, depuis mars 2016, 3 affaires sont au stade du

délibéré, lequel précède le prononcé du jugement par le tribunal, et que la coordination entre l'Unité spéciale du ministère public chargée d'enquêter sur les délits commis contre des syndicalistes et le ministère de l'Intérieur a permis d'arrêter, en septembre 2016, des personnes qui seraient liées à l'assassinat en 2014 de MM. Manuel de Jesús Ortiz Jiménez et William Leonel Retana Carias, tous deux membres du syndicat de la municipalité de Jalapa.

4. Le gouvernement signale également que l'instruction générale n° 1-2015 du ministère public sur l'ouverture d'enquêtes et de poursuites pénales contre les auteurs d'infractions visant des syndicalistes et des membres d'organisations de travailleurs ainsi que d'autres défenseurs des droits au travail et des droits syndicaux a été appliquée pour l'enquête qui a été ouverte à la suite de l'assassinat, le 19 juin 2016, de M^{me} Brenda Estrada Tambito, conseillère juridique de l'Union syndicale des travailleurs du Guatemala (UNSI TRAGUA). Le gouvernement fait savoir que l'auteur présumé du crime, qui aurait agi pour des motifs sans rapport avec les activités syndicales de la victime, a pu être rapidement identifié et arrêté.
5. Le gouvernement fournit en outre des informations sur: i) les activités régulières et continues du groupe de travail syndical du ministère public, qui réunit tous les mois les syndicats, le ministère public, le ministère du Travail et le représentant du Directeur général du BIT au Guatemala; ii) la poursuite de la collaboration établie avec la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG) afin d'enquêter sur 12 homicides, dont la liste a été arrêtée par le mouvement syndical; et iii) le renforcement à moyen terme de l'Unité spéciale du ministère public chargée d'enquêter sur les délits commis contre des syndicalistes, où il est prévu d'adjoindre aux 12 postes actuels 6 postes supplémentaires.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions au Guatemala

6. Les représentants des centrales syndicales font savoir qu'il n'y a toujours pas eu d'avancées concrètes dans les enquêtes sur les 75 homicides de membres du mouvement syndical portés devant le BIT ni dans la condamnation de leurs auteurs. Faisant écho aux conclusions et recommandations formulées par le Comité de la liberté syndicale du BIT en juin 2016 au sujet du cas n° 2609, ils regrettent tout particulièrement qu'il n'y ait pas eu de condamnations ni de progrès significatifs dans les enquêtes concernant les 18 assassinats pour lesquels des indices d'un éventuel mobile antisyndical ont été identifiés.
7. Les représentants des centrales syndicales ajoutent que les informations recueillies dans le cadre de la collaboration avec la CICIG à propos de 12 meurtres confirment qu'il existe des indices évidents du lien entre ces meurtres et l'activité syndicale des victimes. Ils signalent que, lors de la réunion du 8 juillet 2016 avec la CICIG, il a été conclu des informations sur les progrès des enquêtes qui ont été examinées que dans aucun des 12 cas le mobile antisyndical ne pouvait être écarté et que, dans 6 de ces cas, il s'agissait d'une des hypothèses principales envisagées par les enquêteurs. Les représentants des centrales syndicales regrettent néanmoins que, malgré cela, la lumière soit encore loin d'avoir été faite sur ces crimes.
8. Les représentants des centrales syndicales dénoncent enfin une absence totale de progrès en ce qui concerne le point n° 4 de la feuille de route qui consiste à encourager la participation directe des victimes et des organisations syndicales tout au long des étapes de l'enquête criminelle et de la procédure pénale.

Mouvement syndical, indigène et paysan guatémaltèque (MSICG)

9. Les représentants du MSICG affirment que l'Unité spéciale du ministère public chargée d'enquêter sur les délits commis contre des syndicalistes est totalement inefficace, qu'elle ne respecte pas son obligation d'enquêter efficacement sur les actes de violence visant le mouvement syndical et qu'elle fait systématiquement obstacle aux dénonciations du MSICG ou des syndicats qui y sont affiliés.
10. Les représentants du MSICG affirment également que la dixième chambre du tribunal pénal de première instance, qui s'occupe des infractions relatives aux stupéfiants et aux atteintes à l'environnement du département de Guatemala, a ordonné une enquête contre le procureur dirigeant l'Unité spéciale du ministère public chargée d'enquêter sur les délits commis contre des syndicalistes, dans le cadre de la procédure pénale n° 01070-2015-00308 relative à des actes de violence antisyndicale visant des dirigeants du MSICG.

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

11. Les représentants du CACIF rappellent qu'ils condamnent tous les actes de violence commis contre des défenseurs des droits du travail, qu'ils regrettent toutes les pertes en vies humaines causées par ces violences et qu'ils ont exigé des autorités qu'elles fassent rapidement la lumière sur ces faits. Ils soulignent: i) l'importance de l'accord conclu entre le ministère public et la CICIG; et ii) le climat de violence généralisée qui règne dans le pays et s'accompagne d'un niveau d'impunité élevé (sur les plus de 20 000 assassinats recensés dans le pays en 2012, seuls 12,77 pour cent ont fait l'objet d'un jugement). Ils signalent enfin que si ces chiffres ne doivent pas être prétexte à ne pas poursuivre les enquêtes sur les morts violentes de syndicalistes, ils sont malgré tout une preuve de l'inefficacité généralisée de la justice au Guatemala.

