



Conseil d'administration

322^e session, Genève, 30 octobre-13 novembre 2014

GB.322/INS/8

Section institutionnelle

INS

Date: 2 octobre 2014

Original: espagnol

HUITIÈME 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 2014, qui a souhaité que cette question lui soit soumise de nouveau à sa session de novembre 2014.

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 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.

1. A sa 320^e session (mars 2014), le Conseil d'administration a décidé de reporter à sa 322^e session (novembre 2014) la décision de constituer 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 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 sur la base des informations fournies par le gouvernement et par les organisations d'employeurs et de travailleurs du Guatemala au sujet de la suite donnée à la feuille de route adoptée le 17 octobre 2013 par le gouvernement du Guatemala en concertation avec les partenaires sociaux du pays pour accélérer la mise en œuvre du protocole d'accord conclu le 26 mars 2013 entre le président du groupe des travailleurs du Conseil d'administration du BIT et le gouvernement du Guatemala¹.
2. Afin de pouvoir fournir au Conseil d'administration des informations à jour sur la suite donnée à la feuille de route, une mission du Bureau placée sous la direction de M^{me} Cleopatra Doumbia-Henry, directrice du Département des normes internationales du travail, s'est déroulée du 8 au 11 septembre 2014.
3. Les membres de la mission se sont entretenus avec le Président de la République, M. Otto Pérez Molina, ainsi qu'avec le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, M. Carlos Contreras, et ses collaborateurs. Ils se sont également entretenus avec les représentants du Congrès de la République et de la Commission du travail, le président de la Cour suprême de justice, la procureure générale de la République et le vice-ministre de l'Intérieur. Des réunions ont été organisées avec les représentants du Mouvement syndical et populaire autonome du Guatemala, de l'Autorité de coordination des Global Unions au Guatemala et du Mouvement syndical indigène et paysan du Guatemala, ainsi qu'avec les représentants du Comité de coordination des associations agricoles, commerciales, industrielles et financières (CACIF). Les membres de la mission se sont également entretenus avec les membres de la Commission tripartite chargée des affaires internationales du travail et avec le médiateur et les membres de la Commission de règlement des conflits en matière de liberté syndicale et de négociation collective soumis à l'OIT. Ils ont également rencontré des représentants du bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme au Guatemala et de la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG). Enfin, les membres de la mission ont eu des échanges de vues avec différents ambassadeurs et diplomates de l'Union européenne et des Etats-Unis d'Amérique.

Suivi de la feuille de route

Point 1. Suivi de l'enquête sur les 58 cas d'assassinats de syndicalistes dénoncés devant l'OIT

(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, avec la participation du bureau de l'OIT au Guatemala, renforcer les capacités des enquêteurs afin que ceux-ci tiennent pleinement compte des principes de la liberté syndicale et du droit à la négociation collective. Le ministère public continuera de soumettre les cas au groupe de travail tripartite créé à cet effet et de lui communiquer les informations y relatives.)

Délai: 90 jours.

¹ Document GB.320/INS/9.

Ministère public

4. Les représentants du ministère public ont fourni les informations ci-après au sujet des 58 cas susmentionnés: 31 sont en cours d'instruction; dix ont donné lieu à des mandats d'arrêt, huit à des condamnations et trois à une décision de relaxe; dans trois cas, il est prévu de demander un mandat d'arrêt, et dans deux autres l'action pénale est éteinte; enfin, un cas fait encore débat. Les membres de la mission ont reçu des copies des décisions de condamnation relatives aux homicides de MM. Luis Arturo Quinteros Chinchilla, Luis Martínez Zúñiga et Diego Gustavo Chiti Pu, ainsi qu'une copie des décisions de relaxe des personnes inculpées dans les cas d'homicide de MM. Pedro Zamora Álvarez, Edmundo Noé Herrera Chávez et Pedro Ramírez de la Cruz.

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

5. Les représentants des autorités se sont référés au rapport sur la vérification et l'analyse de cas établi par la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG), dont une copie a été remise à la mission. Dans ce rapport, la CICIG indique ce qui suit: 1) le ministère public a sollicité une assistance pour la vérification des 58 cas de mort violente de syndicalistes et, le 24 septembre 2013, il a signé à cet effet un accord de collaboration; 2) le département des enquêtes et des poursuites de la CICIG s'est chargé de la vérification des cas afin de déterminer la manière dont l'enquête avait été menée, le mobile de chaque assassinat et les suites données; 3) il a reçu 56 cas à vérifier (deux n'ont pas été examinés faute de dossier); 4) 37 cas seulement ont été vérifiés: 32 pour lesquels la qualité de syndicaliste des victimes était avérée, quatre pour lesquels cette qualité n'était pas avérée et un cas où la victime n'était pas syndicaliste mais s'occupait en sa qualité d'avocat de défendre des organisations syndicales; pour ce qui est des autres cas, les enquêtes n'ont pas été vérifiées car les victimes n'étaient pas syndiquées; 5) en ce qui concerne le mobile des différents homicides, l'examen des dossiers a permis de constater que six cas étaient liés à l'activité syndicale des victimes (dans deux d'entre eux, il a été confirmé que l'appartenance syndicale avait été le mobile direct de l'homicide et, pour les quatre autres qui sont en cours d'instruction, on soupçonne l'existence d'un lien); 6) les morts violentes qui ont été dénoncées concernent plusieurs organisations syndicales, et dans neuf cas seulement les victimes faisaient partie de la même organisation, à savoir le Syndicat des travailleurs des bananeraies d'Izabal; 7) il est ressorti de l'examen des procédures par la CICIG que les facteurs ci-après avaient eu une incidence négative sur le déroulement des enquêtes: i) facteurs liés au ministère public: absence de plans méthodologiques, transferts de dossiers entre procureurs et absence de continuité des représentants du ministère public; arrivée tardive sur le lieu du crime et irrégularités dans l'examen de ce dernier, et retard global de l'enquête pénale; ii) facteurs liés à d'autres intervenants: manque de coopération de la part de la population et peur de témoigner; carences au niveau des enquêtes policières et des expertises médico-légales; 8) dans les enquêtes qui lui ont été confiées, l'unité spéciale du ministère public pour les délits commis contre des syndicalistes a travaillé de manière plus structurée et a procédé à des enquêtes plus fouillées; 9) si l'on prend en compte la localisation géographique des décès, on peut conclure que ces derniers se sont majoritairement produits dans les principaux foyers de violence du pays; 10) il est notoire que très peu de cas (deux seulement) ont donné lieu à une décision de justice, ce qui met en évidence l'inaction des organes chargés d'administrer la justice. Les représentants du ministère du Travail ont souligné que, d'après le rapport de la CICIG, les cas figurant dans l'échantillon qui a été retenu ne permettent pas de conclure à l'existence de pratiques visant à éliminer des syndicalistes au Guatemala.

