



Conseil d'administration

334^e session, Genève, 25 octobre-8 novembre 2018

GB.334/INS/9(Rev.)

Section institutionnelle

INS

Date: 2 novembre 2018

Original: anglais

NEUVIÈME 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

Information sur les progrès accomplis

Objet du document

Le présent document fait suite à la demande formulée à sa session de juin 2018 par le Conseil d'administration, qui a souhaité que cette question lui soit soumise de nouveau à sa session d'octobre-novembre 2018 (voir le projet de décision au paragraphe 48).

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

Principal résultat/élément transversal déterminant: Résultat 2: Ratification et application des normes internationales du travail et élément transversal déterminant relatif aux normes internationales du 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; GB.322/INS/8;
GB.323/INS/6(Rev.); GB.324/INS/4; GB.325/INS/8(Rev.1); GB.328/INS/10(Rev.); GB.329/INS/13(Rev.);
GB.331/INS/12(Rev.); GB.332/INS/9(Rev.); GB.333/INS/4(Rev.).

1. A sa 333^e session (juin 2018), tenant compte des informations communiquées par le gouvernement et les syndicats du Guatemala et du peu de temps écoulé depuis sa 332^e session (mars 2018), et prenant note, d'une part, des progrès notables accomplis, notamment dans la mise en place de la Commission nationale tripartite des relations professionnelles et de la liberté syndicale et, d'autre part, des points de la feuille de route qui continuaient d'appeler des mesures urgentes, le Conseil d'administration: *a)* a reconnu les progrès accomplis et prié instamment le gouvernement et les partenaires sociaux du pays, avec l'appui de l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et de la Confédération syndicale internationale (CSI) et l'assistance technique du Bureau et de son représentant au Guatemala, de poursuivre les discussions en cours afin qu'une proposition de loi pleinement conforme au point 5 de la feuille de route puisse être soumise au Congrès de la République pour approbation; *b)* a prié instamment le gouvernement et les partenaires sociaux du pays de continuer à consacrer, avec l'assistance technique du Bureau et de son représentant au Guatemala, tous les efforts et toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre complète des autres aspects de l'accord national visant à résoudre les points de la plainte et de la feuille de route encore en suspens; *c)* a demandé au Bureau d'élaborer un programme complet d'assistance technique pour soutenir la Commission nationale tripartite des relations professionnelles et de la liberté syndicale et aider à la résolution des points qui étaient encore en suspens; *d)* s'est félicité de l'accord sur une mission tripartite chargée d'observer les progrès réalisés et de formuler des recommandations en vue de garantir que les engagements contenus dans la feuille de route, en particulier les amendements au Code du travail, seraient pris en considération conformément à l'accord national tripartite conclu en novembre 2017; *e)* a encouragé la communauté internationale à allouer les ressources nécessaires au programme d'assistance technique susmentionné; *f)* a voulu croire que les progrès qui devaient être accomplis concernant tous les aspects susmentionnés permettraient de clore à sa 334^e session (octobre-novembre 2018) la procédure qu'il avait engagée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT.
2. Conformément au point *d)* de la décision du Conseil d'administration, une mission tripartite de l'OIT s'est rendue au Guatemala du 26 au 29 septembre 2018. Son rapport, présenté ci-dessous, est fondé sur les informations qui lui ont été transmises oralement ou par écrit au cours de sa visite dans le pays. Par la suite, le gouvernement du Guatemala a envoyé une communication datée du 1^{er} octobre 2018 dans laquelle il rappelle de manière détaillée les renseignements fournis à la mission sur le fonctionnement de la Commission nationale tripartite des relations professionnelles et de la liberté syndicale et sur la mise en œuvre de la feuille de route. Les éléments supplémentaires contenus dans cette communication sont brièvement résumés à la fin du présent document. Les communications que le gouvernement a transmises au Conseil d'administration peuvent être consultées dans leur intégralité (en espagnol) par les mandants.

Rapport de la mission tripartite sur sa visite au Guatemala (26-29 septembre 2018)

3. La mission tripartite était composée de M. Carlos Briceño, représentant du gouvernement du Pérou, de M. Mthunzi Mdwaba, porte-parole du groupe des employeurs et Vice-président du Conseil d'administration, accompagné de M. Roberto Suarez Santos, secrétaire général par intérim de l'OIE, ainsi que de M. Luc Cortebeeck, ancien Président du Conseil d'administration et représentant des travailleurs au sein de cet organe, accompagné de M. Alex Praça, chargé des droits de l'homme et des droits syndicaux en Amérique latine au sein de la CSI. La mission a été appuyée par M^{me} Corinne Vargha, directrice du Département des normes internationales du travail du BIT, M^{me} Carmen Moreno, directrice du Bureau de l'OIT pour l'Amérique centrale, Haïti, Panama et la République dominicaine, et une équipe de fonctionnaires du BIT.