Indicateur clé n° 2: Réalisation, en concertation avec les organisations syndicales concernées, d'une évaluation des risques pour tous les dirigeants syndicaux ou membres de syndicats visés par des menaces et mise en place de mesures de protection en conséquence (avant le 30 juin 2015) – voir point 3 de la feuille de route

(Renforcement des mécanismes de prévention, de protection et de répression pour la lutte contre les menaces et actes de violence visant des dirigeants syndicaux, des travailleurs syndiqués et des travailleurs cherchant à se constituer en syndicats.)

Gouvernement du Guatemala

12. Le gouvernement décrit la suite donnée par le ministère de l'Intérieur aux 32 demandes de mesures de sécurité qui lui ont été soumises par des membres du mouvement syndical pendant le premier semestre 2016 et indique à ce propos que: i) 29 études de risque ont été réalisées, au terme desquelles 2 mesures de protection rapprochée et 24 mesures consistant à établir un périmètre de sécurité ont été décidées; ii) l'établissement d'un périmètre de sécurité a été refusé dans 3 cas du fait qu'il n'existait pas de menace directe pour la vie ou l'intégrité physique des personnes; et iii) dans 2 autres cas, il n'a pas été procédé à une analyse de risque, car des mesures de protection avaient déjà été demandées et accordées.

13. Le gouvernement fait ensuite mention du Protocole d'application des mesures de sécurité immédiates et préventives en faveur des travailleurs syndiqués, des dirigeants syndicaux et des personnes liées à la défense des droits des travailleurs (ci-après «le protocole»). A ce propos, le gouvernement déclare que: i) à l'issue de plusieurs réunions de travail avec les parties intéressées, le protocole a été signé par la nouvelle administration du ministère de l'Intérieur le 22 janvier 2016; ii) une fois le protocole signé, les syndicats ont demandé à en modifier plusieurs articles, ce qui a donné lieu à un réexamen de ces dispositions avec le ministère; et iii) le 18 août 2016, la commission de révision du protocole, composée de représentants du ministère de l'Intérieur et de syndicalistes, a convenu d'un texte qui a été transmis pour avis aux unités de la Police nationale civile participant à sa mise en œuvre.
14. Concernant les dépenses alimentaires et de logement des fonctionnaires de la Police nationale affectés à la protection des personnes, le gouvernement signale que: i) le 8 août 2016, le ministère de l'Intérieur a envoyé à tous les agents de police concernés une circulaire leur rappelant que les personnes bénéficiant des mesures de protection ne sont pas tenues de prendre à leur charge les frais de nourriture et d'hébergement des fonctionnaires de police qui assurent leur sécurité; et ii) en juin 2016, il a été décidé d'octroyer une allocation spéciale de 700 quetzales par mois aux fonctionnaires de la Police nationale civile.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions au Guatemala

15. Les représentants des syndicats regrettent en premier lieu que le Protocole de mise en œuvre des mesures de sécurité n'ait pas été adopté. A cet égard, ils affirment que: i) les nombreuses réunions organisées avec les gouvernements précédents avaient permis de progresser dans l'élaboration de ce protocole; ii) en mars 2016, sans consulter les organisations syndicales, le nouveau gouvernement a adopté un protocole dont le contenu s'écarte des accords auxquels étaient parvenus les participants aux réunions de concertation; et iii) la concertation a été rouverte par suite des protestations des organisations syndicales mais, à ce jour, le texte du nouveau protocole n'est pas au point.
16. Les représentants des centrales syndicales signalent en second lieu qu'à leur connaissance il n'existe pas d'études de risque ni de mécanismes de protection pour les membres du mouvement syndical. Ils affirment que les membres des organisations syndicales continuent de faire l'objet de menaces et d'intimidations et citent le cas de dirigeantes du Syndicat national des travailleurs de la santé du Guatemala (SNTSG) et de membres du Syndicat du département de Suchitupéquez. Ils indiquent que ces cas ont fait l'objet de dénonciations, mais ils ignorent ce à quoi les enquêtes ont abouti.

CACIF

17. Les représentants du CACIF soulignent qu'ils ont réitéré leur demande à la Commission tripartite des questions internationales du travail concernant la participation des employeurs aux instances mises en place pour assurer le suivi de ces affaires, afin que de véritables consultations tripartites puissent avoir lieu, conformément aux obligations incombant à l'Etat du Guatemala, mais qu'ils n'ont à ce jour pas reçu de réponse positive. Ils signalent avec intérêt que le député Ovidio Monzón, président de la Commission du travail du Congrès de la République, a invité le CACIF à une réunion avec différentes instances pour discuter de la sécurité des syndicalistes, réunion à laquelle ont également participé des représentants des travailleurs, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, le bureau du Procureur général de la nation et le ministère public.