Mouvement syndical et populaire autonome et Autorité de coordination des Global Unions au Guatemala

6. Les représentants des centrales syndicales ont contesté sur des points fondamentaux le rapport de la CICIG et ont indiqué en particulier qu'ils ne comprenaient pas pourquoi 37 cas seulement avaient été vérifiés au motif que dans les autres cas les victimes n'exerçaient pas de fonctions syndicales. Ils ont ajouté que le rapport de cet organe entérine l'impunité qui règne au Guatemala. Ils ont également souligné que, d'après le rapport, la grande majorité des cas sont en cours d'instruction et que la plupart des enquêtes présentent de graves carences. Ils en ont conclu que l'Etat ne recherche pas et ne sanctionne pas comme il le faudrait les assassins de syndicalistes.

CACIF

7. Les représentants du CACIF ont fait savoir qu'ils apprécient les efforts déployés par le ministère public en vue d'établir les responsabilités dans les cas de violence antisyndicale portés à la connaissance des organes de contrôle de l'OIT. Ils ont ajouté qu'ils appelaient à la poursuite de tout effort visant à vérifier et élucider les cas dénoncés comme constituant des cas de violence antisyndicale, ainsi qu'à l'application de la loi pour que les responsables de tels faits ne restent pas impunis. Ils ont affirmé par ailleurs qu'ils se félicitent des informations présentées dans le rapport de la CICIG, dont l'une des conclusions intéressantes est que six cas seulement sont liés à la qualité de syndicaliste des victimes.

* * *

8. *Les membres de la mission se sont entretenus avec une représentante de la CICIG, qui a indiqué ce qui suit: 1) la CICIG n'a pas mené d'enquêtes mais s'est bornée à vérifier, sur la base des informations disponibles, celles qu'avait effectuées le ministère public; 2) elle a seulement vérifié si les victimes étaient des syndicalistes mais ne s'est pas intéressée au phénomène de la violence antisyndicale; 3) elle a constaté que les enquêtes sont menées de manière isolée et que les proches des victimes sont frustrés par l'absence de résultats effectifs malgré le temps écoulé; 4) le rapport a une portée limitée, et il conviendrait de réviser les critères d'enquête pour pouvoir déterminer si les homicides concernés sont liés aux activités syndicales des victimes; 5) on peut vérifier de nouveau les 58 cas en établissant une nouvelle méthodologie. La procureure générale a par ailleurs fait savoir que le rapport de la CICIG n'est pas définitif et qu'il s'agit d'un outil parmi d'autres outils utilisés par les enquêteurs du ministère public.*

Point 2. Jugement et condamnation rapides des auteurs matériels et des commanditaires des crimes pour empêcher l'impunité

(Le ministère public demandera à la Cour suprême 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 expressément par les tribunaux dits de «haut risque». 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 les syndicalistes soit en mesure d'exercer ses fonctions de façon efficace et effective.)

Délai: 90 jours.

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

9. Les représentants du ministère ont indiqué que, en dépit du fait que l'augmentation de budget demandée pour le ministère public en 2013 n'avait pas été accordée, ce dernier espère l'obtenir en 2014. Ils ont également indiqué que l'unité spéciale du ministère public pour les délits commis contre des syndicalistes a tout de même été renforcée avec la nomination de nouveaux membres (l'effectif est passé de cinq personnes en 2011 à 12 en 2014) et que de nouveaux locaux lui ont été attribués. Ils ont indiqué par ailleurs que tous les cas de délit contre des syndicalistes faisant l'objet d'une enquête dans le pays ont été confiés à cette unité.

Mouvement syndical et populaire autonome et Autorité de coordination des Global Unions au Guatemala

10. Les représentants des centrales syndicales ont déclaré qu'il n'y a pas eu de progrès notable en ce qui concerne les cas dénoncés et que les autorités n'ont fourni aucune information sur la détermination des responsabilités pénales – matérielles ou morales – relatives aux 58 cas dénoncés. Ils ont ajouté que les actes de violation du droit à la vie de syndicalistes restent impunis. Ils ont informé les membres de la mission (en précisant le nom et l'appartenance syndicale des intéressés ainsi que la date du décès) que, entre le 2 janvier 2013 et le 20 août 2014, 16 syndicalistes ont été assassinés.

CACIF

11. Les représentants du CACIF ont de nouveau fait part de leur inquiétude face au climat de violence qui règne dans le pays et ont indiqué qu'il convient d'enquêter d'urgence sur les 16 cas d'homicide de syndicalistes dénoncés par les centrales syndicales.

Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme au Guatemala (HCDH-Guatemala)

12. Les représentants du HCDH ont évoqué le climat de violence qui règne dans le pays et ont remis aux membres de la mission leur rapport pour 2013 dans lequel on peut lire que «le droit à la vie est affecté par le niveau de violence et l'insécurité alimentaire. D'après l'Institut national de science médico-légale (INACIF), entre janvier et octobre 2013, 5 156 personnes sont décédées de mort violente.» Les membres de la mission ont également été informés que la majorité de ces décès ont eu lieu dans la ville de Guatemala et dans ses quartiers périphériques, ainsi que sur la côte sud et dans le département d'El Petén. En ce qui concerne les homicides de syndicalistes dénoncés devant l'OIT, ils ont appelé le ministère public à adopter l'instruction sur la conduite effective d'enquêtes et de poursuites pénales relatives aux infractions visant des syndicalistes et des membres d'organisations de travailleurs et d'autres défenseurs des droits au travail et des droits syndicaux.

* * *

13. Les membres de la mission ont communiqué au ministère public la liste des 16 syndicalistes assassinés entre le 2 janvier 2013 et le 20 août 2014. Au terme de la mission, les représentants du ministère public ont remis à cette dernière une documentation concernant les 16 nouveaux cas d'homicide dénoncés, dans laquelle il est indiqué que tous les cas font actuellement l'objet d'une enquête, que pour l'un d'eux un mandat d'arrêt a été émis et que pour un autre le mandat va être demandé.

Point 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

(Le ministère de l'Intérieur s'emploiera, en concertation 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 concertation 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.)

Délais: 30 jours pour renforcer les mécanismes et 90 jours pour élaborer les protocoles.

Ministère du Travail et ministère de l'Intérieur

14. Les représentants des deux ministères ont fait savoir que, le 1^{er} août 2014, le ministère de l'Intérieur a publié le décret ministériel n° 550-2014 portant réforme du décret n° 241-2013 en date du 29 mai 2013, qui vise à permettre à des syndicalistes et dirigeants syndicaux de participer, en qualité de membres à part entière et non d'invités, au groupe technique syndical permanent pour une protection globale. Le 18 août 2014, le ministère de l'Intérieur a remis à ce groupe le protocole de mise en œuvre de mesures de sécurité immédiates et préventives en faveur des défenseurs des droits de l'homme au Guatemala. Ce protocole vise à mettre à la disposition de ces derniers un mécanisme de prévention permettant de protéger la vie des intéressés et d'assurer leur sécurité personnelle et matérielle et celle de leur famille dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et attributions visant à défendre et protéger les droits fondamentaux. Les autorités gouvernementales ont fourni les informations suivantes: i) sept syndicalistes bénéficient de mesures de protection et trois demandes de protection ont été reçues; ii) 3 millions de quetzales (environ 384 000 dollars des Etats-Unis) ont été affectés à la protection de syndicalistes, et une augmentation de ce budget sera demandée en 2015. Elles ont également fait savoir que, dans le but de traiter les plaintes soumises par les défenseurs des droits de l'homme, la Direction générale des télécommunications a approuvé la mise à disposition d'une ligne téléphonique dotée d'un numéro à quatre chiffres; par ailleurs, le personnel qui répondra aux appels est en cours de formation (le système sera opérationnel dans près de 30 jours).

CACIF

15. Les représentants du CACIF ont fait part de leur volonté de participer aux instances interinstitutionnelles qui coordonnent les efforts déployés pour faire la lumière sur les actes de violence et protéger les victimes en général, qu'il s'agisse de travailleurs ou d'employeurs.

Mouvement syndical et populaire autonome et Autorité de coordination des Global Unions au Guatemala

16. Les représentants des centrales syndicales ont déclaré ce qui suit: 1) le groupe technique syndical permanent pour une protection globale rattaché au ministère de l'Intérieur, auquel participent en qualité de membres à part entière les représentants des organisations syndicales, a été convoqué pour la dernière fois le 12 mars 2014, et le mouvement syndical a demandé qu'il se réunisse de nouveau le 7 août 2014; 2) le 18 août 2014, le groupe s'est

réuni pour présenter le protocole de mise en œuvre de mesures de sécurité immédiates et préventives en faveur des défenseurs des droits de l'homme au Guatemala, qui ne mentionne pas les syndicalistes et ne fait pas non plus référence aux activités propres du syndicalisme; 3) à diverses occasions, le ministère de l'Intérieur a annoncé la mise en service d'une ligne téléphonique servant à dénoncer les délits commis contre des syndicalistes, mais cette ligne n'a jamais fonctionné.

17. Les représentants des centrales syndicales ont en outre fourni des informations sur de récentes menaces de mort dont ont fait l'objet les dirigeants syndicaux suivants: M^{me} Helcira Franco Díaz de Muñoz et M. Luis Alberto Lara Ballina.

* * *

18. *Les membres de la mission sont intervenus par écrit auprès du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale au sujet des menaces de mort dont ont fait l'objet les dirigeants syndicaux en question. Ils ont appris que deux des trois demandes de protection auxquelles se réfèrent les autorités gouvernementales concerneraient ces personnes.*
19. *Au cours de leur visite, les membres de la mission ont assisté à la signature d'une convention-cadre de coopération entre le pouvoir judiciaire, le ministère public, le ministère de l'Intérieur et le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, qui prévoit la constitution d'un groupe de coordination interinstitutionnel qui aura pour fonction de fournir et échanger des informations sur les délits commis contre des travailleurs syndiqués.*

Point 4. Promouvoir la participation directe des victimes et des organisations syndicales à toutes les étapes de l'instruction et de la procédure pénale

(Le ministère public continuera de soumettre la totalité des cas au groupe de travail tripartite créé à cet effet. Les travailleurs syndiqués et dirigeants syndicaux ainsi que leurs organisations pourront participer aux procédures en qualité de partie intervenante.)