4. Au cours de sa visite, la mission a rencontré M. Jaffeth Cabrera, Vice-président de la République, M. Gabriel Aguilera, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, ainsi que M. Francisco Sandoval, son vice-ministre du Travail, et le reste de son équipe, M. Kamilo Rivera, vice-ministre de l'Intérieur, M^{me} Vitalina Orellana, présidente de la Chambre des recours en *amparo* et des procédures préliminaires de la Cour suprême (la Chambre compétente en matière de travail: ci-après la «Chambre du travail»), M^{me} María Consuelo Porra, procureure générale, et son équipe, M. Emanuel Ranfery Montúfar, vice-président de la Commission du travail du Congrès, M^{me} Rebeca Arias, Coordonnatrice résidente des Nations Unies au Guatemala, ainsi que des représentants du Comité de coordination des associations agricoles, commerciales, industrielles et financières (CACIF), du Mouvement syndical et populaire autonome du Guatemala et de Global Unions au Guatemala.
5. La mission tripartite exprime sa gratitude et ses remerciements au Vice-président de la République ainsi qu'aux autorités publiques et aux partenaires sociaux du Guatemala pour leur accueil chaleureux, leur franchise et leur adhésion aux objectifs de la mission. Elle souhaite remercier en particulier le nouveau ministre du Travail et de la Prévoyance sociale et son équipe pour les renseignements importants qu'ils lui ont fournis oralement et par écrit. La mission relève tout particulièrement la qualité du dialogue auquel elle a assisté au cours des différentes séances de travail. Elle présente ci-après un résumé des informations recueillies sur les principaux indicateurs de la feuille de route et la voie à suivre, suivi de quelques remarques finales.

I. Informations recueillies sur les principaux indicateurs de la feuille de route

Homicides de dirigeants et membres de syndicats: enquêtes en cours et condamnations déjà prononcées

Ministère public

6. Le ministère public a souligné que l'Unité spéciale d'enquête sur les délits commis contre des syndicalistes (ci-après «Unité spéciale») avait été considérablement renforcée et que son budget annuel était passé de 868 216 quetzales en 2011 à 4 178 537 quetzales en 2017. Initialement composée de 5 fonctionnaires, l'Unité spéciale compte à présent 19 membres répartis dans trois départements d'inspection (l'un enquête sur les morts violentes de syndicalistes et les deux autres traitent des cas de non-exécution d'ordonnances judiciaires de réintégration).
7. Le ministère public a donné à la mission un aperçu de la manière dont étaient traitées 90 affaires relatives aux décès de dirigeants ou de membres de syndicats depuis leur enregistrement en 2004. Selon ces informations: i) 17 condamnations ont été prononcées dans 15 affaires (2 affaires ayant fait l'objet de 2 jugements); ii) 4 affaires ont abouti à un acquittement; iii) dans 1 affaire, 1 décision concernant l'application de mesures de sécurité et de mesures correctives a été rendue; iv) dans 6 affaires, les poursuites pénales ont été abandonnées à la suite du décès des suspects; v) 1 affaire faisait l'objet d'un débat judiciaire; vi) dans 3 affaires, la procédure en était à un stade intermédiaire; vii) dans 6 affaires, des mandats d'arrêt avaient été émis; viii) 54 affaires en étaient au stade de l'enquête. Le ministère de l'Intérieur a en outre souligné que: i) le nombre de jugements concernant le décès de syndicalistes avait beaucoup augmenté depuis la création de l'Unité spéciale (17 jugements entre 2012 et 2018 contre 7 entre 2004 et 2011); ii) 2014 a été l'année au cours de laquelle le nombre de condamnations prononcées a été le plus élevé (6). Il a également évoqué le nombre élevé de morts violentes dans l'ensemble de la société guatémaltèque (environ 3 500 meurtres par an) et les difficultés rencontrées à cet égard par les autorités publiques compétentes.

8. Le ministère public a insisté sur l'importance de l'instruction n° 1-2015 pour établir si les victimes menaient des activités syndicales. Cette instruction a permis d'accélérer les enquêtes, ce qui s'est notamment traduit par une identification rapide des suspects dans les affaires concernant l'homicide de M^{me} Brenda Marleni Tambito (assassinée en 2016) et de M. Tomas Francisco Ochoa Salazar (assassiné en 2017).
9. En ce qui concerne la collaboration avec la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG), le ministère public a rappelé que ladite commission avait accepté d'examiner les dossiers d'enquête concernant 12 homicides choisis par le mouvement syndical. Dans ces 12 affaires, la situation était la suivante: i) dans 2 affaires, 1 condamnation avait été prononcée; ii) dans 2 autres, les poursuites pénales avaient été abandonnées à la suite du décès des suspects; iii) dans les 8 restantes, 1 enquête était toujours en cours.
10. Le ministère public a indiqué à la mission qu'il avait sollicité l'aide de la Division des enquêtes pénales de la police nationale civile aux fins des investigations relatives à plusieurs homicides de syndicalistes. En outre, le 20 août 2018, il a de nouveau demandé au vice-ministre de l'Intérieur de mettre à sa disposition un effectif suffisant pour exécuter plusieurs mandats d'arrêt.
11. Pour ce qui est de l'échange d'information avec le mouvement syndical, le ministère public a fait savoir à la mission que: i) le groupe de travail syndical du ministère public, créé en 2013, n'avait plus d'existence juridique depuis septembre 2017; ii) la participation des syndicats à ce groupe de travail avait été irrégulière et de plus en plus faible; iii) le ministère public était prêt à échanger des informations avec le mouvement syndical chaque fois que cela serait nécessaire; iv) une convention était sur le point d'être conclue avec la commission nationale tripartite.

