



Conseil d'administration

319^e session, Genève, 16-31 octobre 2013

GB.319/INS/7(&Corr.)

Section institutionnelle

INS

Date: 21 octobre 2013
Original: espagnol

SEPTIÈME 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

Objet du document

Le présent document fait suite à la demande formulée par le Conseil d'administration à sa session de mars 2013, qui a souhaité que cette question lui soit soumise de nouveau à sa session d'octobre 2013.

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

Incidences sur le plan des politiques: En fonction de la décision qui sera prise.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: En fonction de la décision qui sera prise. Le coût d'une commission d'enquête devra être approuvé par le Conseil d'administration.

Suivi nécessaire: En fonction de la décision qui sera prise.

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

Documents connexes: Les membres du Conseil d'administration trouveront peut-être utile de se reporter au document GB.317/INS/6 pour examiner le présent rapport.

1. A sa 317^e session (mars 2013), le Conseil d'administration du BIT a décidé de reporter à sa 319^e session (octobre 2013) la décision de constituer une commission d'enquête chargée d'examiner la plainte relative au non-respect par le Guatemala de la convention (n^o 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, déposée par des délégués travailleurs à la 101^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2012) en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT. Le Conseil d'administration a pris cette décision compte tenu du protocole d'accord conclu le 26 mars 2013 par le président du groupe des travailleurs du Conseil d'administration du BIT et le gouvernement du Guatemala (voir annexe III). En outre, le Conseil d'administration a demandé au BIT de fournir à son bureau, à sa 318^e session (juin 2013), des informations actualisées sur les progrès réalisés à la lumière du paragraphe 6 du document GB.317/INS/6 et d'y inclure les informations fournies par le gouvernement et par les organisations d'employeurs et de travailleurs du Guatemala.
2. Le Bureau a communiqué au bureau du Conseil d'administration, à sa 318^e session (juin 2013), les informations actualisées demandées par le Conseil d'administration.
3. Comme prévu dans le protocole d'accord mentionné au paragraphe 1, le Représentant spécial du Directeur général du BIT au Guatemala a pris ses fonctions en juillet 2013.
4. Dans le cadre du suivi de la décision du Conseil d'administration mentionnée au paragraphe 1, une mission tripartite de haut niveau de l'OIT s'est rendue au Guatemala du 23 au 27 septembre 2013 afin de fournir au Conseil d'administration du BIT des éléments d'information sur les progrès accomplis dans l'application du protocole d'accord. Cette mission tripartite de haut niveau a été précédée d'une mission préparatoire du Bureau placée sous la direction de M^{me} Cleopatra Doumbia-Henry, directrice du Département des normes internationales du travail, qui s'est déroulée du 26 au 30 août 2013.
5. La mission tripartite de haut niveau était présidée par M. Eduardo Cifuentes, ex-président de la Cour constitutionnelle de Colombie, et composée de M. Luc Cortebeeck, président du groupe des travailleurs du Conseil d'administration du BIT, et de M. Alberto Echavarría, membre du groupe des employeurs du Conseil d'administration du BIT. On trouvera en annexe au présent document le rapport et les conclusions de la mission tripartite de haut niveau (voir annexe I).
6. Dans ses conclusions, la mission tripartite de haut niveau a pu constater ce qui suit: «... certaines mesures concrètes ont été prises pour donner effet au protocole d'accord, notamment en ce qui concerne les enquêtes sur les affaires relatives à l'assassinat de syndicalistes. [La mission] relève cependant que l'application du protocole d'accord requiert des actions supplémentaires de la part du gouvernement et des institutions de l'Etat. Elle estime que le gouvernement devrait établir, d'ici à la prochaine session du Conseil d'administration du BIT et en consultation avec les partenaires sociaux, une feuille de route détaillée assortie d'un calendrier d'exécution.» (Voir le paragraphe 58 du rapport de la mission.)
7. En outre, la mission a estimé ce qui suit: «Il conviendrait de renforcer le bureau de l'OIT au Guatemala pour lui permettre de prêter aux mandants tripartites l'appui nécessaire à l'application de la feuille de route. La communauté internationale est invitée à rendre disponibles les ressources requises pour que l'OIT puisse fournir l'appui et l'assistance qui conviennent.» (Voir le paragraphe 70 du rapport de la mission.)
8. Le Conseil d'administration a pris connaissance de la feuille de route adoptée par le gouvernement du Guatemala en consultation avec les partenaires sociaux pour accélérer la mise en œuvre du protocole d'accord (voir annexe II).

Projet de décision

9. *Compte tenu de ce qui précède et des informations figurant dans les annexes du présent document, le Conseil d'administration décide, sur recommandation de son bureau:*
- a) *de reporter à sa 320^e session (mars 2014) la décision de constituer une commission d'enquête, compte tenu de la feuille de route présentée par le gouvernement du Guatemala en consultation avec les partenaires sociaux du pays;*
 - b) *d'inscrire cette question à l'ordre du jour de sa 320^e session (mars 2014);*
 - c) *de demander au Bureau de fournir au bureau du Conseil d'administration, à sa 320^e session (mars 2014), des informations actualisées sur les progrès accomplis, à la lumière des paragraphes 6 et 8 ci-dessus, et d'y inclure les informations communiquées par le gouvernement et par les organisations d'employeurs et de travailleurs du Guatemala;*
 - d) *d'inviter la communauté internationale à allouer les ressources requises pour que le bureau de l'OIT au Guatemala puisse fournir un appui aux mandants tripartites aux fins de l'application du protocole d'accord et de la feuille de route.*

Annexe I

Rapport de la mission tripartite de haut niveau au Guatemala (23-27 septembre 2013)

1. La mission tripartite de haut niveau de l'OIT s'est rendue au Guatemala du 23 au 27 septembre 2013 dans le cadre du suivi de la décision prise par le Conseil d'administration du BIT à sa 317^e session (mars 2013) de reporter la création d'une commission d'enquête chargée d'examiner la 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 travailleurs à la 101^e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2012) en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT. La décision du Conseil d'administration était fondée sur le protocole d'accord conclu le 26 mars 2013 entre le président du groupe des travailleurs du Conseil d'administration du BIT et le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale du Guatemala. La mission a également tenu compte des conclusions formulées par la Commission de l'application des normes à la 102^e session de la Conférence (juin 2013).
2. La mission était présidée par M. Eduardo Cifuentes, ex-président de la Cour constitutionnelle de Colombie et se composait de M. Luc Cortebeeck, président du groupe des travailleurs du Conseil d'administration du BIT, accompagné de M. Stephen Benedict, directeur du département des droits de l'homme et des droits syndicaux de la Confédération syndicale internationale, et de M. Alberto Echavarría, membre du groupe des employeurs du Conseil d'administration du BIT, accompagné de M. Roberto Suárez, secrétaire général adjoint de l'Organisation internationale des employeurs. M^{me} Cleopatra Doumbia-Henry, directrice du Département des normes internationales du travail, représentait le Bureau international du Travail et était accompagnée de M. Virgilio Levaggi, directeur du bureau de l'OIT pour l'Amérique centrale, Haïti, le Panama et la République dominicaine, et par une équipe de fonctionnaires du BIT.
3. La mission a rencontré la Vice-Présidente de la République du Guatemala et le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, accompagné de son équipe. Elle a également rencontré le président du Congrès du Guatemala, le président et des membres de la Commission des affaires relatives au travail du Congrès, le président et plusieurs magistrats de la Cour suprême de justice, le président en exercice de la Cour constitutionnelle, la procureure générale de la République, le vice-ministre de l'Intérieur, le vice-ministre de l'Economie, le vice-ministre des Finances publiques et leurs conseillers techniques. Des entretiens ont eu lieu avec les organisations syndicales affiliées au Mouvement syndical et populaire autonome du Guatemala et à la Coordination des *Global Unions* au Guatemala, ainsi qu'avec le Mouvement syndical indigène et paysan du Guatemala (MSICG) et le Comité de coordination des associations agricoles, commerciales, industrielles et financières (CACIF). La mission a aussi rencontré les groupes de travail syndicaux du ministère public et du ministère de l'Intérieur, le procureur aux droits de l'homme, des représentants de la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG), le Conseil économique et social (CES) et la Commission tripartite des affaires internationales du travail. Enfin, elle a eu l'occasion d'échanger des vues avec l'Equipe de pays des Nations Unies au Guatemala, plusieurs ambassadeurs et diplomates de l'Union européenne et des représentants des Etats-Unis d'Amérique.