Indicateur clé n° 3: Mise en service d'une permanence téléphonique d'urgence permettant de dénoncer des actes de violence et des menaces envers des dirigeants syndicaux ou des membres de syndicats (avant le 31 mai 2015) – voir point 3 de la feuille de route

(Renforcement des mécanismes de prévention, de protection et de répression pour la lutte contre les menaces et actes de violence visant des dirigeants syndicaux, des travailleurs syndiqués et des travailleurs cherchant à se constituer en syndicats.)

Gouvernement du Guatemala

18. Concernant le numéro d'appel d'urgence mis en place pour permettre la dénonciation des actes de violence antisyndicale, le gouvernement fait savoir que: i) du 1^{er} janvier au 15 septembre 2016, la permanence téléphonique d'urgence a reçu 12 535 appels; ii) dans la grande majorité des cas, la permanence a été appelée par erreur ou sous un faux prétexte; iii) 16 appels étaient effectivement des appels d'urgence et 50 étaient des dénonciations de violations des droits; iv) 7 appels correspondant à des dénonciations étaient en rapport avec des droits syndicaux; v) tous les appels d'urgence et de dénonciation ont fait l'objet d'un suivi spécifique de la part des autorités publiques; et vi) des formations portant spécifiquement sur les libertés syndicales ont été dispensées au personnel de la permanence téléphonique d'urgence.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions au Guatemala

19. Les représentants des centrales syndicales font savoir que, même si la permanence téléphonique d'urgence a finalement été mise en place, son utilisation est occasionnelle et les dénonciations reçues par cette voie ne font pas l'objet d'une attention suffisante.

CACIF

20. Concernant le numéro d'appel d'urgence gratuit permettant de dénoncer des actes de violence et des menaces à l'encontre de dirigeants syndicaux et de syndicalistes, les représentants du CACIF soulignent que, d'après le ministère de l'Intérieur, sur 8 932 appels reçus au total, 0,13 pour cent correspondaient à des urgences et 0,35 pour cent à des dénonciations.

Indicateur clé n° 4: Elaboration d'un projet de loi assurant la mise en conformité de la législation nationale avec les dispositions 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, compte tenu des observations de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), et présentation de ce projet au Congrès (avant le 30 septembre 2015) – voir point 5 de la feuille de route

(Le gouvernement doit prendre des mesures urgentes, en concertation avec les mandants tripartites, pour proposer des modifications portant amendement du Code du travail et des autres lois pertinentes, notamment les amendements préconisés de longue date par les organes de contrôle de l'OIT.)

Gouvernement du Guatemala

- 21.** Après avoir souligné, de façon générale, la collaboration croissante qui existe entre le pouvoir exécutif, la Commission du travail du Congrès et les partenaires sociaux, le gouvernement fait savoir qu'il a élaboré un avant-projet de loi qui tient compte dans une large mesure des observations formulées par la CEACR concernant la liberté syndicale. L'avant-projet a été soumis aux partenaires sociaux en vue d'engager une discussion tripartite sur chacune des dispositions législatives qui nécessite d'être modifiée. Le gouvernement indique en outre que: i) dans une communication écrite du 21 septembre 2016, les représentants des travailleurs au sein de la Commission tripartite des questions internationales du travail ont fait savoir qu'ils rejetaient l'avant-projet du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale; ii) le lendemain, pendant la réunion de la commission tripartite, les représentants des travailleurs ont déclaré qu'ils feraient parvenir leurs observations sur l'avant-projet de loi avant le 14 octobre 2016; iii) le 30 septembre 2016, la ministre du Travail et ses vice-ministres se sont réunis avec le président du Congrès de la République pour débattre de ce projet de loi et d'un autre projet de loi sur l'inspection du travail; iv) bien que la procédure de consultation tripartite soit toujours en cours, le Président de la République a convoqué le 4 octobre les chefs des groupes parlementaires du Congrès de la République pour leur dire combien il importait de réformer la législation en matière de liberté syndicale et d'inspection du travail; v) les représentants des groupes parlementaires présents à cette rencontre ont manifesté leur soutien au projet de loi; vi) à la date prévue, les employeurs avaient envoyé leurs commentaires sur le projet de loi; vii) le 25 octobre 2016, la Commission du travail du Congrès de la République a invité la ministre du Travail et de la Prévoyance sociale à examiner l'état d'avancement des réformes demandées par l'OIT et, à cette occasion, des éclaircissements ont été apportés au sujet de certains aspects du processus de consultation tripartite; viii) à la réunion de la Commission tripartite des questions internationales du travail du 26 octobre 2016, les travailleurs ont donné lecture d'une note dans laquelle ils exposaient leurs principales critiques à l'égard du projet de réforme du Code du travail; ix) compte tenu de la position des travailleurs, l'examen dudit projet de loi n'a pu être mené à bien; et x) le 27 octobre 2016, le projet de loi a été soumis au Congrès de la République.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions

22. Les représentants des centrales syndicales indiquent que la réforme de la législation en matière de liberté syndicale n'a débouché sur aucun progrès concret. A ce sujet, ils affirment: i) que le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, avec l'appui du BIT, a engagé, sans demander leur avis aux organisations syndicales, un consultant chargé d'élaborer un avant-projet de réforme; ii) que la proposition présentée par ce consultant en septembre 2016 ne respecte pas les recommandations techniques formulées par la CEACR; iii) que, pour cette raison, les centrales syndicales ont fait savoir, dans une lettre datée du 21 septembre 2016, qu'elles rejetaient le texte proposé; iv) que la seule proposition de réforme législative concrète qui a été faite pour donner suite aux observations de la CEACR concernant la liberté syndicale est celle que les organisations syndicales ont élaborée et qu'elles ont officiellement soumise au gouvernement, au Congrès de la République et aux employeurs du Guatemala en septembre 2015; et v) qu'il n'y a eu, à leur connaissance, aucune réaction officielle à la proposition soumise par les organisations syndicales en septembre 2016.

CACIF

23. Les représentants du CACIF rappellent que, depuis mars 2015, grâce aux démarches du Représentant du Directeur général du BIT au Guatemala, les travailleurs et les employeurs se sont rapprochés de la Commission du travail du Congrès de la République afin d'élaborer des propositions concernant les recommandations de la CEACR.
24. Les représentants du CACIF indiquent ce qui suit: i) le 28 juin 2016, les employeurs ont présenté à la Commission du travail du Congrès de la République leurs points de vue sur les observations de la CEACR en expliquant comment ceux-ci peuvent servir de base à une réforme intégrale de la partie du Code du travail qui concerne les droits collectifs; ii) le 19 septembre, le ministère du Travail leur a fait parvenir la version finale de l'avant-projet de loi portant réforme du Code du travail (décret n° 1441 tel qu'il a été modifié), établie comme suite aux recommandations de la CEACR et en application de la convention n° 87; iii) le 20 septembre s'est déroulé un atelier dans le cadre duquel les employeurs ont formulé des commentaires sur l'avant-projet reçu le 19 septembre; et iv) les employeurs et les travailleurs se sont engagés à envoyer leurs commentaires sur l'avant-projet susmentionné d'ici au 14 octobre 2016 en prévision de l'examen tripartite du texte devant avoir lieu le 24 octobre.

Indicateur clé n° 5: Augmentation significative du pourcentage de décisions de réintégration de travailleurs victimes de licenciements antisyndicaux effectivement appliquées (avant le 31 octobre 2015) – voir point 7 de la feuille de route

(Afin de renforcer l'Etat de droit au Guatemala, il importe d'assurer de toute urgence le respect et l'application des décisions rendues par les tribunaux du travail.)

Gouvernement du Guatemala

25. Les informations communiquées par le gouvernement, qui comprennent des données statistiques, montrent: i) que, ces dernières années, le nombre de décisions définitives rendues dans des conflits du travail n'a cessé d'augmenter; ii) que, entre 2014 et 2016, le nombre d'inspections effectuées pour vérifier que les travailleurs avaient bien été réintégrés

a augmenté; et iii) qu'une série d'initiatives institutionnelles ont été prises pour améliorer l'efficacité de la justice du travail dans son ensemble.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions

26. Les représentants des centrales syndicales indiquent qu'aucune mesure concrète n'a été prise dans ce domaine et que tant les informations officielles que les informations issues de sources non officielles continuent de montrer que, dans nombre de cas, les ordonnances de réintégration ne sont pas suivies d'effet.

MSICG

27. Les représentants du MSICG affirment que le système judiciaire continue de ne rien faire pour protéger les droits syndicaux, comme l'attestent les éléments suivants: i) les retards de procédures sont systématiques; ii) les tribunaux n'ordonnent pas de mesures de protection efficaces contre les violations des droits syndicaux; ainsi, les tribunaux de première instance ne prennent-ils jamais de mesures, même provisoires, pour faire exécuter les ordonnances de réintégration qu'ils ont rendues; iii) en revanche, les tribunaux font droit aux recours en *amparo* provisoire formés par les employeurs, ce qui a pour effet de suspendre de manière prolongée les procédures de réintégration; et iv) bien que l'infraction de discrimination définie par le Code pénal englobe les actes de discrimination antisyndicale, les tribunaux du travail refusent de renvoyer devant les juridictions pénales les cas dans lesquels ils ont conclu à l'existence d'une discrimination antisyndicale. Les représentants du MSICG font enfin référence à des cas précis, comme celui de la municipalité de Mixco, où les tribunaux ont refusé d'accorder une protection judiciaire aux membres du syndicat municipal alors que le maire avait à plusieurs reprises encouragé la population à s'en prendre violemment à eux.

Indicateur clé n° 6: Traitement et règlement des conflits par la Commission de traitement des différends portés devant l'OIT en matière de liberté syndicale et de négociation collective (avant le 31 octobre 2015) – voir point 8 de la feuille de route

(Il convient de prendre des mesures pour renforcer les capacités des organes compétents de l'Etat, notamment le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, le ministère public, l'Unité du ministère de l'Intérieur spécialisée dans les droits de l'homme, le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif et le bureau du défenseur des droits de l'homme, ainsi que les capacités des partenaires sociaux en ce qui concerne la liberté syndicale, la négociation collective et les questions relatives au dialogue social.)