Organisations syndicales

12. Les représentants syndicaux ont signalé que, malgré l'instruction n° 1-2015, la méthode utilisée pour enquêter sur les liens éventuels entre les homicides commis et les activités syndicales des victimes n'avait pas été correctement appliquée. Ils ont affirmé que la plupart des syndicalistes décédés de mort violente participaient, avant leur assassinat, à des conflits collectifs. Or les enquêteurs avaient conclu que les crimes commis n'étaient pas liés aux activités syndicales des victimes et, pour chacune des condamnations prononcées jusqu'alors, les tribunaux n'avaient pas retenu l'engagement syndical des victimes comme un mobile de leur meurtre. Les représentants syndicaux ont attiré l'attention de la mission sur les récents homicides de deux dirigeants syndicaux et allégué que, en dépit des plaintes déposées auprès de l'Unité spéciale du ministère public pour actes de violence et menaces à l'encontre de syndicalistes, les enquêtes sur ces deux meurtres ne semblaient pas prendre en considération les activités syndicales des victimes.
13. Dans le rapport remis à la mission, les organisations syndicales signalent que, malgré plusieurs homicides commis au cours des derniers mois, la nouvelle procureure générale, nommée le 17 mai 2018, n'a toujours pas manifesté d'intérêt particulier pour les enquêtes sur les meurtres de syndicalistes et n'a pris aucune mesure pour poursuivre la collaboration avec la CICIG à cet égard.
14. Les représentants syndicaux ont regretté que le groupe de travail syndical du ministère public chargé d'échanger des informations avec les syndicats ait cessé de se réunir depuis septembre 2017. Ils ont indiqué qu'aucun dispositif n'était actuellement en place pour informer les syndicats ou recueillir des renseignements auprès de ceux-ci à la suite du meurtre d'un syndicaliste.

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

15. Les représentants du CACIF ont fait part de leur rejet catégorique de toute forme de violence et insisté sur la nécessité d'élucider tous les homicides de syndicalistes. Ils ont rappelé, d'une part, le nombre très élevé de morts violentes dans l'ensemble de la société guatémaltèque et, d'autre part, les grandes difficultés rencontrées par le système de justice pénale du pays ainsi que la forte impunité qui en découle. Ils ont salué les mesures prises et les progrès accomplis par le ministère public par l'intermédiaire de l'Unité spéciale et fait observer qu'il n'était aucunement fait état de motifs antisyndicaux dans les verdicts de culpabilité rendus jusqu'alors. Ils ont réaffirmé que le CACIF était disposé à appuyer les efforts déployés pour élucider les affaires en cours.

Réalisation, en concertation avec les organisations syndicales concernées, d'une évaluation des risques pour tous les dirigeants syndicaux ou membres de syndicats visés par des menaces et mise en place de mesures de protection en conséquence

Ministère public

16. Le ministère public a informé la mission que, si un seul meurtre de syndicaliste a été signalé en 2017, quatre nouveaux cas ont été enregistrés depuis avril 2018, dont deux concernent des dirigeants de syndicats municipaux et les deux autres des dirigeants syndicaux et des syndicalistes du secteur de la santé. Au sujet des mesures destinées à assurer la sécurité de dirigeants syndicaux et de syndicalistes, le ministère public a déclaré qu'il avait demandé, depuis janvier 2018, 42 mesures de sécurité immédiates et préventives et 53 mesures établissant un périmètre de sécurité.

Ministère de l'Intérieur

17. A propos des mesures de sécurité demandées et accordées aux membres du mouvement syndical entre janvier et juillet 2018, le ministère de l'Intérieur a fourni à la mission des informations selon lesquelles, sur les 68 demandes présentées: i) 59 ont abouti à l'octroi d'une mesure établissant un périmètre de sécurité; ii) une a abouti à l'octroi d'une mesure de sécurité personnelle; iii) une a été rejetée parce que le risque était jugé faible; iv) 7 sont en cours d'examen. Le ministère a ajouté qu'au total quatre dirigeants syndicaux bénéficiaient actuellement de mesures de sécurité personnelle (respectivement depuis 2018, 2017, 2016 et 2011). L'évaluation des risques réalisée par le ministère de l'Intérieur a été menée sur la base du Protocole de mise en œuvre de mesures de sécurité immédiates et préventives en faveur des travailleurs syndiqués, des dirigeants syndicaux et des personnes liées à la défense des droits des travailleurs, élaboré en collaboration avec le mouvement syndical et adopté en octobre 2016. Le ministère de l'Intérieur a également souligné: i) l'utilité de l'Instance d'analyse des attaques contre les défenseurs des droits de l'homme. Cet organe se réunit une fois par semaine et est ouvert au mouvement syndical. Il permet au mouvement syndical de soulever des questions de sécurité devant les autorités compétentes; ii) la mise en place, en 2014, du Groupe interinstitutionnel de coordination des enquêtes sur les délits commis contre des syndicalistes et des dirigeants syndicaux, auquel participent le pouvoir judiciaire, le ministère public, le ministère de l'Intérieur et le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale; iii) la mise en place de la permanence téléphonique d'urgence, qui permet 24 heures sur 24 de dénoncer des actes de violence et des menaces envers des dirigeants syndicaux ou des syndicalistes.