Violence antisyndicale

Ministère public

4. Lors de son entretien avec la mission, la procureure générale a mentionné la signature par le ministère public et la CICIG, en date du 24 septembre 2013, d'une convention de collaboration visant à renforcer les capacités d'analyse et d'enquête du ministère public en ce qui concerne les cas de violence contre des dirigeants syndicaux et des travailleurs syndiqués. Elle lui a également fait savoir qu'un accord de coopération avait été conclu le 30 août 2013 entre, d'une part, le ministère public et, d'autre part, le Mouvement syndical et populaire autonome du Guatemala et la Coordination des *Global Unions* au Guatemala, et que cet accord instituait un groupe de travail syndical du ministère public et énonçait les modalités de coopération entre le ministère public et les centrales syndicales en vue de la mise en œuvre de mesures conjointes d'appui et de coordination pour les enquêtes relatives aux actes de violence contre des dirigeants syndicaux et des travailleurs syndiqués.
5. La procureure générale a ensuite communiqué des informations sur les progrès enregistrés quant à l'examen des 58 cas d'homicides dénoncés devant le Comité de la liberté syndicale du BIT. Elle a indiqué que ces cas se répartissent entre 25 parquets, 15 ayant été assignés à l'Unité spéciale chargée des délits contre des syndicalistes, neuf au parquet de la section des atteintes à la vie, trois au parquet municipal de Coatepeque-Quetzaltenango, et les cas restants à d'autres parquets de tribunaux municipaux ou de district sur l'ensemble du territoire national. A ce stade, les suspects auraient été identifiés dans 55 affaires, restant donc à identifier les auteurs présumés de trois homicides. Vingt-huit des 58 homicides ont été déférés à la justice pénale, la situation vis-à-vis de ces cas étant la suivante: dans cinq affaires, un jugement a été rendu et une condamnation a été prononcée; dans 13 affaires un mandat d'arrêt a été délivré ou est sur le point de l'être; six affaires ont fait l'objet d'une ordonnance d'ouverture d'information ou sont encore en instance; dans quatre cas, la responsabilité pénale s'est éteinte du fait du décès du prévenu. Dans 21 autres cas, les moyens d'enquête sont épuisés tandis que, dans les neuf derniers, elle est encore en cours.
6. Sur la base des investigations menées à ce jour, le ministère public considère que, parmi les 58 victimes, 16 étaient des dirigeants syndicaux et 14 des travailleurs syndiqués, tandis que, dans les autres cas, aucun document ne permettrait d'attester que les victimes étaient membres d'une organisation syndicale. De même, le ministère public estime que les principales hypothèses concernant le mobile de ces homicides sont les suivantes: 45 cas relèveraient de la criminalité ordinaire; deux seraient clairement liés aux activités syndicales des victimes; quatre personnes auraient perdu la vie dans le contexte de revendications sociales; quatre seraient décédées dans le cadre d'un conflit entre les autorités municipales de Coatepeque et des vendeurs du marché de cette localité; un décès serait dû à des raisons politiques; un autre serait survenu dans le cadre d'affrontements avec les forces de l'ordre; le dernier enfin serait imputable à un conflit intersyndical.
7. Concernant l'assassinat de Pedro Zamora, secrétaire général du Syndicat des travailleurs de Puerto Quetzal, qui a déjà donné lieu à une procédure pénale ayant conclu au caractère passionnel de l'homicide, la procureure générale a informé la mission de la réouverture du dossier et de la désignation d'un procureur spécial très expérimenté, qui sera chargé de diriger l'enquête.

Ministère de l'Intérieur

8. Dans le cadre d'une réunion du groupe technique syndical permanent de protection intégrale, qui comprend des représentants du ministère de l'Intérieur et des organisations syndicales affiliées au Mouvement syndical et populaire autonome du Guatemala et à la Coordination des *Global Unions* au Guatemala, le vice-ministre de l'Intérieur a dit aux membres de la mission que le groupe de travail fonctionne régulièrement et tient des réunions mensuelles, et que deux représentants syndicaux participent désormais tous les

mardis aux réunions de l'Unité chargée des délits contre des journalistes, des syndicalistes et des défenseurs des droits de l'homme, lors desquelles il était question de l'avancement des enquêtes relatives aux infractions contre de telles personnes. Il a également expliqué que cette unité (différente de celle qui existe au sein du ministère public) compte dix enquêteurs et que dix enquêteurs supplémentaires devraient pouvoir être recrutés début 2014.

9. Quant aux mesures de protection mises en place pour les syndicalistes victimes de menaces, le vice-ministre de l'Intérieur a indiqué que, suite à la conduite d'études d'évaluation des risques, des mesures ont été prises ces derniers mois en faveur de plusieurs syndicalistes exposés à des risques particuliers. Il a mentionné en outre la mise en place d'une permanence téléphonique permettant de solliciter une protection urgente. En réponse à une question des membres de la mission, le vice-ministre de l'Intérieur a expliqué qu'aucun budget spécifique n'était alloué aux dispositifs pour la protection des syndicalistes et que, à ce jour, ils sont financés sur le budget général du ministère.

Cour suprême de justice

10. Lors de sa rencontre avec la mission, le président de la Cour suprême de justice a indiqué, concernant les procédures en cours devant les juridictions pénales relatives aux assassinats de syndicalistes, que la cour respectait l'indépendance des tribunaux et qu'elle n'avait pas à demander que ces affaires soient traitées en priorité. A la question de savoir s'il serait possible de créer des juridictions spéciales pour examiner ces homicides, il a expliqué que le ministère public pourrait demander que ces affaires soient soumises aux tribunaux dits de «haut risque».

Service du procureur aux droits de l'homme

11. Lors de son entretien avec la mission, le procureur aux droits de l'homme a souligné l'existence, dans certains moyens de communication, de campagnes de diffamation et de dénigrement fréquentes contre le mouvement syndical. Il a ajouté que, jusqu'à très récemment, l'Etat n'avait pas répondu de façon adéquate à de telles attaques.

Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG)

12. Les représentants de la CICIG ont confirmé la conclusion d'une convention de collaboration entre leur institution et le ministère public concernant les enquêtes relatives aux cas de violence contre des dirigeants syndicaux et des travailleurs syndiqués. La CICIG a déclaré à la mission que, dans ce nouveau cadre, 22 des 58 cas d'homicides évoqués précédemment lui avaient été soumis aux fins de l'analyse des enquêtes réalisées et, le cas échéant, de la formulation de recommandations à l'intention du ministère public sur les investigations complémentaires qui pourraient être nécessaires, en particulier pour vérifier la nature antisyndicale éventuelle du mobile de ces crimes. Lors de la réunion qu'il avait tenue la veille avec la mission, le ministère public n'avait pas mentionné le renvoi de ces cas à la CICIG. Celle-ci s'est engagée à présenter des conclusions concernant ces 22 dossiers d'ici à fin novembre 2013. Elle s'est dite prête, au-delà de cette collaboration ponctuelle, à participer directement aux enquêtes relatives aux assassinats de syndicalistes, si elle recevait une demande en ce sens. Enfin, la CICIG a indiqué que, de manière générale, les menaces qui pèsent sur les témoins dans le cadre des enquêtes et des procédures pénales entravent considérablement la lutte contre l'impunité au Guatemala. A cet égard, elle a évoqué l'existence de programmes de coopération internationale visant à renforcer la protection offerte aux témoins par l'Etat.

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

13. Les représentants du CACIF qui se sont entretenus avec la mission ont dit soutenir pleinement la lutte contre l'impunité. Ils ont indiqué qu'ils comprenaient la position du mouvement syndical concernant la possibilité que les assassinats soient liés à l'activité syndicale des victimes et que, par conséquent, il était fondamental que l'Etat déploie tous les efforts possibles afin de faire la lumière sur les événements. A cet égard, il convient de relever que, pendant la visite de la mission, le CACIF a publié deux communiqués de presse dans les principaux quotidiens du pays, dans lesquels il souligne qu'il est primordial d'assurer le respect de la législation en vigueur pour consolider l'état de droit au Guatemala, une attention particulière devant être accordée à la lutte contre l'impunité ainsi qu'au respect des garanties d'une procédure régulière et du droit de toutes les parties à la défense. Le CACIF y demande également que tout soit fait pour établir le mobile des crimes commis sur la personne de syndicalistes et condamner les coupables.
14. Enfin, les représentants du CACIF ont fait part de la volonté de leur organisation de faire partie des groupes de travail syndicaux du ministère public et du ministère de l'Intérieur afin de pouvoir participer à la réflexion sur la façon de remédier aux problèmes posés par la violence touchant le mouvement syndical.