Gouvernement du Guatemala

28. Le gouvernement indique que la Commission de traitement et de règlement des différends en matière de liberté syndicale et de négociation collective (ci-après la Commission de traitement des différends) a mené à bien 21 médiations concernant aussi bien des cas en cours d'examen par le Comité de la liberté syndicale que des différends dont elle avait été directement saisie. Il ressort du rapport du gouvernement que les médiations ont permis d'accomplir des progrès concernant certains aspects des cas n°s 2978 et 3035 en cours d'examen par le Comité de la liberté syndicale. En outre, la Commission de traitement des différends prévoit, en accord avec ses membres, de lancer des activités d'information et de prévention sur la liberté syndicale et la négociation collective qui seront menées à bien avec l'appui de l'équipe du Représentant du Directeur général du BIT au Guatemala.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions

29. Les représentants des centrales syndicales affirment que les résultats concrets obtenus par la Commission de traitement des différends sont très limités: seul un cas a été réglé, et encore, partiellement, les créances des travailleurs licenciés en raison de leur activité syndicale ayant été payées sans toutefois qu'il soit remédié au démantèlement de leur syndicat. Les représentants des centrales syndicales sont d'avis que le mandat et le fonctionnement de la commission doivent être révisés.

CACIF

30. Les représentants du CACIF indiquent que, parmi les nombreux cas que la Commission de traitement des différends a examinés en 2016, 4 seulement concernent le secteur privé.

Indicateur clé n° 7: Lancement d'une vaste campagne de sensibilisation dans le domaine de la liberté syndicale et de la négociation collective (avant le 30 juin 2015) – voir point 9 de la feuille de route

(Il convient de lancer, à l'échelle du pays, une vaste campagne de sensibilisation à la liberté syndicale, aux droits de l'homme relatifs au travail et au droit d'organisation pour les travailleurs et les employeurs.)

Gouvernement du Guatemala

31. Le gouvernement indique qu'il a élaboré un plan de communication afin de poursuivre la campagne lancée l'année précédente et que les mesures de diffusion suivantes ont été prises: i) mise en service de la ligne d'assistance 1511, qui a été appelée à 18 reprises entre janvier et juin 2016 par des personnes souhaitant obtenir des orientations concernant la création d'organisations syndicales; ii) diffusion de la campagne via les moyens de communication gouvernementaux, avec l'appui de 13 ministères et d'autres institutions publiques; iii) distribution, en septembre 2016, de 1 500 affiches et de 10 000 fascicules par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale; et iv) organisation, à partir du 13 septembre 2016, d'ateliers de sensibilisation pour les maires confrontés à des conflits du travail.
32. Le gouvernement indique en outre que, le 27 octobre 2016, un atelier sur les normes internationales du travail a été organisé conjointement par la ministre du Travail et de la Prévoyance sociale et par le bureau du Représentant du Directeur général du BIT à l'intention des directeurs des médias, des chroniqueurs et des leaders d'opinion, le but étant de sensibiliser ces acteurs à la question du respect par le Guatemala de ses engagements en vertu des normes internationales du travail, en particulier en ce qui concerne la liberté syndicale et la négociation collective. Le gouvernement indique qu'il est prévu d'en organiser un second, à l'intention des journalistes.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions

33. Les représentants des centrales syndicales affirment qu'il n'y a pas de campagne de promotion de la liberté syndicale et que les autorités publiques mènent au contraire, avec l'aide des médias, une campagne très agressive contre la négociation collective dans le secteur public.

CACIF

34. Après avoir mentionné la diffusion, par le gouvernement, de la campagne de promotion de la liberté syndicale via les médias officiels, les représentants du CACIF indiquent qu'ils assurent la coordination, avec le bureau du Représentant du Directeur général du BIT au Guatemala, d'activités de sensibilisation à la liberté syndicale et à la négociation collective à l'intention des organisations d'employeurs et des entreprises. Ils indiquent en outre que, dans le cadre du troisième Congrès du travail du CACIF, intitulé «Promouvoir le travail productif, digne et décent au Guatemala», une table ronde consacrée aux défis de la négociation collective au Guatemala a été organisée, à laquelle ont participé 2 représentants syndicaux.

Indicateur clé n° 8: Enregistrement sans entrave des organisations syndicales dans le registre syndical du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (avec indication de la référence et de la date de réception de la demande d'enregistrement, ainsi que de la référence et de la date de son refus ou de son acceptation)

Gouvernement du Guatemala

35. Le gouvernement indique que, de janvier à septembre 2016, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a enregistré 83 syndicats. La liste des syndicats enregistrés, jointe au rapport du gouvernement, montre que la grande majorité de ces syndicats relèvent du secteur public et qu'ils comptent 71 syndicats de base et 12 syndicats professionnels, mais aucun syndicat de branche.
36. Le gouvernement indique qu'il met la dernière main à un projet de décret visant à améliorer la procédure administrative d'enregistrement des syndicats. Le projet a été présenté à la Commission tripartite le 8 septembre 2016 mais a été immédiatement rejeté par les travailleurs, ce qui a mis un terme aux consultations. Le projet prévoit, entre autres éléments, que la procédure administrative se déroule en présence de représentants du syndicat en voie de formation et que les erreurs contenues dans le dossier soumis à l'administration du travail soient immédiatement corrigées.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions

37. Les représentants des centrales syndicales indiquent que les problèmes d'enregistrement persistent et, citant plusieurs exemples concrets, qu'ils reçoivent régulièrement des plaintes à ce sujet.