Organisations syndicales

18. Les représentants syndicaux ont dénoncé l'assassinat de six dirigeants syndicaux et syndicalistes depuis le 30 avril 2018 dans un contexte de violence accrue contre les militants sociaux. Ils ont allégué que, dans deux des six cas, les victimes avaient demandé au ministère de l'Intérieur, sans succès, à bénéficier de mesures de sécurité. Ils ont dénoncé le fait que, depuis l'entrée en fonctions du nouveau ministre de l'Intérieur en janvier 2018, l'efficacité des mesures de sécurité accordées par les autorités aux défenseurs des droits de l'homme en général et aux syndicalistes en particulier s'était fortement dégradée. Ils ont souligné notamment que: i) le mandat du Groupe de travail technique syndical permanent pour une protection globale, dont la vocation était d'assurer le dialogue entre le ministère de l'Intérieur et le mouvement syndical, n'a pas été renouvelé cette année; ii) les services du ministère de l'Intérieur ont soumis l'octroi de mesures de sécurité aux dirigeants et syndicalistes à des procédures administratives contraignantes; iii) le Protocole de mise en œuvre de mesures de sécurité immédiates et préventives en faveur des travailleurs syndiqués, des dirigeants syndicaux et des personnes liées à la défense des droits des travailleurs n'est plus appliqué; iv) les mesures établissant un périmètre de sécurité sont pour la plupart inefficaces; v) les policiers et le personnel de sécurité chargés de la mise en œuvre du programme de protection ne disposent pas de ressources essentielles telles que véhicules, carburant ou indemnités journalières; vi) les fonctionnaires en charge de l'Instance d'analyse des attaques contre les défenseurs des droits de l'homme du ministère de l'Intérieur changent souvent, et l'incertitude plane sur le maintien de cet organe.

Elaboration d'un projet de loi assurant la mise en conformité de la législation nationale avec les dispositions de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, compte tenu des observations de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR)

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

19. Le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a d'abord rappelé que: i) en février 2018, les mandants tripartites nationaux étaient déjà parvenus à un accord sur la réforme de plusieurs aspects de la législation à la demande des organes de contrôle de l'OIT, les syndicats de branche et le droit de grève étant les deux derniers points encore en suspens; ii) le gouvernement avait proposé en 2016, dans le projet de loi n° 5199, une réforme législative répondant aux observations des organes de contrôle de l'OIT relatives aux conditions à remplir pour constituer un syndicat de branche et voter une grève. Les partenaires sociaux ayant finalement décidé de ne pas soutenir le projet de loi, le Congrès n'a pas adopté le texte. Le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a ensuite informé la mission que, dans le cadre d'un accord signé le 28 août 2018, les mandants tripartites nationaux étaient parvenus à un consensus sur une série de principes devant servir de base à la future législation relative aux deux questions en suspens. L'accord demandait en outre au Congrès de s'abstenir de légiférer sur ces deux questions avant qu'un véritable consensus tripartite ne soit trouvé sur un projet de texte. Le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale s'est en outre déclaré disposé à convenir, avant la fin de la mission tripartite, d'une méthodologie et d'un calendrier détaillé en vue de donner corps aux principes susmentionnés dans un projet de loi, et il a demandé au BIT d'apporter une assistance technique aux mandants tripartites pour les aider à surmonter les divergences qu'ils pourraient avoir sur certaines questions sensibles. Par la suite, sur proposition du ministère du Travail et de la

Prévoyance sociale, les trois parties sont convenues de solliciter immédiatement l'appui d'un expert international mandaté par le Bureau pour procéder dans les prochaines semaines à la concrétisation des principes convenus le 28 août 2018 dans un projet de loi fondé sur un consensus tripartite.

Commission du travail du Congrès

20. Le vice-président de la Commission du travail du Congrès a rappelé les contacts fructueux et fréquents qu'entretiennent cet organe et la commission nationale tripartite avec l'appui constant du représentant spécial du Directeur général du BIT au Guatemala. Il a fait part de l'engagement de sa commission, fondé sur l'intérêt supérieur des citoyens guatémaltèques, à préserver les accords conclus par la commission nationale tripartite et à tout mettre en œuvre pour accélérer l'examen des propositions de loi que cette dernière pourrait présenter.

Organisations syndicales

21. Les représentants syndicaux ont déclaré que la réforme législative portant sur les syndicats de branche et sur la grève devait se fonder sur les observations de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) afin de garantir la conformité de la législation nationale aux conventions n^{os} 87 et 98 de l'OIT. Ils ont souligné que la législation actuelle, en vertu de laquelle il n'est possible de constituer un syndicat de branche que si 50 pour cent plus un des travailleurs concernés y adhèrent, constituait un obstacle inacceptable à la liberté syndicale qui doit être levé sans plus attendre. Ils ont en outre déclaré que: i) le mouvement syndical avait soumis en mai 2018 une proposition de texte sur les syndicats de branche et sur le droit de grève mais n'avaient reçu aucun commentaire des employeurs et du gouvernement, ce silence illustrant le manque de volonté de prendre des mesures concrètes sur ces questions; ii) tout en insistant sur le fait que l'accès au travail des briseurs de grève est une question hautement sensible pour le mouvement syndical, ils soutiennent pleinement les principes adoptés en août 2018 comme base de la future législation; iii) bien que la commission nationale tripartite et la Commission du travail du Congrès entretiennent de bonnes relations, il faudrait, pour s'assurer que la plénière du Congrès est disposée à appuyer les propositions de loi présentées par la commission, que les employeurs et le gouvernement apportent un soutien actif et travaillent en réseau.