Organisations syndicales

15. Concernant la violence visant le mouvement syndical, les représentants des organisations de travailleurs affiliées au Mouvement syndical et populaire autonome du Guatemala et à la Coordination des *Global Unions* au Guatemala ont déclaré ce qui suit: *a)* malgré la création du groupe de travail syndical au sein du ministère public, aucun progrès notable n'a été enregistré s'agissant d'établir les responsabilités et de sanctionner les commanditaires et les auteurs matériels des 58 assassinats de syndicalistes portés à l'attention de l'OIT; les organisations constatent avec préoccupation que, pour l'heure, seule une condamnation a été prononcée et que, dans un grand nombre de cas, les enquêtes ont été classées; *b)* les organisations syndicales ne partagent pas l'avis du ministère public selon lequel les assassinats de syndicalistes sont de nature passionnelle ou relèvent de la criminalité ordinaire; *c)* en ce qui concerne l'engagement pris par le gouvernement d'assurer la sécurité des syndicalistes et des dirigeants syndicaux, ainsi que de leurs biens, les mesures de protection sont insuffisantes ou inexistantes. Par exemple, le numéro de téléphone que le ministère de l'Intérieur a mis en service pour permettre aux syndicalistes de demander d'urgence une protection est un simple numéro de téléphone cellulaire. Cette permanence téléphonique n'est pas efficace d'autant que, très souvent, aucun opérateur ne répond aux appels; *d)* malgré l'engagement du gouvernement, aucune mesure n'a été prise ni aucun programme créé pour renforcer la sensibilisation et le rapprochement des partenaires sociaux en ce qui concerne la liberté syndicale et la négociation collective.
16. Les représentants de ces organisations syndicales ont fait état de neuf nouveaux assassinats sur la personne de dirigeants syndicaux ou de travailleurs syndiqués depuis début 2013. Certaines des victimes auraient sollicité en vain une protection de l'Etat. Les représentants ont demandé que les enquêtes en cours portent sur les homicides enregistrés en 2013 ainsi que sur les assassinats de travailleurs syndiqués et de dirigeants syndicaux commis en 2011 et 2012.
17. Les représentants de ces organisations syndicales ont également souligné que, pour venir à bout de la violence antisyndicale, il faut une politique publique destinée à assurer le respect de la liberté syndicale et à encourager la négociation collective, ce qui implique en premier lieu que les autorités publiques ne se rendent pas coupables de violations des droits syndicaux. A cet égard, ils ont évoqué des cas de harcèlement et de menaces à l'égard de syndicalistes dans plusieurs municipalités du pays, ainsi que la délivrance, par le ministère public, d'un mandat d'arrêt et de dépôt visant les fondateurs du Syndicat des travailleurs de

l'enregistrement des informations cadastrales, dont le juge a finalement ordonné la libération faute de preuves.

18. Les représentants du Mouvement syndical indigène et paysan du Guatemala (MSICG) qui ont rencontré la mission ont déclaré que la situation d'impunité demeurerait inchangée en ce qui concerne les homicides et les violences touchant le mouvement syndical, notant qu'une seule condamnation avait été prononcée pour l'heure. Ils ont indiqué que, en dépit des recommandations du Comité de la liberté syndicale du BIT, le ministère public déclare qu'un grand nombre d'enquêtes sont maintenant classées alors qu'en fait elles n'ont pas été menées et qu'il continue de considérer qu'une grande partie des victimes des homicides dénoncés devant le Comité de la liberté syndicale n'étaient pas syndiquées sans avoir noué le moindre contact avec les organisations syndicales concernées. Le MSICG ayant dénoncé bon nombre de ces homicides au ministère public, tout classement d'affaires devrait lui être notifié afin qu'il puisse exercer son droit de recours devant un tribunal.
19. Les représentants du MSICG ont affirmé que les actes de violence visant le mouvement syndical se poursuivaient. Ils ont dénoncé auprès des membres de la mission l'assassinat de quatre dirigeants syndicaux, ainsi que 50 actes de violence contre des membres du mouvement syndical depuis début 2013. En outre, ils déplorent l'existence d'une politique de poursuites pénales systématiques à l'encontre des dirigeants de plusieurs syndicats affiliés au MSICG.

Modification de la législation demandée par les organes de contrôle de l'OIT

20. La mission a rappelé à ses interlocuteurs que, depuis de nombreuses années, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et la Commission de l'application des normes de la Conférence demandent au gouvernement du Guatemala de mettre sa législation en conformité avec la convention n° 87 de l'OIT, notamment sur les points suivants: restrictions à la libre constitution d'organisations syndicales; restrictions au droit de libre choix des dirigeants syndicaux; restrictions au droit des organisations de travailleurs d'exercer librement leurs activités; situation de nombreux travailleurs du secteur public qui ne jouissent pas des droits syndicaux.

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

21. Le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale a informé la mission que cette question avait été soumise à la Commission tripartite des affaires internationales du travail (ci-après dénommée la commission tripartite) et que celle-ci avait décidé d'en poursuivre l'examen. Il a également fait part de difficultés liées aux tensions politiques qui règnent au sein du Congrès, mais a précisé qu'il pourrait y être remédié si les projets de loi soumis au pouvoir législatif étaient fondés sur un consensus tripartite.

Congrès de la République

22. Le président du Congrès de la République a souligné les difficultés politiques que connaît actuellement le pouvoir législatif en raison de la dispersion de la représentation nationale en 15 partis et du conflit qui oppose actuellement le parti du gouvernement et l'opposition, qui selon lui paralysent les travaux législatifs du Congrès. Dans ces circonstances, il considère que l'adoption, par la commission tripartite, d'un accord sur un projet de réforme de la législation du travail dans le sens demandé par les organes de contrôle de l'OIT constituerait le moyen le plus sûr pour faire passer cette réforme. Si cet accord tripartite était adopté, il pourrait être envisagé de recourir à la procédure législative d'urgence pour faire approuver la réforme.

23. Le président de la Commission des affaires relatives au travail du Congrès a informé la mission que, depuis février 2013, date de la constitution de la commission dans sa composition actuelle, l'Assemblée plénière du Congrès n'a transmis à la commission aucun projet de loi relevant du droit du travail. Un député appartenant à la commission du travail a ajouté que le Congrès n'a été récemment saisi d'aucun projet de loi fondé sur un accord de la commission tripartite et que, si l'existence d'un accord tripartite sur les modifications à la législation demandées par les organes de contrôle de l'OIT est souhaitable, son absence ne devrait pas empêcher le Congrès d'assumer la responsabilité qui est la sienne de mettre la législation nationale en conformité avec les conventions internationales ratifiées par le Guatemala. Le président de la commission a conclu l'entretien avec la mission en lui assurant que la Commission des affaires relatives au travail respecterait les éventuels accords tripartites sur une réforme de la législation du travail et qu'il était en tout cas souhaitable que l'OIT apporte un appui technique à ses travaux et fasse bénéficier ses membres d'activités de renforcement des capacités.

CACIF

24. Les représentants du CACIF ont déclaré qu'ils étaient disposés à discuter dans un cadre tripartite des modifications de la législation demandées par les organes de contrôle de l'OIT. Ils ont précisé que, dans la liste des questions soulevées par ces derniers, celle de la grève présente des caractéristiques particulières, comme la Commission de l'application des normes l'a souligné à la session de juin 2013 de la Conférence internationale du Travail.

Organisations syndicales

25. Les représentants des organisations syndicales affiliées au Mouvement syndical et populaire autonome du Guatemala et à la Coordination des *Global Unions* au Guatemala, ainsi que le Mouvement syndical indigène et paysan du Guatemala (MSICG), ont dénoncé devant la mission l'absence de progrès sur la question des modifications demandées par les organes de contrôle de l'OIT en matière de liberté syndicale et de négociation collective. Ils ont précisé que le gouvernement n'avait soumis aux partenaires tripartites aucun projet de loi portant introduction dans la législation des modifications requises par les organes de contrôle et que, depuis la signature du protocole d'accord, le gouvernement privilégie la discussion et l'adoption d'autres modifications de la législation visant à assouplir la protection conférée par la législation du travail.