Délai: 60 jours.

Ministère public

20. Les représentants du ministère public ont indiqué que des réunions ont été organisées les 25 juin et 22 août 2014 avec les syndicats, le ministère du Travail et le Représentant spécial du Directeur général au Guatemala. Ils ont ajouté que, dans ce contexte, les parties discutent actuellement d'une instruction sur la poursuite pénale effective des délits commis contre des syndicalistes. Ils ont fait savoir que le 19 septembre aura eu lieu une nouvelle réunion technique qui aura pour tâche d'achever l'examen des articles de cette instruction.
21. La nouvelle procureure générale a informé les membres de la mission que, depuis sa nomination, elle s'emploie à renforcer l'unité spéciale du ministère public pour les délits commis contre des syndicalistes et a donné aux procureurs des instructions sur la nécessité de travailler en collaboration avec les proches des victimes d'homicide et avec les victimes d'autres types d'infractions. Elle a ajouté en particulier que la formation des procureurs et le renforcement de l'unité permettront d'améliorer les résultats.

**Mouvement syndical et populaire autonome et Autorité
de coordination des Global Unions au Guatemala**

22. Les représentants des centrales syndicales ont déclaré que l’instruction sur la conduite effective d’enquêtes et de poursuites pénales relatives aux infractions visant des syndicalistes et des membres d’organisations de travailleurs et d’autres défenseurs des droits au travail et des droits syndicaux, qui avait été examinée et adoptée au cours de la réunion du groupe de travail syndical du ministère public avec la procureure générale de l’époque, n’est pas entrée en vigueur, que la nouvelle procureure générale a annoncé qu’elle réviserait les accords conclus par sa devancière et qu’à ce jour aucune décision n’a été prise à cet égard. Ils ont également fait savoir que la participation des proches des victimes continue de se faire de la manière habituelle (dénonciation initiale et entretiens de routine), mais qu’aucune mesure spécifique n’a été prise en faveur d’autres modes de participation aux procédures pénales. Ils ont ajouté que les organisations syndicales n’ont été invitées à participer à aucune étape de ces procédures et qu’elles n’ont pas non plus été admises comme parties intervenantes.

Point 5. Le gouvernement doit prendre des mesures sans attendre, en concertation avec les mandants tripartites, pour proposer des modifications au Code du travail et aux autres lois pertinentes, qui devront comprendre notamment les amendements préconisés de longue date par les organes de contrôle de l’OIT

(Le pouvoir exécutif présentera au Congrès de la République, par l’intermédiaire du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale et après consultation des mandants tripartites, des projets de loi tendant à mettre la législation nationale en conformité avec les dispositions des conventions internationales du travail n^{os} 87 et 98, en tenant compte des recommandations formulées par les organes de contrôle de l’OIT.)

Délais: Le gouvernement présentera les projets de loi à la commission tripartite dans un délai de 60 jours. Le Congrès de la République adoptera les textes de lois dans un délai de 120 jours.

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

23. Les représentants du ministère ont indiqué que les parties à la Commission tripartite chargée des affaires internationales du travail n’ont pas pu parvenir à un accord sur les modifications à la législation recommandées par la Commission d’experts pour l’application des conventions et recommandations (CEACR) et que de nouvelles propositions ont été présentées. Compte tenu de cette situation, ils ont soumis au Congrès de la République, le 22 août 2014, les commentaires de la CEACR, accompagnés des propositions des partenaires sociaux. Ils ont déclaré qu’il est fondamental que le BIT fournisse une assistance technique aux membres du Congrès de la République au sujet du contenu et de la portée des recommandations de la CEACR.

**Mouvement syndical et populaire autonome et Autorité
de coordination des Global Unions au Guatemala**

24. Les représentants des centrales syndicales ont indiqué qu’aucun projet de loi n’a été présenté pour mettre la législation nationale en conformité avec les recommandations de l’OIT.

CACIF

25. Les représentants du CACIF se sont déclarés favorables à l'octroi d'une assistance technique au pouvoir législatif en vue de l'examen et de l'analyse du contenu de la législation du travail, en relation avec les questions posées par les organes de contrôle de l'OIT.

Congrès de la République

26. Les membres de la mission se sont entretenus avec les membres de la Commission du travail du Congrès de la République et ont dit qu'il convenait de prendre des mesures pour mettre la législation en conformité avec les conventions de l'OIT ratifiées par le Guatemala. Le président de la Commission du travail a dit que les membres de cette dernière souhaitent bénéficier d'une formation et d'une assistance technique en matière de normes internationales du travail. Dans ce contexte, le Congrès de la République et le Département des normes internationales du travail ont signé pendant la mission une déclaration d'intention qui prévoit, entre autres activités, l'organisation de conférences, de séminaires et de cours sur les normes internationales du travail et la fourniture d'une assistance technique aux fins de l'élaboration et de la rédaction de projets de loi dans le domaine du travail. A cet égard, il est prévu de mener en 2014 une première activité de sensibilisation sur les normes internationales du travail, qui porterait en particulier sur le contenu des conventions n^{os} 81, 87 et 98 et sur les modifications à la législation recommandées par la CEACR.

Point 6. Inspection du travail: modifications de la législation visant à donner à l'Inspection générale du travail les moyens de remplir son mandat, c'est-à-dire de veiller à l'application effective de la législation du travail

Délai: 90 jours.