CACIF

22. Les représentants des employeurs ont estimé que l'accord tripartite conclu en août 2018 présente un intérêt majeur car il reflète de manière concrète les intérêts et les préoccupations des trois parties sur des questions essentielles et sensibles. Ils ont souligné l'importance que les employeurs attachent à la reconnaissance du droit au travail dans le cadre des actions de grève. Les représentants des employeurs ont indiqué qu'ils feraient tout leur possible pour obtenir dans les prochains jours l'accord du CACIF sur la fixation à 90 du nombre d'adhérents nécessaires pour créer un syndicat de branche, sous réserve que l'accord tripartite d'août soit respecté dans sa totalité. Ils ont proposé aux autres membres de la commission nationale tripartite de publier une déclaration conjointe invitant le Congrès à respecter les accords conclus dans le cadre du dialogue tripartite.

**Augmentation significative du pourcentage
de décisions de réintégration de travailleurs victimes
de licenciements antisyndicaux effectivement
appliquées**

Cour suprême

23. La présidente de la Chambre du travail a expliqué à la mission que, pendant de nombreuses décennies, le pouvoir judiciaire s'était très peu intéressé aux conflits du travail. Elle a décrit en détail les nombreuses mesures prises récemment par la Chambre du travail pour remédier à cette situation. Pour 2018, elle a mentionné en particulier: i) la création de deux nouveaux tribunaux du travail; ii) la nomination de juges supplémentaires dans six tribunaux du travail qui étaient jusqu'alors dotés d'un juge unique; iii) la numérisation des tribunaux du travail et l'adoption de la signature électronique pour accélérer le traitement de leurs tâches administratives; iv) l'achat du matériel nécessaire pour tenir des audiences afin d'accélérer les procédures judiciaires relatives aux questions de travail; v) la conclusion de plusieurs conventions interinstitutions et l'adoption de mesures de formation destinées à renforcer les capacités des juges du travail et de leurs collaborateurs juridiques.
24. Après avoir souligné qu'entre 2014 et 2017 le nombre des conflits du travail portés devant la justice avait augmenté de 45 pour cent, la présidente de la Chambre du travail a fourni à la mission des statistiques sur les demandes de réintégration formées au cours de la période allant de janvier 2017 au 26 septembre 2018. Elle a notamment fait savoir que: i) 2 828 demandes de réintégration ont été formées au cours de cette période; ii) 1 754 concernaient le secteur public et 171 le secteur privé, et 903 étaient d'origine inconnue; iii) sur ces 2 828 demandes, 1 259 avaient déjà donné lieu à une décision de justice et 1 569 étaient encore en instance; iv) sur les 1 259 demandes examinées, 976 ont abouti à une ordonnance de réintégration et les 283 autres ont été rejetées; v) sur les 976 réintégrations ordonnées, 402 avaient déjà été exécutées et 279 étaient en cours d'exécution; dans les 295 autres cas, l'employeur a contesté l'ordonnance de réintégration soit en faisant appel, soit en refusant illégalement de se conformer à celle-ci (il n'y a pas de données ventilées permettant de distinguer ces deux situations très différentes). La présidente de la Chambre du travail a en outre indiqué que: i) 80 pour cent de tous les recours en *amparo* formés devant la Cour suprême concernaient des conflits du travail; ii) pendant la période allant de janvier 2017 au 26 septembre 2018, 1 378 cas de refus d'exécution d'une ordonnance de réintégration (chiffre incluant les demandes de réintégration formées avant janvier 2017) avaient été transmis au ministère public à des fins de poursuites pénales.
25. La présidente de la Chambre du travail a enfin indiqué que celle-ci avait élaboré un projet de code de procédure du travail. Ce projet a récemment été soumis à la commission nationale tripartite et il appartient maintenant aux partenaires sociaux de proposer des améliorations supplémentaires pour accroître l'efficacité des procédures de réintégration. Répondant à des questions précises de la mission, la présidente de la Chambre du travail a fait savoir que: i) il n'y avait pas de données ventilées sur les ordonnances de réintégration relatives aux licenciements antisyndicaux; ii) dans le système actuel, le respect effectif des ordonnances de réintégration ne relève pas uniquement des tribunaux du travail mais aussi, dans une très large mesure, du ministère public et des juridictions pénales.

Organisations syndicales

26. Les représentants syndicaux ont noté que les efforts déployés par la présidente de la Chambre du travail, notamment la création de nouveaux tribunaux et l'amélioration de l'infrastructure des tribunaux du travail, avaient donné des résultats positifs. Ils ont toutefois fait observer à la mission que: i) selon les statistiques de la Cour suprême, 42 pour cent des ordonnances de réintégration n'ont pas été exécutées; ii) aucune action pénale n'a été engagée par le

ministère public en cas de refus d'exécution d'une ordonnance de réintégration; iii) aucun mécanisme ne permet donc, à l'heure actuelle, d'imposer la réintégration, en particulier dans le secteur privé; iv) les tribunaux du travail continuent de souffrir d'une grave pénurie de ressources et certains juges pratiquent le trafic d'influence; v) l'accès à des mécanismes de protection efficaces revêt une importance particulière dans un contexte où la création de syndicats donne généralement lieu à de lourdes représailles.

CACIF

27. Les représentants des employeurs ont déclaré qu'il convenait de prendre acte des progrès résultant des nombreuses mesures prises par la Chambre du travail. Ils ont estimé que, lorsque l'on évalue l'efficacité des tribunaux du travail au Guatemala, il ne faut pas perdre de vue les nombreux problèmes auxquels doit faire face le système judiciaire guatémaltèque dans son ensemble.