Inspection du travail

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

26. Le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale a expliqué à la mission que le gouvernement déploie de grands efforts pour essayer d'assurer une bien meilleure application de la législation du travail en renforçant l'inspection du travail. Il a indiqué que son ministère avait engagé 100 inspecteurs du travail supplémentaires en 2012, qu'il est actuellement procédé au renforcement de la structure administrative de l'inspection du travail (élargissement des attributions de l'inspecteur général du travail, qui est désormais secondé par deux sous-inspecteurs généraux) et que les activités des inspecteurs sont réorientées pour donner la priorité à la visite et au contrôle des entreprises. Le ministre et son équipe ont fait savoir que, suite aux changements susmentionnés, le nombre des visites effectuées par l'inspection, entre 2011 et 2013, avait été multiplié par trois et qu'ont été constatées des améliorations significatives sur le plan de l'application de la législation du travail, notamment en matière de salaire minimum. Ils ont également signalé l'adoption en 2012 d'un protocole d'inspection en matière de liberté syndicale et l'approbation, le 24 mai 2013, d'une liste de critères visant à empêcher la fermeture illégale d'entreprises.

27. Pour ce qui est de la capacité de l'inspection du travail à imposer des sanctions administratives, le ministre du Travail a indiqué que la Cour constitutionnelle avait, par arrêt du 3 août 2004 (dossiers n^{os} 898-2001 et 1014-2001), déclaré inconstitutionnel le pouvoir de sanction de l'inspection et que, de plus, les partenaires sociaux ne se sont jamais mis d'accord sur cette question. Au vu de ce qui précède, et pour donner effet à l'accord signé en avril 2013 avec le gouvernement des Etats-Unis dans le cadre du Traité de libre échange entre les Etats-Unis, les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine (traité CAFTA), le gouvernement a présenté au Congrès, le 25 juin 2013, un projet de loi portant réforme du Code du travail sur la question des sanctions. Ce projet prévoit la mise en place d'une procédure judiciaire accélérée permettant aux tribunaux du travail de se prononcer rapidement sur les demandes de sanctions présentées par des inspecteurs du travail ayant constaté une violation de la législation du travail.

Cour suprême de justice et Cour constitutionnelle

28. Les magistrats de la Cour suprême considèrent que le mécanisme actuel de demandes soumises par les inspecteurs du travail aux tribunaux donne de bons résultats mais que le système est lent. Ils ont indiqué que la création de tribunaux spécialisés en matière d'infractions du travail constituait une solution pour accélérer la procédure et la rendre plus efficace. Le magistrat de la Cour constitutionnelle avec lequel la mission s'est entretenue a décrit les compétences et le fonctionnement général de la cour. En réponse à une question sur la probabilité que la jurisprudence de cette dernière relative au pouvoir de sanction de l'inspection du travail puisse être modifiée, il a expliqué que la juridiction constitutionnelle n'est pas liée par ses précédents et que, s'il existe des arguments juridiques suffisants, il est toujours possible que sa jurisprudence puisse évoluer.

CACIF

29. Les représentants du CACIF ont fait savoir que, par le passé, la commission tripartite avait examiné la question du pouvoir de sanction de l'inspection du travail mais qu'il n'y avait pas eu d'accord à ce sujet. Ils ont fait part en outre de la création au sein de la commission tripartite, en septembre dernier, d'une sous-commission technique chargée de donner suite à l'accord signé en avril 2013 avec le gouvernement des Etats-Unis dans le cadre du traité CAFTA. Cette sous-commission doit examiner à nouveau la question des sanctions pour non-respect de la législation du travail et analyser le projet de loi relatif à de telles sanctions présenté par le gouvernement; cette loi permettrait d'établir une procédure judiciaire rapide qui faciliterait l'application des sanctions (voir paragr. 27). Les représentants du CACIF ont indiqué que l'on s'approchait de la conclusion d'un accord et que ce projet de loi constituait une solution viable qui respectait les engagements pris en vertu du traité CAFTA et qui était conforme aux dispositions énoncées dans la décision rendue en la matière par la Cour constitutionnelle.

Organisations syndicales

30. Les représentants des organisations syndicales affiliées au Mouvement syndical et populaire autonome du Guatemala et à la Coordination des *Global Unions* au Guatemala ont informé la mission que le recrutement de 100 inspecteurs du travail en 2012, élément en soi positif, n'a pas eu d'effet sur l'application de la législation du travail en général et le respect de la liberté syndicale en particulier. Ils estiment que le manque d'autonomie des inspecteurs par rapport à leur hiérarchie, la persistance de cas de corruption au sein de l'institution, ainsi que l'impossibilité d'infliger des sanctions administratives empêchent l'inspection du travail de traiter de manière efficace les très nombreux cas de violation du Code du travail. Ils affirment que seulement 10 pour cent des plaintes pour violation de la législation du travail, soumises aux tribunaux par l'inspection, aboutissent à des sanctions et que l'unique moyen de lutter efficacement contre l'impunité consiste à rétablir le

pouvoir de sanction des inspecteurs du travail dans le respect de l'article 415 du Code du travail et des engagements pris par le gouvernement du Guatemala avant la signature du traité CAFTA. En ce sens, ils ont exprimé leur opposition au projet de loi sur les sanctions présenté par le gouvernement (voir paragr. 27). Par ailleurs, ils ont demandé la création d'une commission chargée de l'évaluation des fonctions du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, en particulier de l'Inspection générale du travail et de la Direction générale du travail, à laquelle les organisations syndicales participeraient directement.

31. Le MSICG a ajouté que le projet de loi sur les sanctions n'aurait pas pour seul effet de confirmer l'absence de pouvoirs de sanction de l'inspection du travail mais affaiblirait également sa capacité de constater l'existence de manquements. Dans un document remis à la mission, le MSICG a indiqué que la restitution de son pouvoir de sanction à l'inspection du travail est juridiquement possible par l'adoption d'une loi organique relative à cette institution et d'un règlement en matière de sanctions qui précise les infractions susceptibles de donner lieu à sanction administrative.

Justice du travail

Cour suprême de justice

32. Le président et les magistrats de la Cour suprême ont souligné les progrès réalisés ces derniers mois dans la réduction des délais de procédure en matière de travail, grâce principalement à l'introduction du principe de l'oralité des débats et à la création de deux tribunaux chargés de statuer sur la recevabilité des demandes. Le délai moyen pour rendre une décision de première instance en matière de travail aurait ainsi été ramené à environ six mois. Ils ont signalé par ailleurs la création en 2012, au sein du Centre de justice du travail, d'un service spécialement chargé de l'exécution et du suivi des décisions de réintégration et des injonctions spéciales dans le domaine du travail. Les membres de la Cour suprême ont toutefois reconnu la nécessité de réduire encore les délais de traitement des plaintes déposées par les inspecteurs du travail et d'accélérer l'exécution des réintégrations de travailleurs licenciés. Ils ont également fait savoir que le pouvoir judiciaire avait engagé un processus de renforcement de ses capacités en vue de pouvoir produire à bref délai des statistiques judiciaires complètes, y compris dans le domaine du travail. Enfin, ils ont signalé l'existence d'une politique de tolérance zéro contre la corruption mise en place par les membres actuels de la Cour suprême depuis leur entrée en fonction en 2009. L'entretien entre les magistrats de la Cour suprême et la mission a débouché sur la signature d'une convention de coopération entre le pouvoir judiciaire de la République du Guatemala et l'OIT, qui prévoit l'échange d'informations et la formation des juges aux normes internationales du travail.

33. Au cours de la réunion entre la mission et des représentants de la Cour constitutionnelle, il a été précisé que la lenteur de la justice du travail découle également de l'absence de limite à la possibilité de présenter des recours en *amparo*, avec pour conséquence que les travailleurs doivent souvent passer par quatre procédures consécutives avant de voir leurs droits rétablis de manière définitive.

CACIF

34. Les représentants du CACIF se félicitent de ce que ces dernières années, la justice du travail ait gagné en rapidité et en efficacité grâce à l'introduction du principe de l'oralité des débats. En matière de réintégration, ils ont signalé des abus dans les actions en justice engagées par certains travailleurs et ont dit craindre que les droits de la défense soient compromis du fait que l'employeur n'a pas la possibilité d'être partie à la procédure judiciaire et d'exprimer sa position. A cet égard, ils se sont déclarés disposés à participer à un débat tripartite sur les aspects collectifs de la procédure judiciaire du travail.