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

27. Le ministère a indiqué ce qui suit: 1) le 12 décembre 2013, l'exécutif a mis à la disposition de la Commission tripartite chargée des affaires internationales du travail, pour consultation, le projet de réforme de la législation du Guatemala visant à donner effet au point 6 de la feuille de route; 2) les employeurs ont remis leurs propositions et leurs observations le 19 décembre 2013, et les propositions des travailleurs ont été reçues le 9 janvier 2014; 3) sur la base de ces propositions a été engagé un processus de discussion et de délibération dont la conclusion est qu'il existe différentes manières d'envisager la procédure pouvant conduire à l'application de sanctions pour faute professionnelle; 4) compte tenu de cette divergence d'opinions, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a décidé que la procédure de consultation était close et, le 23 janvier 2014, il a envoyé le dossier au Congrès de la République; 5) le 14 mai 2014, la Commission du travail du Congrès de la République a rendu un avis favorable sur le projet de loi n° 4703 portant réforme du Code du travail (Procédure de sanction).

Pouvoir judiciaire

28. Les représentants du pouvoir judiciaire ont indiqué ce qui suit: 1) ce dernier entretient de bonnes relations avec l'inspection du travail, et une antenne du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a été mise en place dans les locaux du Centre de justice du travail;

2) dans le cadre des procédures en vigueur, tous les incidents dont s'occupe l'inspection du travail sont notifiés par voie électronique; 3) de l'engagement de la procédure de sanction pour faute professionnelle à la décision de justice (y compris en deuxième instance), il peut s'écouler entre six et huit mois. Le président de la Cour suprême de justice a considéré à ce sujet que le fait que la compétence en matière de sanctions pour faute professionnelle ait été attribuée au pouvoir judiciaire retarde et complique la procédure. Si cette compétence est maintenue, il conviendra de recruter des magistrats supplémentaires. Enfin, il a indiqué qu'il s'entretiendra de la question avec les représentants de la Cour constitutionnelle.

Mouvement syndical et populaire autonome et Autorité de coordination des Global Unions au Guatemala

29. Les représentants des centrales syndicales ont indiqué ce qui suit: 1) le pouvoir exécutif a soumis au Congrès de la République le projet de loi n° 4703 qui, contrairement à ce que suggère l'OIT, accorde des pouvoirs de sanction au pouvoir judiciaire; 2) les organisations syndicales ont fait connaître à plusieurs reprises leur opposition à ce projet; 3) elles ont présenté à la Commission tripartite chargée des affaires internationales du travail une proposition visant à confier le pouvoir de sanction à l'Inspection générale du travail, mais le ministère n'a pas souhaité que cette proposition soit examinée par la commission et l'a communiquée au Congrès à titre d'information.

CACIF

30. Les représentants du CACIF ont déclaré ce qui suit: 1) ils ont demandé instamment que des mesures soient prises pour donner effet aux engagements pris dans les conventions internationales ratifiées par le Guatemala et que le projet de loi n° 4703 soit examiné d'urgence par l'assemblée plénière du Congrès de la République afin de respecter les délais prévus dans la feuille de route; 2) le projet bénéficie déjà d'un avis favorable de la Commission du travail du Congrès de la République; 3) ils défendent le principe constitutionnel selon lequel seuls les juges du travail peuvent imposer des amendes pour faute professionnelle, conformément à l'interprétation de la Cour constitutionnelle; 4) l'adoption du projet de loi n° 4703 permettra de faciliter et d'accélérer la procédure de sanction; 5) ils considèrent que ce projet est valable car il respecte les droits de la défense.

* * *

31. *Conformément à la déclaration d'intention conclue entre l'OIT et le Congrès de la République (voir le point 5), il est prévu d'organiser une activité sur la convention n° 81 et les commentaires des organes de contrôle de l'OIT relatifs à l'application de la convention par le Guatemala. Les membres de la mission ont également indiqué aux autorités du Congrès que le projet de loi n° 4703 peut être communiqué au Département des normes internationales du travail en vue d'obtenir des commentaires techniques sur sa conformité avec les conventions ratifiées par le Guatemala.*

Point 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 devraient donc adopter, avec l'assistance technique du BIT, les mesures nécessaires aux fins de l'application effective des décisions rendues. Le pouvoir judiciaire veillera, par l'intermédiaire de l'unité de vérification des décisions de réintégration, au respect des décisions. Il devra communiquer des statistiques sur les décisions mises à exécution dans les faits.)

Délai: 60 jours.

Pouvoir judiciaire

32. Les représentants du pouvoir judiciaire ont communiqué les informations suivantes: 1) l'unité d'exécution et de vérification des décisions de réintégration et des injonctions spéciales dans le domaine du travail créée en vertu de la décision n° 26-2012 prévoit des injonctions spéciales dans les domaines suivants: i) réintégration de travailleurs; ii) commandement de payer; iii) saisie mobilière; iv) mise sous séquestre des biens d'une entreprise; v) séquestre de biens meubles; 2) l'unité vérifie par ailleurs, dans un délai de 15 jours, si la décision de réintégration ou l'injonction a été exécutée et informe le tribunal pour qu'il prenne les mesures pertinentes; 3) 60 décisions de réintégration ont été exécutées en 2010, 339 en 2011, 596 en 2012, 773 en 2013 et 663 en 2014; 4) dans le domaine du travail, entre août 2013 et ce jour, le ministère public (unité spéciale du ministère public pour les délits commis contre des syndicalistes) a été saisi de 549 plaintes pour inexécution d'une décision judiciaire; 5) sur ces 549 plaintes, 33 invoquaient le délit d'inexécution (la date de l'audience n'est pas encore fixée); pour 19 d'entre elles, une date d'audience a été fixée; trois plaintes ont abouti à une condamnation; six ont été classées sans suite; quatre se sont soldées par un non-lieu; pour trois d'entre elles, il n'a pas été jugé opportun de poursuivre; enfin, une plainte s'est conclue par un acquittement; 6) le montant des amendes infligées pour faute professionnelle est passé de 113 398 quetzales en 2011 à 3 807 090,31 quetzales en 2013.