Mise en place d'une commission de traitement tripartite des différends

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

28. Le vice-ministre du Travail a rappelé que la Sous-commission sur la médiation et le règlement des conflits était l'une des trois sous-commissions de la commission nationale tripartite et qu'elle remplaçait la Commission de traitement des différends portés devant l'OIT, qui a exercé ses activités de 2015 à 2017. Le vice-ministre a expliqué que cette sous-commission allait prochainement adopter son règlement interne et que la désignation de son médiateur indépendant n'avait pas encore été effectuée.

Organisations syndicales

29. Le représentant des travailleurs qui préside la Sous-commission sur la médiation et le règlement des conflits a informé les membres de la mission que cette dernière n'avait pas encore commencé ses activités car les débats consacrés à l'établissement de son règlement interne étaient toujours en cours. Des divergences subsistaient quant à la question de savoir s'il fallait ou non assurer une participation tripartite à chaque séance de médiation. Les travailleurs étaient favorables à une participation tripartite obligatoire alors que les employeurs et le gouvernement estimaient que la présence du médiateur indépendant suffirait.

CACIF

30. Les représentants des employeurs ont estimé qu'il fallait tirer des enseignements du mode de fonctionnement de la Commission de traitement des différends entre 2015 et 2017. Ils ont notamment estimé qu'il n'était pas nécessaire que le futur médiateur indépendant soit un expert juridique, jugeant préférable qu'il possède une expérience très solide en matière de médiation des conflits.

Lancement d'une vaste campagne de sensibilisation dans le domaine de la liberté syndicale et de la négociation collective

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

31. Le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a indiqué que les mesures prises jusqu'à présent devaient être renforcées et s'est déclaré déterminé à poursuivre la campagne, en

particulier par le biais des médias sociaux du gouvernement et du Journal officiel *Diario de Centroamérica*. Quatre conférences sur le dialogue social et la liberté syndicale seront par ailleurs organisées en collaboration avec les trois principales universités du pays à l'occasion de la célébration du centenaire de l'OIT. Enfin, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a estimé que la commission nationale tripartite devrait être un foyer de convergence permettant aux trois partenaires d'unir leurs forces pour élaborer et lancer des initiatives visant à promouvoir la liberté syndicale et la négociation collective.

Organisations syndicales

32. Les représentants syndicaux ont considéré que les mesures prises pour lancer une campagne de sensibilisation crédible n'avaient pas été à la hauteur des enjeux. Son budget étant très limité, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale n'était pas en mesure d'assurer le financement de cette campagne, et des ressources extérieures étaient donc nécessaires. Les représentants syndicaux ont déclaré que le gouvernement devrait par conséquent, sous l'autorité du Président de la République, prendre toutes les mesures nécessaires pour lever des fonds pour la campagne et mobiliser à cet effet les diverses institutions concernées.

CACIF

33. Les représentants des employeurs ont reconnu, comme leurs homologues, que la recherche des ressources nécessaires pour financer la campagne était une tâche nécessaire mais difficile.

Enregistrement sans entrave des organisations syndicales dans le registre syndical du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

34. Le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a communiqué aux membres de la mission les informations suivantes: i) 29 syndicats (16 du secteur public et 13 du secteur privé) ont été enregistrés par ses soins entre le mois de janvier et le 21 septembre 2018; ii) 183 organisations syndicales (127 du secteur public et 56 du secteur privé) ont été enregistrées entre 2016 et 2018; iii) le délai moyen d'enregistrement est de trois à cinq mois; iv) en 2018, il a enregistré pour la première fois des syndicats de travailleurs composés de salariés titulaires de contrat de durée déterminée ainsi que des syndicats professionnels (travailleurs domestiques et joueurs de football). Tout en reconnaissant que la situation pouvait encore être améliorée et que la commission nationale tripartite était une instance appropriée pour l'examen des questions encore en suspens à cet égard, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a estimé que ces informations témoignaient d'incontestables progrès.

Organisations syndicales

35. Tout en prenant acte des engagements formulés par les actuels ministre et vice-ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, les représentants syndicaux ont déclaré que les syndicats désireux de se faire enregistrer se heurtaient encore à des obstacles injustifiés et que les instances dirigeantes des syndicats rencontraient le même type de difficultés pour se faire enregistrer. Ils ont déclaré que de nombreuses obligations supplémentaires en matière d'enregistrement avaient été introduites unilatéralement au cours du mandat de l'ancien ministre du Travail et de la Prévoyance sociale et que les nouvelles autorités se devaient de les supprimer au plus vite pour respecter la feuille de route.

Evolution du nombre de demandes d'homologation de conventions collectives avec mention du secteur d'activité

Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale

36. Le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a communiqué aux membres de la mission les informations suivantes: i) 13 conventions collectives (8 du secteur privé et 5 du secteur public) ont été homologuées par ses soins entre le mois de janvier et le 19 septembre 2018; ii) 20 autres conventions collectives (15 du secteur public et 5 du secteur privé) n'ont pas encore été homologuées; iii) 38 conventions collectives (24 du secteur privé et 14 du secteur public) ont été homologuées entre 2016 et 2018. Le vice-ministre du Travail a par ailleurs précisé que de nombreuses conventions collectives du secteur public n'avaient pas encore été homologuées parce qu'elles n'étaient pas accompagnées de l'avis financier préliminaire nécessaire pour garantir que les coûts liés à la convention seraient couverts par les ressources publiques existantes. Enfin, le vice-ministre a informé les membres de la mission qu'un projet de décret visant à clarifier la procédure d'homologation des conventions collectives du secteur public avait récemment été soumis pour consultation à la Sous-commission tripartite sur la législation.