MSICG

38. Le MSICG indique que le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale continue de subordonner la constitution de syndicats à des conditions qui ne sont pas prévues par la loi et qu'il classe les demandes sans suite sous le prétexte qu'elles ne remplissent pas ces conditions. Il cite l'exemple de la contestation, par l'Etat lui-même, de l'enregistrement du Syndicat des travailleuses et des travailleurs de la direction générale des sports (SITRADEPORTES).

CACIF

39. Les représentants du CACIF indiquent que, entre le 1^{er} janvier et le 25 septembre 2016, 84 syndicats ont obtenu la reconnaissance de leur personnalité juridique, laquelle a fait l'objet d'un avis public.

Indicateur clé n° 9: Evolution du nombre de demandes d'homologation de conventions collectives avec mention du secteur d'activité

Gouvernement du Guatemala

40. Le gouvernement indique que, entre janvier et septembre 2016, 3 conventions collectives ont été homologuées, et que la procédure d'homologation est en cours pour 12 autres. Il ressort de la liste des conventions homologuées et des conventions dont l'homologation est en cours qui a été communiquée par le gouvernement que: i) les 3 conventions homologuées sont des conventions collectives d'entreprise; et ii) les 12 conventions dont l'homologation est en cours concernent l'administration publique (centrale ou municipale). Le gouvernement indique en outre que 24 projets de conventions collectives font actuellement l'objet de négociations.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions

41. Les représentants des centrales syndicales dénoncent l'attitude du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, qui empêcherait l'homologation des conventions collectives, ce qui remet sérieusement en question la négociation collective. Ils citent à ce sujet une série de conventions collectives concernant le secteur public qui ont été signées il y a longtemps mais qui n'ont toujours pas été homologuées par l'administration du travail. Ils ajoutent que la circulaire présidentielle n° 2-2016 ne permet pas la tenue de négociations sur des questions économiques dans le secteur public, ce qui revient à interdire toute négociation collective dans ce secteur.

II. Autres éléments communiqués par les mandants tripartites du Guatemala

Octroi à l'inspection du travail des moyens juridiques nécessaires pour faire appliquer la législation du travail (point 6 de la feuille de route)

Gouvernement du Guatemala

42. Le gouvernement indique qu'un nouveau projet de loi est actuellement élaboré, qui rétablit le pouvoir de sanction de l'inspection du travail. A cet égard, il indique ce qui suit: i) le projet vise à instaurer une culture respectueuse des droits au travail et fondée sur le principe de légalité; ii) le projet a été soumis pour avis à la Commission tripartite des questions internationales du travail le 7 juillet 2016; iii) les travailleurs et les employeurs ont remis leurs commentaires sur le projet respectivement le 29 juillet et le 4 août 2016; iv) le 25 août 2016, le projet a fait l'objet d'un premier examen tripartite à la Commission tripartite des questions internationales du travail; v) le 22 septembre 2016 s'est tenue la deuxième réunion

de la Commission tripartite, consacrée à l'analyse, article par article, d'une version révisée du projet; vi) toutefois, les travailleurs n'ayant pas soumis de commentaires sur la nouvelle version du projet, la réunion a dû être suspendue; vii) il a par conséquent été convenu de fixer au 30 septembre la date limite pour envoyer des commentaires, et au 10 octobre l'examen tripartite à la suite duquel le texte serait envoyé au Congrès de la République; viii) seuls les employeurs ont envoyé des commentaires et des observations; ix) la réunion tripartite du 10 octobre 2016 n'a pas pu avoir lieu car les travailleurs ne s'y sont pas présentés; x) le 25 octobre 2016, la Commission du travail du Congrès de la République a invité la ministre du Travail et de la Prévoyance sociale à examiner l'état d'avancement des réformes demandées par l'OIT et, à cette occasion, des éclaircissements ont été apportés au sujet de certains aspects du processus de consultation tripartite; et xi) le 27 octobre 2016, le projet de loi a été soumis au Congrès de la République.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions

43. Les représentants des centrales syndicales affirment qu'aucun progrès concret n'a été fait dans ce domaine. Ils indiquent en particulier que: i) le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a présenté le 7 juillet 2016 un projet de réforme législative; ii) les organisations syndicales ont soumis des commentaires sur le projet le 29 juillet 2016; iii) depuis cette date, les organisations syndicales n'ont plus été consultées aux fins de l'examen du projet; et iv) toutefois, le 5 octobre 2016, une information est parue dans la presse, selon laquelle un groupe de membres du Congrès représentant différents partis avaient été convoqués au palais présidentiel où leur ont été présentés plusieurs projets de loi sur le travail, dont l'un prévoyait la restitution de son pouvoir de sanction à l'inspection du travail. Les représentants des centrales syndicales concluent en faisant valoir que le fait que les contributions des partenaires sociaux ne soient pas prises en considération prouve que la promotion de la réforme n'est pour le gouvernement qu'un moyen de redorer son image auprès de la communauté internationale et d'éviter ainsi que soit constituée une commission d'enquête.