Ministère public

33. Les représentants du ministère public ont remis aux membres de la mission les statistiques transmises par le pouvoir judiciaire sur les décisions de justice non exécutées qui ont été communiquées à l'unité spéciale du ministère public pour les délits commis contre des syndicalistes, ainsi que sur les plaintes déposées par cette dernière. Ils ont fait savoir que l'unité en question s'occupe des délits commis contre des syndicalistes et des délits d'inexécution de décisions des tribunaux du travail. Ils ont ajouté que, d'après eux, il faudrait recruter davantage de juges (ils en veulent pour preuve qu'aucune date d'audience n'a encore été fixée par le pouvoir judiciaire pour l'examen des 33 plaintes). La procureure générale a souligné qu'il importait de fournir aussi aux magistrats des juridictions pénales une formation dans le domaine du travail, notamment sur l'OIT et les normes internationales du travail.

Mouvement syndical et populaire autonome et Autorité de coordination des Global Unions au Guatemala

34. Les représentants des centrales syndicales indiquent que les nombreuses décisions de réintégration de travailleurs licenciés pour avoir formé des syndicats sont révélatrices de la mesure dans laquelle la liberté syndicale est respectée dans le pays. Ils ont ajouté ce qui suit: 1) selon les statistiques officielles figurant sur la page Web du pouvoir judiciaire, 277 personnes bénéficiant d'une ordonnance de réintégration n'ont pas été réintégrées, et 402 personnes ont été réintégrées mais n'ont pas perçu les arriérés de salaires; 2) il n'est pas indiqué sur le site Web si des sanctions ont été infligées aux contrevenants ou aux juges qui ne les ont pas poursuivis au pénal; 3) ces informations mettent en évidence des carences en matière d'exécution des décisions judiciaires; 4) en juillet 2014, les syndicats se sont entretenus avec des juges et magistrats du travail, et ces derniers ont reconnu que le taux d'inexécution des décisions de justice est très élevé, ce qui est dû selon eux, entre autres facteurs, au fait que la législation autorise les recours multiples dont la seule fin est généralement de retarder la procédure judiciaire.

CACIF

35. Les représentants du CACIF ont indiqué ce qui suit: 1) la justice du travail s'est manifestement modernisée; 2) 98 pour cent des juges du travail du pays utilisent un système de procédure orale qui a permis d'accélérer les audiences; 3) de bons résultats ont été enregistrés en matière d'exécution des décisions, et il faut souligner à cet égard le travail accompli par l'unité d'exécution et de vérification des décisions de réintégration et des injonctions spéciales dans le domaine du travail, qui est rattachée au pouvoir judiciaire; 4) les résultats devraient très bientôt s'améliorer encore.

Point 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 du ministère de l'Intérieur spécialisée dans les droits de l'homme, le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif et le bureau du procureur chargé des 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.)

Délai: 60 jours.

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

36. Les représentants du ministère ont déclaré ce qui suit: 1) au mois d'août 2013, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a organisé, avec l'appui du BIT, des ateliers sur le renforcement du dialogue social et des réunions de sensibilisation sur la liberté syndicale à l'intention des employeurs, des travailleurs et des organismes publics; 2) ces activités visent à prévenir les conflits sectoriels en tirant parti des bonnes pratiques suivies par les parties en matière de dialogue social et de négociation; 3) le 17 mars 2014 s'est déroulé le Forum sur le dialogue social, la productivité et la liberté syndicale, qui a réuni des représentants des travailleurs, des employeurs et du gouvernement.
37. Les représentants du ministère ont également évoqué la création, le 29 août 2013, de la Commission de règlement des conflits en matière de liberté syndicale et de négociation collective soumis à l'OIT. Ils ont à cet égard indiqué ce qui suit: 1) le 28 août 2014, par arrêté ministériel n° 122-2014, cette commission a été constituée officiellement et de manière permanente; 2) un médiateur indépendant a été élu de manière tripartite; ses honoraires sont pris en charge par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, et il dispose d'un secrétariat technique constitué d'une avocate et d'une assistante également rémunérées par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale; 3) un bureau servant de siège à la commission a été loué; 4) depuis la création de la commission et dans un premier temps, des réunions ont été organisées avec les titulaires et/ou suppléants de la commission pour discuter du règlement intérieur de cette dernière; 5) dans un deuxième temps, la commission examine, en concertation avec la Direction des affaires internationales du travail, les cas présentés devant le Comité de la liberté syndicale de l'OIT afin de trouver des solutions.

Pouvoir judiciaire

38. Les représentants du pouvoir judiciaire ont fait savoir que le 20 juin 2014 a été mise en place, avec l'appui du Représentant spécial du Directeur général au Guatemala, une «formation diplômante internationale sur l'interprétation et l'application des conventions de l'OIT». Ont participé à cette entreprise la totalité des juges et magistrats du travail et de la prévoyance sociale de la République du Guatemala, ainsi que 150 auxiliaires de tribunaux du travail et de la prévoyance sociale et des membres du personnel de la Chambre des recours en *amparo* et des procédures de prise à partie de la Cour suprême de justice. Dans le cadre de cette formation, un dialogue a été organisé avec les représentants des syndicats et des employeurs.