Organisations syndicales

37. Les représentants syndicaux ont déclaré que le taux de couverture conventionnelle était extrêmement faible. Ils ont affirmé que: i) seule une cinquantaine de conventions collectives d'entreprise étaient en vigueur dans un pays où 23 000 entités privées étaient enregistrées; ii) en raison de l'impossibilité de créer des syndicats sectoriels, il n'existait pas de conventions collectives sectorielles dans le pays; iii) la procédure d'homologation des conventions collectives par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale était excessivement lente, en particulier pour les conventions du secteur public (entre six et douze mois); iv) les avis hostiles à l'instauration de conventions collectives dans le secteur public relayés par les médias avaient rendu les autorités encore moins enclines à promouvoir l'homologation et eu pour effet de rallonger encore les délais susmentionnés. Enfin, les représentants syndicaux ont fait savoir qu'ils étaient disposés à examiner le projet de décret sur la négociation collective dans le secteur public dans le cadre des travaux de la commission nationale tripartite.

CACIF

38. Les représentants des employeurs ont estimé que, si certaines conventions collectives du secteur public avaient pu donner lieu à des excès, les médias avaient souvent véhiculé une image tronquée et excessivement négative de la négociation collective dans le secteur public. Pour remédier à cette situation, la commission nationale tripartite pourrait publier une déclaration conjointe sur la négociation collective dans le secteur public.

II. Informations reçues au sujet de la Commission nationale tripartite des relations professionnelles et de la liberté syndicale

Institutionnalisation de la commission nationale tripartite

39. Les membres de la commission nationale tripartite ont rappelé que cette dernière avait officiellement été instituée en février 2018 par l'arrêté ministériel n° 45-2018 et ont signalé aux membres de la mission qu'un projet de loi destiné à lui conférer un fondement légal avait été élaboré par sa Sous-commission tripartite sur la législation et soumis au Congrès pour adoption le 4 septembre 2018.

40. Le vice-président de la Commission du travail du Congrès a fait savoir aux membres de la mission que sa commission examinerait le projet de loi le 9 octobre 2018 et ferait tout son possible pour accélérer son examen et son adoption par le Congrès réuni en séance plénière.
41. Au cours des débats avec les membres de la mission, les représentants des employeurs ont proposé que la commission nationale tripartite publie un communiqué de presse invitant le Congrès à adopter sans délai le projet de loi mentionné. La commission nationale tripartite a approuvé cette proposition.

Fonctionnement de la commission nationale tripartite

42. Les membres de la commission nationale tripartite ont informé les membres de la mission que ses trois sous-commissions (sur l'exécution de la feuille de route, sur la médiation et le règlement des conflits, et sur la législation et la politique du travail) tenaient régulièrement des séances de travail. Comme indiqué sous l'indicateur clé n° 6, la Sous-commission sur la médiation et le règlement des conflits n'avait pas encore commencé ses activités de médiation, mais se proposait de le faire dans les plus brefs délais. Dans son rapport remis aux membres de la mission, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale a rappelé que l'existence et les travaux de la commission nationale tripartite favorisaient le dialogue entre, d'une part, les mandants tripartites et, d'autre part, le pouvoir législatif, les autorités judiciaires et le ministère public.

Renforcement de la commission nationale tripartite

43. Lors de leur dernier entretien avec les membres de la mission, les mandants tripartites nationaux ont rappelé qu'il était important de renforcer la commission nationale tripartite à l'aide d'un solide programme de coopération technique, lequel pourrait notamment se traduire par la fourniture d'un appui pour des questions techniques clés et par une formation consacrée à la médiation, au dialogue social et aux techniques de communication.

III. Quelques jalons pour l'avenir

44. La mission a été informée des futures initiatives ci-après:
 - Les trois parties ont décidé d'un commun accord de faire immédiatement appel aux services d'un expert international délégué par le Bureau en vue de concrétiser au cours des prochaines semaines les principes qui ont été arrêtés le 28 août 2018 dans un projet de loi fondé sur un consensus tripartite.
 - Le Congrès va examiner le projet de loi visant à conférer un fondement légal à la commission nationale tripartite.
 - La sous-commission de la Commission nationale tripartite chargée des questions juridiques va examiner un projet de code de procédure du travail ainsi qu'un décret sur l'homologation des conventions collectives du secteur public.
 - Le Bureau, en étroite collaboration avec les mandants nationaux tripartites, va élaborer un solide programme d'assistance technique pour renforcer la commission nationale tripartite et assurer la mise en œuvre de la feuille de route.