Organisations syndicales

35. Les organisations syndicales affiliées au Mouvement syndical et populaire autonome du Guatemala et à la Coordination des *Global Unions* au Guatemala, ainsi que le MSICG, ont indiqué que la justice du travail continue de présenter de graves carences et que son inefficacité structurelle contribue au maintien de l'impunité dans ce domaine. Le MSICG a remis à la mission une abondante documentation assortie de données statistiques montrant l'allongement des délais de procédure en matière de justice du travail. Les organisations syndicales susmentionnées ont en particulier mis l'accent sur l'inexécution des ordonnances de réintégration, tant dans le secteur public (notamment dans les municipalités) que dans le secteur privé. Elles ont dénoncé la violation de l'article 209 du Code du travail, qui prévoit la réintégration immédiate des membres fondateurs de syndicats qui ont été licenciés, alors que les tribunaux reconnaissent un effet suspensif aux recours contre les ordonnances de réintégration. Elles se sont déclarées préoccupées par la persistance de cas de corruption au sein du système judiciaire et ont indiqué à la mission que le pouvoir judiciaire n'a pas donné effet à la demande de destitution de huit magistrats présentée par la CICIG. Enfin, elles ont déploré la disparition du bureau de conseil du travail qui, au sein du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, apportait une assistance juridique aux travailleurs sans ressources.

Dialogue social

Gouvernement

36. La Vice-Présidente de la République et le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale ont indiqué à la mission que le renforcement du dialogue social constitue l'un des principaux axes de la politique du gouvernement. Ils ont mentionné à cet égard la création du Conseil économique et social (CES) en janvier 2012; le renforcement de la commission tripartite par l'inclusion d'organisations syndicales supplémentaires et la constitution de nouvelles sous-commissions chargées de vérifier l'application du protocole d'accord et de l'accord signé en avril 2013, dans le cadre du traité CAFTA, avec le gouvernement des Etats-Unis; la signature, le 29 août 2013, d'un accord entre les partenaires tripartites en vue de la création, au sein de la commission tripartite, d'une commission de règlement des conflits en matière de liberté syndicale et de négociation collective (et pour laquelle on attend la désignation concertée d'un médiateur indépendant); la création de deux groupes de travail syndicaux avec le ministère public et le ministère de l'Intérieur, et enfin l'accord sur l'augmentation du salaire minimum pour l'année 2013.

CACIF

37. Les employeurs ont indiqué à la mission qu'ils comptent sur le dialogue social pour trouver des solutions consensuelles aux grands défis auxquels le Guatemala est confronté. Les représentants du CACIF ont déclaré que les espaces de dialogue social ouverts dans le pays ont fait la preuve de leur efficacité, comme le montre la création du CES.

Organisations syndicales

38. Les organisations syndicales affiliées au Mouvement syndical et populaire autonome du Guatemala et à la Coordination des *Global Unions* au Guatemala ont indiqué qu'elles se félicitent de la création de nouveaux espaces de dialogue social mais que, parallèlement, elles constatent qu'à ce jour ces derniers n'ont produit ni accords ni résultats tangibles. Elles ont également déploré que le gouvernement ait soumis au Congrès d'importants projets de loi en matière de travail, comme ceux concernant l'investissement et l'emploi, le travail rémunéré à l'heure ou les sanctions en matière de travail, sans les avoir au préalable

présentés aux organes de consultation tripartite. Elles ont indiqué enfin que d'importantes organisations syndicales n'ont pas de représentation au sein du CES.

39. Les représentants du Syndicat des travailleurs de l'éducation du Guatemala (STEG), qui se sont entretenus avec la mission dans le cadre d'une réunion du CES, ont fait valoir que le pays ne doit pas engager de nouvelles batailles mais résoudre ses difficultés par le dialogue social et la concertation. En ce sens, ils estiment que les instances concernées doivent réunir les partenaires sociaux représentatifs qui sont disposés à miser sur le dialogue.

Autres questions

Enregistrement des syndicats

40. La vice-ministre de l'Administration du travail a fait savoir à la mission que le système d'enregistrement des syndicats avait été simplifié et que la procédure prenait désormais un mois en moyenne contre sept précédemment. Elle a indiqué en outre que, sur les 45 demandes d'enregistrement présentées en 2013, 16 avaient abouti, alors que 29 étaient toujours en cours d'examen.
41. Les organisations syndicales affiliées au Mouvement syndical et populaire autonome du Guatemala et à la Coordination des *Global Unions* au Guatemala ainsi que le MSICG ont dénoncé les entraves persistantes à la création d'organisations syndicales. Ces organisations déclarent que la Direction générale du travail exige le respect de formalités non prévues par la loi et font état d'interventions fréquentes tendant à modifier le contenu des statuts des syndicats, notamment dans le cas des syndicats qui cherchent à organiser les travailleurs engagés par le biais de contrats précaires (dans le secteur public, il s'agit en particulier des agents recrutés au titre des rubriques 022, 029, 031, 182 et 189 du budget). En outre, la Direction générale du travail donnerait raison aux employeurs qui s'opposent à la création de syndicats (en vertu du droit de l'employeur de se défendre) sans informer les organisations concernées des arguments que ceux-ci ont fait valoir. Dans les documents qu'elles ont remis, les différentes organisations syndicales signalent de nombreux cas de refus arbitraires d'enregistrement par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, dont la plupart concernent des syndicats de la fonction publique.

Zones franches d'exportation

42. Dans son exposé sur les mesures prises pour renforcer l'inspection du travail, la vice-ministre de l'Administration du travail a évoqué l'augmentation significative du nombre des inspections réalisées dans des exploitations agricoles, des établissements des zones franches d'exportation (*maquilas*) et d'autres entreprises tournées vers l'exportation, et elle a déclaré que plus de 1 500 visites avaient eu lieu depuis le début de l'année.
43. Les représentants du CACIF ont souligné que les *maquilas* emploient beaucoup moins de travailleurs qu'autrefois au Guatemala et qu'elles subissent une concurrence accrue des pays voisins. Ils ont également considéré que, particulièrement dans une économie où la part du travail informel est extrêmement considérable, le secteur joue un rôle important pour la réduction de la pauvreté et la promotion du travail décent.
44. Dans la documentation communiquée à la mission, le MSICG dénonce les obstacles d'ordre juridique (formalités préalables à la création de syndicats sectoriels prévues par le Code du travail) ou pratique qui entravent l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective dans les *maquilas*. Selon les informations fournies par le MSICG, on recenserait dans le secteur, qui emploie encore plus de 70 000 travailleurs, quatre syndicats d'entreprise totalisant 304 adhérents seulement. De même, on y aurait enregistré, pour les quatre dernières années, la conclusion d'une seule convention collective d'entreprise.

Mobilisation des institutions publiques en vue de l'application du protocole d'accord

45. La Vice-Présidente de la République a répété qu'elle était disposée à lancer une campagne de sensibilisation et d'information publique de grande envergure en faveur de la liberté syndicale et du droit de négociation collective.
46. Tout comme le président du Congrès, elle a fait bon accueil à l'idée, formulée par la mission, d'organiser des réunions mensuelles, qui seraient convoquées par le Président de la République afin de permettre aux trois pouvoirs de l'Etat, aux différentes institutions publiques concernées et aux partenaires sociaux de suivre les progrès accomplis dans l'application du protocole d'accord.
47. Le procureur aux droits de l'homme a fait mention de la conclusion, le 27 août 2013, d'un protocole d'accord entre son institution et l'OIT, accord qui prévoit notamment une coopération et un échange d'informations pour le suivi des cas en instance devant le Comité de la liberté syndicale ainsi que l'organisation de conférences, de séminaires et de cours de formation à l'intention des procureurs et fonctionnaires placés sous sa direction. En outre, il a fait savoir à la mission qu'il examinerait avec la plus grande attention la possibilité d'adopter une résolution en vue de contribuer à la protection et au respect de la liberté syndicale et du droit de négociation collective au Guatemala.

Conclusions de la mission

48. La mission adresse ses remerciements les plus sincères aux différentes institutions, autorités et organisations avec lesquelles elle s'est entretenue. Elle souligne l'intérêt considérable suscité par les questions qu'elle était chargée d'examiner et la valeur des informations qui lui a été fournies, deux éléments qui lui permettent, conformément à son mandat, d'informer le Conseil d'administration du BIT des progrès accomplis dans l'application du protocole d'accord de mars 2013. La mission salue l'avancée que constituent la création et le fonctionnement du bureau du Représentant spécial du Directeur général du BIT au Guatemala. Les conclusions ci-après ont été formulées par la mission à la lumière de toutes les informations qu'elle a recueillies au cours de sa visite.