Ministère public

39. La procureure générale a souligné qu'il convenait de poursuivre la formation des procureurs, des enquêteurs et des auxiliaires dans le domaine des normes internationales du travail. A cet effet a été signé un addendum à la déclaration d'intention conclue en 2012 entre le ministère public et l'OIT, qui porte sur la mise en place en 2014 d'un programme de formation sur l'OIT, les normes internationales du travail et le système de contrôle et sur la lutte contre la violence qui touche le mouvement syndical et contre l'impunité.

Mouvement syndical et populaire autonome et Autorité de coordination des Global Unions au Guatemala

40. Les représentants des centrales syndicales ont déclaré ce qui suit: 1) le ministère du Travail a fourni des informations sur une série de protocoles, décrets ministériels et conventions institutionnelles, ainsi que sur la mise en place d'une nouvelle organisation interne permettant d'améliorer son fonctionnement mais, dans la pratique, les résultats en matière de respect de la législation sont très relatifs; 2) par exemple, d'après les informations placées sur la page Web du ministère du Travail, 70 pour cent des entreprises qui bénéficient de divers avantages en vertu du décret n° 28-89 (*maquilas*) versent un salaire minimum inférieur à celui que reçoivent les autres travailleurs du pays; 3) la Commission de règlement des conflits en matière de liberté syndicale et de négociation collective soumis à l'OIT est en train d'établir son règlement intérieur; 4) au cours du forum syndical du ministère public, il a été indiqué que l'on avait autorisé l'embauche de cinq auxiliaires pour renforcer l'unité spéciale du ministère public pour les délits commis contre des syndicalistes; 5) il a été créé un groupe technique syndical au sein du ministère de l'Intérieur, mais peu de progrès ont été réalisés sur le plan de son fonctionnement ou sur celui des outils techniques applicables spécifiquement aux délits commis contre des syndicalistes; 6) on observe que le procureur aux droits de l'homme est moins intéressé par les cas de violation des droits au travail; 7) les représentants des centrales syndicales n'ont pas entendu parler de mesures concrètes de renforcement du dialogue en matière de liberté syndicale et de négociation collective qui auraient été prises en ce qui concerne les partenaires sociaux.

CACIF

41. Les représentants du CACIF ont souligné l'importance du dialogue avec les travailleurs et du respect de la liberté syndicale. Ils ont déclaré que, dans ce contexte, l'existence d'organisations de travailleurs représentatives est d'une importance fondamentale. Ils ont signalé par ailleurs que le CACIF s'emploie à faire en sorte que ses membres respectent la législation nationale et les normes internationales du travail. Ils ont souligné l'importance que revêt la création de la Commission de règlement des conflits en matière de liberté syndicale et de négociation collective soumis à l'OIT.

Point 9. Il convient de lancer à l'échelle du pays une vaste campagne de sensibilisation sur la liberté syndicale, les droits de l'homme relatifs au travail et le droit d'organisation pour les travailleurs et les employeurs

Délai: 60 jours.

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

42. Les représentants du ministère ont indiqué que, le 28 août 2014, la Commission tripartite chargée des affaires internationales du travail a accepté de solliciter l'assistance technique du BIT en vue de la conception et de la réalisation du projet de campagne de sensibilisation.

Mouvement syndical et populaire autonome et Autorité de coordination des Global Unions au Guatemala

43. Les représentants des centrales syndicales ont indiqué que le non-respect de la liberté syndicale et du droit à la négociation collective et les actions antisyndicales menées dans le pays démontrent l'urgence qu'il y a à lancer la campagne en question. Ils ont fait savoir qu'ils ont adressé à ce sujet une communication à la Vice-Présidente de la nation, mais qu'ils n'ont pas obtenu de réponse. Ils considèrent que la question de la campagne devrait faire l'objet d'une consultation tripartite.

CACIF

44. Les représentants du CACIF ont indiqué qu'il est important que ce thème fasse l'objet d'une discussion dans le cadre de la Commission tripartite chargée des affaires internationales du travail. Ils considèrent qu'il faudrait dans un premier temps organiser des séminaires sectoriels de formation à la liberté syndicale et à la négociation collective.

Point 10. Propositions de réforme du pouvoir judiciaire

(Modifier le décret n° 41-99 – 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; mettre en place de nouvelles règles déontologiques et procédures disciplinaires pour les juges et magistrats des tribunaux du travail; améliorer la formation et l'évaluation du comportement professionnel des juges, avocats et autres fonctionnaires intervenant dans l'administration de la justice du travail, en élaborant notamment un programme intensif de formation continue sur les normes internationales du travail.)

Délai: 60 jours.

Pouvoir judiciaire

45. Le président de la Cour suprême de justice a indiqué qu'un projet de réforme de la loi sur la magistrature a été discuté avec des magistrats et des avocats. Le projet a été soumis au Congrès, qui a été prié de l'examiner d'urgence. D'après le président, la réforme de la législation peut être fondamentale dans la lutte contre la mauvaise administration de la justice. Il a ajouté que le commissaire de la CICIG a également souligné qu'il fallait que la réforme soit adoptée très prochainement.

Point 11. Le bureau de l'OIT au Guatemala devra être renforcé et apporter aux mandants tripartites un appui pour 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

(Participation active de l'OIT à l'application effective de la présente feuille de route.)

Délai: immédiat.

46. Les représentants du gouvernement et les partenaires sociaux se sont félicités de la présence du Représentant du Directeur général du BIT au Guatemala.