CACIF

44. L'organisation d'employeurs indique que: i) le gouvernement a diffusé le 7 juillet 2016 un premier projet de réforme législative visant à rétablir le pouvoir de sanction de l'inspection du travail; ii) le CACIF a communiqué ses commentaires sur le projet le 12 août 2016; iii) le 14 septembre, le CACIF a reçu le texte de l'avant-projet de loi que le gouvernement prévoit de soumettre au Congrès de la République à ce sujet; iv) à sa réunion du 22 septembre 2016, la Commission tripartite des questions internationales du travail est convenue que l'avant-projet ne pouvait pas être examiné, étant donné que les parties n'avaient pas eu suffisamment de temps pour l'étudier; et v) la date limite pour la présentation de commentaires sur l'avant-projet a par conséquent été fixée au 30 septembre, afin que le texte puisse être examiné par la Commission tripartite le 10 octobre.

Négociation collective dans le secteur public

Gouvernement du Guatemala

45. Le gouvernement indique qu'il arrive souvent que les documents requis aux fins de la procédure d'homologation des conventions collectives de l'administration publique qui concernent les aspects économiques des conditions négociées (décisions de la Direction technique du budget du ministère des Finances publiques, avis de la Direction financière des

municipalités et organismes décentralisés) ne soient pas fournis et que c'est pour cette raison que des mesures ont été prises pour faire respecter cette prescription légale essentielle.

46. Le gouvernement indique en outre que la circulaire n° 2-2016 du Président de la République relative aux mesures de rationalisation des dépenses publiques pour l'exercice budgétaire 2016 (ci-après la circulaire présidentielle n° 2-2016) n'a pas pour objet de limiter la négociation collective. Elle établit des priorités concernant les fins auxquelles doivent être dépensées les ressources supplémentaires que les mesures prises en matière de recouvrement fiscal ont permis de récupérer pendant l'année en cours et dont le gouvernement veut garantir qu'elles ne seront pas utilisées à d'autres fins que celles auxquelles elles ont été allouées. Les autorités compétentes et les syndicats n'en restent pas moins libres de mener des négociations collectives sur des questions relatives aux ressources budgétaires qui ne sont pas allouées à des fins prioritaires.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions

47. Les centrales syndicales indiquent que les autorités publiques, parmi lesquelles le Procureur général de la nation et le Congrès de la République, encouragent des actions visant à annuler les conventions collectives existantes et à empêcher l'exercice de la négociation collective dans le secteur public.

MSICG

48. Les représentants du MSICG dénoncent la campagne agressive que mènent depuis mai 2015 les médias nationaux pour décrédibiliser le syndicalisme et incriminer la négociation collective dans le secteur public. Ils affirment que cette campagne est orchestrée par l'Etat et les entreprises du pays.

CACIF

49. Les représentants du CACIF précisent que, en octobre 2015, le bureau du Procureur général de la nation a été saisi d'une seule demande de révision d'une convention collective: celle du ministère de la Santé publique et de l'Aide sociale, dont certains aspects ou dispositions n'étaient plus conformes à la loi ou avaient donné lieu à des abus. Les employeurs reconnaissent que les conventions collectives portant sur les conditions de travail sont des instruments juridiques et que jamais la révision ou l'annulation d'une convention collective n'a été exigée au sein de l'Etat. Les représentants du CACIF ajoutent que les employeurs ont participé pour la deuxième année consécutive à la «Semaine de la négociation collective», organisée par le bureau du Représentant du Directeur général du BIT du 9 au 11 août 2016.

Considérations de caractère général

Gouvernement du Guatemala

50. Le gouvernement réaffirme l'engagement qu'il a pris de garantir la liberté syndicale et le respect de la législation du travail en vigueur, conformément aux obligations qui découlent de l'adoption des normes internationales du travail. Il souligne l'importance des avancées que représentent sur le plan législatif les deux projets visant, pour l'un, à rétablir le pouvoir de sanction de l'Inspection générale du travail et, pour l'autre, à mettre la législation nationale du travail en conformité avec la convention n° 87.