Violence antisyndicale

49. La mission a reçu du procureur général des informations sur l'état d'avancement de l'examen relatif aux 58 homicides faisant l'objet des plaintes soumises au Comité de la liberté syndicale de BIT.
50. La mission prend note de la conclusion, le 24 septembre 2013, d'une convention de collaboration entre le ministère public et la CICIG et que cette commission lui a fait savoir qu'elle avait été saisie de 22 des 58 cas susmentionnés. Elle prend également note de la conclusion, en août 2013, d'un accord entre le ministère public et les centrales syndicales au sujet des enquêtes relatives à des actes de violence commis sur la personne de syndicalistes.
51. La mission prend acte de l'adoption de mesures destinées à accélérer les enquêtes portant sur l'assassinat de syndicalistes, comme indiqué plus haut. Parallèlement, elle constate que ces enquêtes n'ont encore débouché sur aucune décision judiciaire ayant établi un lien de causalité entre ces décès et les activités syndicales des victimes. Elle aurait souhaité recevoir des informations sur la formation reçue par les enquêteurs en matière syndicale et compte que l'examen de ces cas par la CICIG permettra d'établir avec certitude les mobiles de ces assassinats et de lutter contre l'impunité. Elle appelle à une intensification des efforts déjà déployés et espère fermement que les ressources octroyées au ministère public, notamment à l'Unité spéciale chargée des infractions contre des syndicalistes, seront augmentées.

52. La mission prend note de la création, au début de l'année, d'un groupe de travail technique syndical permanent pour une protection globale, qui réunit des représentants du ministère de l'Intérieur et des organisations syndicales et doit favoriser la concertation sur les thèmes relatifs à la protection des dirigeants et membres de syndicats contre les menaces antisyndicales et les actes de violence. La mission a pris note avec préoccupation des informations relatives au récent assassinat de syndicalistes qui avaient demandé, en vain, de bénéficier de mesures de protection. Elle se félicite de la création du groupe de travail susmentionné mais estime que beaucoup reste à faire à cet égard. Il importe notamment que les mécanismes d'alerte et de protection soient opérationnels et efficaces. Il faut en outre, sans attendre et conformément au protocole d'accord, renforcer les mesures prises par le gouvernement pour la protection des syndicalistes et allouer les ressources nécessaires à leur mise en œuvre, tout en veillant à inscrire ces mesures dans une politique nationale de lutte contre la discrimination antisyndicale et la promotion de la liberté syndicale. Une telle politique devrait être élaborée en étroite collaboration avec les partenaires sociaux.
53. La mission convient que les mesures susmentionnées récemment adoptées peuvent être utiles pour accélérer les enquêtes et les faire aboutir. Elle constate cependant avec regret que ces enquêtes n'ont toujours pas permis à ce stade, dans la grande majorité des cas, d'établir les responsabilités ni de poursuivre et de condamner les coupables.

Modification de la législation demandée par les organes de contrôle de l'OIT

54. La mission rappelle que, depuis de nombreuses années, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail demandent au gouvernement du Guatemala de mettre sa législation en conformité avec la convention n° 87. Elle constate avec regret qu'aucun progrès n'a encore été accompli sur ce plan. Elle rappelle que le pouvoir législatif est tenu d'apporter à la législation nationale les modifications nécessaires à une mise en conformité avec les conventions internationales ratifiées par le pays et qu'il ne peut se soustraire à cette obligation. De son côté, le pouvoir exécutif doit soumettre au pouvoir législatif, après consultation des partenaires sociaux, des projets de loi pour approbation. La mission demande à ce que soient prises de manière urgente les mesures nécessaires à l'adoption par le Congrès des modifications législatives visées.

Inspection du travail

55. La mission prend note des mesures prises par le gouvernement en 2012 pour renforcer l'inspection du travail, à savoir l'engagement de 100 nouveaux inspecteurs ainsi que la réorganisation et la modernisation des services correspondants. Elle estime que l'inspection du travail a un rôle important à jouer dans la bonne application du Code du travail. Elle se déclare toujours préoccupée par les moyens d'action des services d'inspection et leur encadrement et regrette que les inspecteurs ne soient pas en mesure d'infliger des sanctions administratives. La mission estime qu'il est urgent d'apporter à la législation les modifications nécessaires pour que l'inspection du travail puisse remplir son mandat, c'est-à-dire veiller à l'application effective de la législation du travail. Il conviendrait également de renforcer les moyens d'action des inspecteurs du travail, y compris par des mesures visant à assurer une transparence accrue en vue de prévenir la corruption.

Justice du travail

56. La mission prend note des aménagements utiles qui ont été mis en place pour accélérer le déroulement des procédures engagées devant les tribunaux du travail. Elle relève cependant avec préoccupation que les décisions des tribunaux du travail restent très

souvent lettre morte et rappelle que le respect et l'exécution des décisions judiciaires revêtent une importance fondamentale pour la promotion de l'état de droit.

Dialogue social

57. La mission estime que l'application effective des décisions du Conseil d'administration du BIT et des conclusions de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail passe par un renforcement de la relation de confiance entre les partenaires sociaux. A cet égard, elle prend note avec intérêt de la conclusion d'un accord tripartite afin de contribuer à un règlement rapide des conflits du travail. Elle se félicite de même de la mise en place de nouveaux espaces de dialogue social tripartite, dont le Conseil économique et social, et de l'existence de la Commission tripartite sur les questions internationales du travail, estimant que ces instances contribuent à la mise en place d'un climat de compréhension entre les partenaires sociaux et le gouvernement. La mission rappelle qu'il importe de fournir l'appui nécessaire au bon fonctionnement de ces instances. A cet égard, elle se déclare favorable aux mesures de formation, dont elle souligne l'importance pour soutenir le processus de dialogue social dans le pays.

* * *

58. Sur la base des informations recueillies et des échanges approfondis qu'elle a eus avec les institutions et les organisations qui l'ont reçue, la mission a pu constater que certaines mesures concrètes ont été prises pour donner effet au protocole d'accord, notamment en ce qui concerne les enquêtes sur les affaires relatives à l'assassinat de syndicalistes. Elle relève cependant que l'application du protocole d'accord requiert des actions supplémentaires de la part du gouvernement et des institutions de l'Etat. Elle estime que le gouvernement devrait établir, d'ici à la prochaine session du Conseil d'administration du BIT et en consultation avec les partenaires sociaux, une feuille de route détaillée assortie d'un calendrier d'exécution.

59. La mission estime en outre que les institutions publiques dans leur ensemble et les partenaires sociaux ne devraient pas laisser échapper cette occasion unique de s'attaquer aux grands problèmes qui ont suscité l'inquiétude de la communauté internationale et du peuple guatémaltèque. Le moment est venu d'aller de l'avant et de mettre un terme aux violations des droits syndicaux et aux actes de violence dont sont victimes les syndicalistes, phénomènes qui s'inscrivent dans le contexte plus large d'une violence généralisée. La mission espère que les acteurs intéressés relèveront ce défi et souligne que ceux-ci peuvent compter sur l'appui sans réserve de l'OIT.

Éléments pour une feuille de route

60. Les mandants tripartites devraient envisager de faire figurer les éléments suivants dans une feuille de route, qui serait assortie d'un calendrier d'exécution permettant de vérifier la mise en œuvre de chacune de ses composantes.

Action contre l'impunité en matière de violence antisyndicale

61. L'examen des 58 cas d'assassinats de syndicalistes devrait être effectué avec l'appui de la CICIG et achevé dans les plus brefs délais, avec la participation du bureau de l'OIT au Guatemala. Celui-ci devrait renforcer les capacités des enquêteurs afin qu'ils puissent dûment tenir compte des principes de la liberté syndicale et du droit de négociation collective, eu égard en particulier aux fonctions assumées par les victimes avant leur décès.

62. Le jugement et la condamnation rapides des auteurs des crimes et de leurs commanditaires sont des conditions indispensables pour garantir que l'impunité ne sera pas tolérée. Cet objectif appelle la mise en place de formations spécialisées, l'allocation au ministère public et au pouvoir judiciaire de ressources suffisantes et la création, au sein de la justice pénale, d'une unité spécialement chargée de ce type de dossiers.