Autres informations communiquées à la mission

47. Le Président de la République a informé les membres de la mission que son gouvernement est pleinement disposé à garantir les droits des travailleurs, et notamment celui de s'organiser et celui de manifester. Il a affirmé qu'il existe un dialogue permanent avec les organisations syndicales dans le cadre duquel sont examinés les accords et les projets de loi qui doivent être soumis au Congrès de la République. Il a ajouté que le ministère de l'Intérieur et le ministère public s'emploient à mettre fin aux violences dans le pays.
48. Les représentants du Mouvement syndical et populaire autonome et de l'Autorité de coordination des Global Unions au Guatemala ont dénoncé: 1) le refus d'enregistrement de syndicats et/ou les obstacles auxquels se heurte cet enregistrement (c'est le cas par exemple du Syndicat des professeurs d'éducation physique et de celui des travailleurs de la santé de Tecpán); 2) les obstacles à l'exercice du droit à la négociation collective et les violations de conventions collectives (par exemple, à l'Institut de développement municipal, dans le secteur des entreprises bananières, au Registre foncier général et au parc zoologique La Aurora); 3) le licenciement antisyndical de 29 travailleurs (dont six dirigeants syndicaux qui, pour certains, avaient plus de dix ans d'ancienneté dans l'entreprise) à l'occasion d'un conflit collectif dans l'industrie du café (propriétés Santa Elena et El Ferrol, municipalité d'El Tumbador, département de San Marcos), ainsi que l'agression physique d'un dirigeant syndical et des violations des normes en matière de sécurité et de santé au travail dans les propriétés en question.
49. Le Mouvement syndical indigène et paysan du Guatemala (MSICG) s'est entretenu avec les membres de la mission. Ses représentants ont déclaré ce qui suit: 1) les enquêtes sur les homicides de dirigeants syndicaux ou de syndicalistes dénoncés devant l'OIT piétinent; 2) les personnes qui se constituent en syndicat ou les syndicalistes qui dénoncent le non-respect des conventions collectives ou de la législation du travail continuent de faire l'objet de menaces de mort (de nombreux cas sont cités, dont certains concernent des dirigeants du MSICG); 3) les procureurs du ministère public refusent de recevoir des plaintes; 4) le système de protection des syndicalistes est inefficace; 5) les décisions de justice en matière de réintégration de dirigeants syndicaux ou de syndicalistes ne sont pas appliquées (plusieurs cas sont cités); 6) aucune des réformes législatives recommandées par les organes de contrôle de l'OIT n'a été menée à bien; 7) le seuil trop élevé fixé par la législation pour constituer des syndicats d'industrie empêche dans la pratique la création de ce type d'organisation (il est fait référence au secteur des *maquilas* où, selon le MSICG, la constitution d'un syndicat d'industrie exige un effectif minimal de 80 000 travailleurs); 8) la liberté syndicale est constamment remise en question, il est fait obstacle à l'enregistrement des syndicats et les licenciements antisyndicaux sont nombreux; 9) en 2013, seulement 47 conventions collectives étaient en vigueur; les obstacles à la négociation collective empêchent l'exercice du droit à la négociation collective.

Résumé des mesures prises pendant la mission dans certains domaines mentionnés dans la feuille de route

Lutte contre la violence qui touche le mouvement syndical et contre l'impunité

50. Les membres de la mission ont assisté à la signature d'une convention-cadre de coopération entre le pouvoir judiciaire, le ministère public, le ministère de l'Intérieur et le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, qui prévoit la constitution d'un groupe de coordination interinstitutionnel qui aura pour fonction de fournir et échanger des informations sur les délits commis contre des travailleurs syndiqués.
51. Par ailleurs, dans le but de systématiser et approfondir les activités de formation en matière de normes internationales du travail et de lutte contre la violence et l'impunité à l'intention des procureurs, des enquêteurs et des auxiliaires du ministère public, celui-ci et le Département des normes internationales du travail ont conclu un addendum à la déclaration d'intention signée en 2012 par les deux parties. Cet addendum prévoit le lancement en 2014 d'un programme de formation spécifique sur les thèmes susmentionnés. De plus, le jeudi 11 septembre 2014, à la faveur de la présence de la mission au Guatemala, a été organisé un atelier de sensibilisation sur les normes internationales du travail à l'intention des 12 membres de l'unité spéciale du ministère public pour les délits commis contre des syndicalistes.

Questions législatives

52. Le Congrès de la République, par l'intermédiaire du président de la Commission du travail, a demandé au BIT une assistance pour la formation de ses membres dans le domaine des normes internationales du travail. Pour faire suite à cette demande, le Congrès de la République et le Département des normes internationales du travail ont signé le 10 septembre une déclaration d'intention. Il est prévu d'organiser très prochainement une activité de formation consacrée spécifiquement aux normes internationales du travail, et en particulier aux commentaires des organes de contrôle sur l'application des conventions n^{os} 81, 87 et 98.

Dialogue social

53. Les membres de la mission ont visité les locaux du siège de la Commission de règlement des conflits en matière de liberté syndicale et de négociation collective soumis à l'OIT et se sont entretenus avec le médiateur et les membres de la commission. Ils ont assisté aux débats destinés à finaliser le règlement intérieur de cette dernière et pris acte du fait qu'elle examinait actuellement les cas en instance devant le Comité de la liberté syndicale qui pourraient être traités avant la fin de l'année.

Points importants et prioritaires qui appellent d'urgence des mesures complémentaires

- L'identification et la condamnation des auteurs des 58 homicides de dirigeants syndicaux et syndicalistes portés à la connaissance de l'OIT et des décès par mort violente de 16 syndicalistes intervenus entre le 2 janvier 2013 et le 20 août 2014, ainsi que des autres actes de violence dénoncés devant l'OIT;
- l'adoption de mesures de protection des dirigeants syndicaux et syndicalistes menacés;
- l'adoption de réformes législatives recommandées par les organes de contrôle de l'OIT afin de mettre la législation en conformité avec la convention n° 87;
- le lancement d'une vaste campagne de sensibilisation dans le domaine de la liberté syndicale et de la négociation collective et la formation des partenaires sociaux à ces questions.