Mouvement syndical et populaire autonome guatémaltèque et Global Unions

51. Les représentants des centrales syndicales indiquent que, depuis la signature de la feuille de route en 2013, les gouvernements qui se sont succédé au pouvoir se sont bornés à réaffirmer leur volonté de s'acquitter de leurs obligations internationales et à établir des rapports, mais aucune des mesures concrètes requises n'a été prise. Au contraire, de nouvelles violations des droits syndicaux ont été commises, un exemple emblématique à cet égard étant les offensives contre la négociation collective dans le secteur public. Les représentants des centrales syndicales soulignent qu'aucune des échéances prévues dans la feuille de route d'octobre 2013 puis dans les indicateurs clés adoptés en mai 2015 (qui prévoyaient que la totalité des engagements pris seraient exécutés au 31 octobre 2015) n'a été respectée, ce qui est le signe manifeste d'un manque de volonté politique.
52. Compte tenu de ce qui précède, les représentants des centrales syndicales demandent: i) qu'un calendrier pour l'exécution des engagements énoncés dans la feuille de route soit établi, la date limite pour l'adoption des réformes législatives et réglementaires nécessaires étant fixée au 31 octobre 2016, et la totalité des points de la feuille de route devant être pleinement mis en œuvre d'ici au 31 octobre 2017; ii) que l'ensemble des activités menées par l'OIT au Guatemala soient recentrées sur l'exécution de la feuille de route; iii) que le bureau du Représentant spécial du Directeur général du BIT au Guatemala soit renforcé; iv) qu'une table ronde permanente entre l'OIT et les centrales syndicales du Guatemala soit mise en place afin d'assurer le suivi de l'exécution de la feuille de route; et v) que soit publié un bulletin d'information trimestriel indiquant l'état d'avancement de l'exécution de la feuille de route.

MSICG

53. Les représentants du MSICG indiquent que les mesures prises pour mettre en œuvre la feuille de route sont très superficielles et que, loin de contribuer à remédier aux violations de la liberté syndicale dans le pays, elles ont au contraire favorisé la persistance de l'impunité. Le MSICG estime que le fait que la décision de constituer une commission d'enquête a été reportée à plusieurs reprises n'a pas aidé à susciter la mobilisation politique requise pour protéger la liberté syndicale et la négociation collective, encourageant au contraire la perpétration de violations de plus en plus graves dans ce domaine. Les représentants du MSICG affirment que, compte tenu de l'absence de progrès dans l'application des conventions de l'OIT sur la liberté syndicale et de la persistance d'atteintes très graves à l'intégrité du mouvement syndical guatémaltèque, une commission d'enquête doit être constituée sans plus attendre.

III. Mesures et initiatives prises depuis mars 2016

54. Il ressort des informations reçues que les initiatives ci-après ont été prises depuis mars 2016: i) un avant-projet de loi visant à mettre la législation nationale en conformité avec la convention n° 87 a été élaboré par le gouvernement en septembre 2016 et fait actuellement l'objet de consultations avec les partenaires sociaux; et ii) un avant-projet de loi visant à rétablir le pouvoir de sanction de l'inspection du travail a été élaboré par le gouvernement en juillet 2016 et fait actuellement l'objet de consultations avec les partenaires sociaux.

IV. Points prioritaires qui appellent encore des mesures complémentaires urgentes

55. Par ailleurs, il ressort des informations reçues que les points prioritaires suivants appellent encore des mesures complémentaires urgentes: i) la réalisation d'enquêtes, l'identification et la condamnation des auteurs matériels et des commanditaires de tous les homicides et autres actes de violence commis contre des dirigeants syndicaux et des membres de syndicats qui ont été portés devant l'OIT; ii) l'augmentation significative du pourcentage des décisions de réintégration de travailleurs victimes de licenciements antisyndicaux qui sont effectivement appliquées; iii) l'enregistrement sans entrave des organisations syndicales; iv) le renforcement de la Commission de traitement des différends portés devant l'OIT en matière de liberté syndicale et de négociation collective; et v) la reprise d'une vaste campagne de sensibilisation en matière de liberté syndicale et de négociation collective.

Projet de décision

56. *Notant avec préoccupation que la mise en œuvre de la feuille de route n'a globalement pas progressé en dépit de l'appui important qui a été fourni à cette fin, mais relevant aussi que les deux projets de loi mentionnés au paragraphe 54 de l'annexe ont été soumis au Parlement le 1^{er} novembre 2016, le Conseil d'administration:*

- a) *espère vivement être informé, avant sa 329^e session (mars 2017), de l'adoption des deux projets de loi;*
- b) *décide d'examiner, à sa 329^e session (mars 2017), les mesures qui devraient être prises pour favoriser la pleine application de ces lois;*
- c) *demande au gouvernement du Guatemala de présenter, à sa 329^e session (mars 2017), un rapport sur les mesures qu'il aura prises pour appliquer pleinement les indicateurs clés et la feuille de route afin que le Conseil puisse constater les progrès tangibles qui auront été réalisés;*
- d) *invite toutes les parties à engager un dialogue social constructif pour promouvoir ces avancées;*
- e) *décide de reporter à sa 329^e session (mars 2017) tout nouvel examen relatif à la constitution d'une commission d'enquête à la lumière des informations visées aux alinéas a), c) et d) ci-dessus;*
- f) *invite la communauté internationale à allouer les ressources nécessaires pour que le bureau du représentant du Directeur général du BIT au Guatemala puisse renforcer son appui aux mandants tripartites aux fins de l'application du protocole d'accord et de la feuille de route.*