63. La protection effective et immédiate des membres et dirigeants de syndicats menacés ou exposés à des dangers particuliers doit être assurée, en consultation avec les organisations syndicales. Il convient d'augmenter les ressources du ministère public et de doter le ministère de l'Intérieur d'un budget spécifique pour faire en sorte que les services compétents au sein de ces instances puissent exercer efficacement les différentes responsabilités qui leur reviennent en ce qui concerne la protection des dirigeants syndicaux, des travailleurs syndiqués et des travailleurs qui veulent se constituer en syndicats, l'ouverture d'enquêtes en cas d'infractions contre ces personnes et la poursuite des auteurs des faits.
64. Enfin, il faudra agir pour promouvoir la participation directe des victimes et des organisations syndicales à toutes les étapes de l'instruction et de la procédure pénale, en leur fournissant l'assistance juridique nécessaire. A cet égard, il conviendrait de fournir des ressources complémentaires.

Modification de la législation

65. Le gouvernement devrait prendre des mesures sans attendre, en consultation avec les mandants tripartites, pour proposer des modifications au Code du travail et aux autres lois applicables à l'effet de tenir compte des recommandations formulées de longue date par les organes de contrôle de l'OIT et de mettre ainsi la législation nationale en conformité avec les dispositions de la convention n° 87.

Inspection du travail

66. Afin de promouvoir la justice du travail, le respect de l'état de droit et l'application effective du Code du travail, il est impératif d'autoriser les inspecteurs du travail à prononcer des sanctions administratives. A cet égard, il faut prévoir sans délai, parmi les amendements au Code du travail, une disposition habilitant les inspecteurs du travail à imposer des sanctions administratives en cas de non-respect des dispositions de la législation du travail.

Justice du travail

67. Afin de renforcer l'état de droit au Guatemala, il convient d'assurer, sans attendre, le respect et l'exécution des décisions rendues par les tribunaux du travail. Les organes compétents de l'Etat devraient donc adopter, avec l'assistance technique du BIT, les mesures nécessaires aux fins de l'application effective des décisions rendues.

Renforcement des capacités et sensibilisation

68. Il y a lieu de prendre des mesures pour renforcer les capacités des institutions compétentes de l'Etat – notamment le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, le ministère public, l'Unité spécialisée dans les droits de l'homme du ministère de l'Intérieur, le système judiciaire, le pouvoir législatif et le Service du procureur aux droits de l'homme – ainsi que celles des partenaires sociaux en ce qui concerne la liberté syndicale, la négociation collective et le respect des principes relatifs au dialogue social.
69. Une campagne de sensibilisation de grande envergure sur la liberté syndicale et les droits de l'homme devrait être lancée à l'échelle du pays.

Appui de l'OIT

70. Il conviendrait de renforcer le bureau de l'OIT au Guatemala pour lui permettre de prêter aux mandants tripartites l'appui nécessaire à l'application de la feuille de route. La communauté internationale est invitée à rendre disponibles les ressources requises pour que l'OIT puisse fournir l'appui et l'assistance qui conviennent.

Annexe II

Feuille de route et calendrier d'exécution

Mesures	Description	Institutions responsables	Délais
1. Suivi des enquêtes relatives aux 58 cas d'assassinats de syndicalistes et autres cas dénoncés.	<p>Le ministère public devra veiller au bon déroulement et à l'aboutissement de la totalité des enquêtes relatives aux 58 cas d'assassinats et autres cas dénoncés avec l'appui des organismes internationaux compétents et il devra faire en sorte, avec la participation du bureau de l'OIT au Guatemala, de renforcer les capacités des enquêteurs afin que ceux-ci tiennent compte dûment des principes de la liberté syndicale et du droit de négociation collective (droits de l'homme relatifs au travail).</p> <p>Le ministère public continuera de soumettre la totalité des cas au groupe de travail tripartite créé à cet effet et de lui communiquer les informations relatives à ces affaires.</p>	<p>Ministère public Ministère de l'Intérieur CICIG (s'il y a lieu, conformément à son mandat) OIT Ministère du Travail</p>	<p>Période probatoire de 15 jours Mise en place et développement dans un délai de 90 jours</p>
2. Jugement et condamnation rapides des auteurs matériels et des commanditaires des crimes pour empêcher l'impunité.	<p>Le ministère public demandera à la Cour suprême de justice de veiller à ce que les cas relatifs à des assassinats, des actes de torture, des enlèvements ou autres atteintes sur la personne de syndicalistes soient examinés par les tribunaux dits de «haut risque» chargés des affaires particulièrement délicates, conformément à la loi relative à la compétence en matière pénale pour les procédures de haut risque.</p> <p>Le ministère public demandera au Congrès de la République une augmentation ciblée de son budget, compte tenu de la présente feuille de route, afin que l'unité chargée des atteintes contre des syndicalistes soit en mesure d'agir de façon efficace et efficiente aux fins de la réalisation de ses attributions.</p>	<p>Ministère public Cour suprême de justice</p>	<p>90 jours</p>
3. 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 ou des travailleurs cherchant à se constituer en syndicats.	<p>Le ministère de l'Intérieur s'emploiera, en consultation avec les mandants tripartites, à renforcer et améliorer les mécanismes d'alerte et de protection de l'unité de défense des droits de l'homme chargée de la protection des journalistes et des dirigeants syndicaux. Le ministère de l'Intérieur veillera, en consultation avec les mandants tripartites, à élaborer et adopter des protocoles et manuels définissant les activités de cette unité ou fournissant des orientations sur leur contenu.</p>	<p>Ministère public Pouvoir législatif</p>	<p>Ministère public (demande au Congrès de la République): 30 jours Renforcement des mécanismes: 30 jours Elaboration et adoption de protocoles: 90 jours</p>

Mesures	Description	Institutions responsables	Délais	
4.	<p>Promouvoir l'implication directe des victimes et des organisations syndicales à toutes les étapes de l'instruction et de la procédure pénale.</p>	Ministère public	60 jours	
5.	<p>Le gouvernement doit prendre des mesures sans attendre, en consultation avec les mandants tripartites, pour proposer des modifications au Code du travail qui devront comprendre notamment les aménagements préconisés de longue date par les organes de contrôle de l'OIT.</p>	Ministère du Travail Pouvoir législatif	<p>Présentation des projets de loi à la commission tripartite par le gouvernement: 60 jours</p> <p>Adoption par le Congrès des dispositions législatives correspondantes: 120 jours (en excluant la période des vacances parlementaires)</p>	
6.	<p>Inspection du travail: modifications de la législation donnant à l'Inspection générale du travail les moyens de remplir son mandat, c'est-à-dire de veiller à l'application de la législation du travail.</p> <p>Pour cette question, les points de vue divergent:</p> <p>a) Les travailleurs estiment qu'il faut apporter à la législation les modifications nécessaires pour donner à l'Inspection générale du travail les moyens de remplir véritablement son mandat, c'est-à-dire de veiller à l'application de la législation du travail, et jugent indispensable à cet effet d'habiliter les inspecteurs du travail à imposer des sanctions administratives.</p>	<p>Les mandants devront s'entendre sur une proposition de loi visant à donner à l'inspection du travail les moyens de remplir son mandat.</p> <p>a) Les travailleurs: estiment qu'il faut introduire sans délai une disposition habilitant les inspecteurs du travail à imposer des sanctions administratives en cas de non-respect des dispositions de la législation du travail. A cet effet, les mandants devront s'entendre dans les meilleurs délais sur un projet de disposition ou de modification à la législation en tenant compte du protocole d'accord du 26 mars 2013 et des conclusions de la mission tripartite de haut niveau de l'OIT de septembre 2013.</p> <p>b) Les employeurs proposent que le mécanisme adopté en définitive soit arrêté dans le cadre de la négociation en cours sur la question au sein de la Commission tripartite des affaires internationales du travail et estiment qu'il faudra tenir compte notamment à cet effet de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle dans les dossiers n^{os} 898-2001 et 1014-2001.</p> <p>c) Le gouvernement propose que le mécanisme adopté en définitive soit arrêté dans le cadre de la négociation en cours sur la question au sein de la Commission tripartite des affaires internationales du travail.</p>	<p>Mandants</p> <p>Commission tripartite des affaires internationales du travail</p> <p>Congrès</p> <p>Ministère du Travail</p>	90 jours

Mesures	Description	Institutions responsables	Délais
b) Les employeurs et le gouvernement proposent que le mécanisme adopté en définitive soit arrêté dans le cadre de la négociation en cours sur la question au sein de la Commission tripartite des affaires internationales du travail.	Les parties devront s'entendre sur un projet de réforme du Code du travail. Une fois cet accord obtenu, le pouvoir exécutif devra présenter ce projet au Congrès de la République dans les plus brefs délais. Dès que le Congrès de la République aura reçu ce projet de loi, il devra adopter sans attendre les modifications apportées à la loi afin de renforcer les capacités des inspecteurs du travail, en assurant ainsi la transparence nécessaire à la lutte contre la corruption.		
7. Afin de renforcer l'état de droit au Guatemala, il importe d'assurer sans attendre le respect et l'application des décisions rendues par les tribunaux du travail.	Les organes compétents de l'Etat devront adopter, avec l'assistance technique du BIT, les mesures nécessaires à l'application effective des décisions rendues par les tribunaux du travail. Le pouvoir judiciaire veillera, par l'intermédiaire de l'unité chargée du suivi des décisions de réintégration, à l'application des décisions des tribunaux du travail. Il devra communiquer des chiffres sur les décisions mises à exécution dans les faits.	Pouvoir judiciaire	60 jours
8. 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 spécialisée dans les droits de l'homme du ministère de l'Intérieur, le système judiciaire, le pouvoir législatif et le Service du procureur aux droits de l'homme – ainsi que celles des partenaires sociaux en ce qui concerne la liberté syndicale, la négociation collective et les questions relatives au dialogue social.	Le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale organisera, avec l'appui du BIT, des ateliers sur le renforcement du dialogue social à l'intention des employeurs, des travailleurs et des représentants des organismes publics.	Ministère public Ministère de l'Intérieur Pouvoir judiciaire Pouvoir législatif Service du procureur aux droits de l'homme Ministère du Travail	60 jours

Mesures	Description	Institutions responsables	Délais
9. Il convient de lancer à l'échelle du pays une campagne de sensibilisation de grande envergure sur la liberté syndicale, les droits de l'homme relatifs au travail et le droit d'organisation pour les travailleurs et les employeurs.	<p>Campagne de sensibilisation sur la liberté syndicale et la négociation collective. Le gouvernement lancera, par l'intermédiaire du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale et avec l'appui du BIT, un programme pour le renforcement des capacités des organes compétents de l'Etat et des partenaires sociaux ainsi que des organisations de travailleurs et d'employeurs, dans le cadre du dialogue social.</p> <p>Il conviendra 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 spécialisée dans les droits de l'homme du ministère de l'Intérieur, le système judiciaire, le pouvoir législatif et le Service du procureur aux droits de l'homme – ainsi que celles des partenaires sociaux en ce qui concerne la liberté syndicale, la négociation collective et les questions relatives au dialogue social.</p>	Ministère du Travail OIT CICIG Mandants	60 jours
10. Proposition de réforme du pouvoir judiciaire.	<p>Pour que les employeurs et les travailleurs soient tenus comptables de l'application de la législation du travail, le pouvoir judiciaire sera invité à prendre les mesures suivantes:</p> <p>Modifier le décret n° 41-99 du Congrès de la République (loi sur la magistrature), en prévoyant une sanction spécifique pouvant être prononcée par le conseil de discipline de la magistrature à l'endroit des juges des tribunaux du travail qui auraient fait preuve de négligence dans l'application d'ordonnances de réintégration concernant des travailleurs victimes de licenciements abusifs ou d'autres décisions.</p> <p>Mettre en place de nouvelles procédures éthiques et disciplinaires pour les juges et les magistrats des tribunaux du travail.</p> <p>Améliorer la formation et la supervision des juges, avocats et autres personnels intervenant dans l'administration de la justice du travail en prévoyant un programme de formation intensif et permanent sur les normes internationales du travail.</p>	Pouvoir judiciaire	60 jours
11. Le bureau de l'OIT au Guatemala devra être renforcé et prêter aux mandants tripartites l'appui nécessaire à l'application de la feuille de route. La communauté internationale est invitée à allouer les ressources requises pour que le BIT puisse fournir l'appui et l'assistance qui conviennent.	Participation active de l'OIT pour une application effective de la présente feuille de route.	OIT	Immédiatement

Annexe III

Protocole d'accord

Entre:

le gouvernement du Guatemala représenté par:

M. Carlos Contreras, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale

et

le président du groupe des travailleurs du Conseil d'administration, M. Luc Cortebeek

En présence:

du Directeur général du BIT, M. Guy Ryder

et

de la secrétaire générale de la Confédération internationale des syndicats libres, M^{me} Sharan Burrow

Signé à Genève le 26 mars 2013

Comme suite aux discussions engagées par le Président du Guatemala sur l'éventualité d'un accord visant à reporter la décision concernant l'institution d'une commission d'enquête de l'Organisation internationale du Travail, les parties conviennent de saisir l'occasion de la 317^e session du Conseil d'administration du BIT pour présenter un protocole d'accord signé par les mandants tripartites en présence du Directeur général du BIT, sur la base des engagements 1 à 3 ci-après, qui entreront en vigueur à compter de la date de la signature.

1. L'Organisation internationale du Travail (OIT) établit immédiatement une représentation nationale tripartite de haut niveau au Guatemala ayant pour mission générale de promouvoir des relations professionnelles harmonieuses fondées sur la règle de droit pour toutes les questions pratiques relatives à la liberté syndicale, à la négociation collective et à d'autres normes du travail fondamentales. La représentation fournira des conseils techniques aux parties et assurera des services de médiation pour tout litige relevant de son mandat. Il incombera au BIT d'appuyer et de contrôler la mise en œuvre du plan de travail ci-après.
2. Le gouvernement s'engage à diligenter au plus tôt, via les organes compétents de l'Etat, des enquêtes indépendantes afin de déterminer les responsabilités et de sanctionner les auteurs et les commanditaires des assassinats de syndicalistes signalés par la CSI/CSA et ses organisations affiliées. Les enquêtes seront menées et contrôlées notamment par la Commission internationale des Nations Unies contre l'impunité au Guatemala ainsi que par le bureau du Procureur général de la nation.

3. Les parties garantissent en concertation la sécurité des travailleurs et, via des mesures de protection efficaces, celle des responsables et dirigeants syndicaux, ainsi que celle des biens syndicaux, contre tout acte de violence ou menace, afin que les intéressés puissent mener à bien leurs activités syndicales. La sécurité sera renforcée dans toutes les régions du pays pour permettre aux responsables et dirigeants syndicaux d'y être présents et d'y mener leurs activités. Dans le cadre de cette concertation, on s'attachera également à définir, après analyse des risques, les secteurs et régions du pays auxquels il convient d'accorder la priorité.

Outre les engagements ci-dessus, les parties conviennent de négocier un accord sur la politique et les procédures à adopter pour assurer la mise en œuvre des mesures ci-après, conformément aux obligations internationales qui incombent au gouvernement du Guatemala:

- avec l'appui du BIT, promotion d'initiatives et de programmes visant à sensibiliser et réconcilier les acteurs sociaux dans le contexte de la liberté syndicale et de la négociation collective;
- modification des textes de loi conformément aux recommandations de la commission d'experts concernant la convention n° 87;
- adoption de politiques et pratiques destinées à assurer l'application de la législation du travail, notamment en donnant aux inspecteurs les moyens d'infliger des amendes aux contrevenants, à fournir à l'inspection du travail les ressources nécessaires et à mettre en place des procédures judiciaires peu coûteuses, rapides et efficaces;
- application effective des lois et règlements visant à protéger l'ensemble des travailleurs contre les pratiques illégales en matière de relations professionnelles, de salaires et d'indemnités;
- mise en place de mesures efficaces pour prévenir la fermeture illégale d'entreprises et faire en sorte que les droits à prestations soient garantis en cas de fermeture;
- adoption de mesures visant à ce que les fonctionnaires et le personnel judiciaire chargés de veiller à la bonne application de la loi soient tenus de rendre des comptes, notamment en cas d'infractions répétées.

Les parties se mettent immédiatement d'accord sur l'élaboration d'un calendrier de négociation précis et règlent ensemble les détails des mesures susmentionnées. Un calendrier de mise en œuvre du plan de travail sera par ailleurs établi dans un délai de trois mois à compter de ce jour. Un rapport d'étape sera soumis au bureau du Conseil d'administration à sa session de juin 2013.

Les parties au présent protocole d'accord conviennent de différer la décision concernant la plainte jusqu'à la 319^e session du Conseil d'administration du BIT (octobre 2013).