IV. Remarques finales

45. La mission:

- prend acte de la volonté politique et du ferme engagement exprimés par les mandants tripartites nationaux;
- se félicite de l'évolution récente, qui va dans le sens d'un dialogue social plus réfléchi et plus constructif, ainsi que du rôle joué à cet égard par l'accord tripartite de novembre 2017;
- rappelle qu'il ne saurait y avoir de dialogue social authentique sans une reconnaissance pleine et entière de la liberté syndicale et de la négociation collective, tant en droit que dans la pratique;
- bien qu'informée que, sur les 90 affaires d'homicide de syndicaliste recensées à ce jour, 15 avaient donné lieu à des verdicts de culpabilité, prend note des initiatives qui ont été prises depuis l'adoption de la feuille de route, moyennant une forte augmentation des effectifs et des ressources financières, pour durcir les poursuites dirigées contre les auteurs d'actes de violence antisyndicale, dans un climat délétère de violence qui affecte l'ensemble de la société guatémaltèque et invite les autorités publiques à continuer d'intensifier sans délai les efforts qu'elles déploient pour élucider les affaires concernant des actes de violence contre des dirigeants ou des membres de syndicats, afin de sanctionner les auteurs et les instigateurs de ces actes, et à assurer rapidement une protection efficace à tous les dirigeants et membres de syndicat en situation de risque;
- rappelle que la liberté syndicale ne peut s'exercer que si les droits fondamentaux, notamment ceux relatifs à la vie et à la sécurité de la personne, sont respectés et pleinement garantis;
- prend note de l'important consensus établi le 28 août 2018 sur les principes qui devraient guider les réformes législatives attendues de longue date destinées à mettre la législation nationale en conformité avec les conventions n^{os} 87 et 98 de l'OIT, et demande fermement aux parties et aux institutions concernées d'élaborer ces réformes et de les adopter sur une base tripartite et sans délai en tenant compte de l'initiative à venir du gouvernement mentionnée au paragraphe 44 du présent document;
- prend note de la soumission au Congrès d'un projet de loi visant à conférer un fondement légal à la Commission nationale tripartite des relations professionnelles et de la liberté syndicale; et encourage fermement le Congrès à adopter ce projet de loi dans les meilleurs délais;
- rappelle que la Commission nationale tripartite des relations professionnelles et de la liberté syndicale est appelée à jouer un rôle décisif puisqu'elle va s'attacher à prolonger durablement les avancées qui ont été réalisées dans le domaine du dialogue social ainsi qu'à assurer une mise en œuvre concrète de la feuille de route;
- prend acte des indications des mandants tripartites du pays selon lesquelles la commission nationale tripartite offre un espace permettant de débattre sur une base tripartite d'autres questions importantes relatives au travail;
- prend note des marques de gratitude exprimées au sujet de la coopération technique assurée par le Bureau et, en particulier, par le représentant spécial du Directeur général au Guatemala et encourage fortement la mise en œuvre d'un solide programme de coopération technique appuyé par le BIT et financé par la communauté internationale,

en vue de maintenir durablement le processus de dialogue social qui a été engagé et de réaliser de nouvelles avancées dans la mise en œuvre de la feuille de route;

- reconnaît l'importance du soutien constant assuré par l'OIE et la CSI.

Résumé des éléments supplémentaires contenus dans le document envoyé par le gouvernement du Guatemala le 1^{er} octobre 2018

46. Le gouvernement du Guatemala a envoyé une communication datée du 1^{er} octobre 2018 dans laquelle il rappelle de manière détaillée les informations déjà fournies à la mission (résumées dans le rapport de celle-ci) sur le fonctionnement de la Commission nationale tripartite des relations professionnelles et de la liberté syndicale et sur la mise en œuvre de la feuille de route. Le gouvernement souligne que le contenu de cette communication a été examiné avec la Sous-commission sur l'exécution de la feuille de route le 4 septembre 2018 et présenté à la commission nationale tripartite réunie en séance plénière le 22 septembre 2018. S'agissant du fonctionnement de la Commission nationale tripartite des relations professionnelles et de la liberté syndicale, le gouvernement ajoute que: i) les partenaires sociaux sont très attachés à la commission nationale tripartite, comme l'illustre le fait que, sur les 18 réunions convoquées, 17 se sont tenues en séance plénière au cours de l'année 2018; ii) la contribution de la commission nationale tripartite au renforcement du dialogue entre les partenaires sociaux et les différents pouvoirs de l'Etat s'illustre par les réunions tenues régulièrement avec la Commission du travail du Congrès et le pouvoir judiciaire; iii) il a été convenu avec le président de l'autorité judiciaire que la commission nationale tripartite se réunirait au moins trois fois par an avec la Chambre du travail de la Cour suprême.
47. En ce qui concerne les efforts déployés par la Cour suprême pour accélérer les procédures judiciaires relatives aux questions de travail, le gouvernement ajoute que, d'ici à la fin de l'année 2018, il est prévu de nommer des juges supplémentaires dans 15 tribunaux du travail qui ne comptent qu'un seul juge actuellement. Pour ce qui est de la campagne de sensibilisation, le gouvernement signale que la radio nationale TWG diffusera bientôt un message sur la liberté syndicale deux fois par jour.

Projet de décision

48. *Le bureau du Conseil d'administration recommande au Conseil d'administration d'adopter l'un des deux projets de décision suivants:*

Option 1

Au vu du rapport de la mission tripartite qui s'est rendue au Guatemala du 26 au 29 septembre 2018, et compte tenu, d'une part, de la contribution significative de la Commission nationale tripartite des relations professionnelles et de la liberté syndicale à un dialogue social plus réfléchi et plus constructif et de l'accord auquel sont parvenus les mandants nationaux tripartites sur les principes qui devraient guider les réformes législatives destinées à mettre la législation nationale en conformité avec les conventions n^{os} 87 et 98 de l'OIT, et, d'autre part, de la nécessité de poursuivre les efforts entrepris afin de s'assurer que le processus constructif du dialogue social conduise à une mise en œuvre complète/effective et

durable de la feuille de route, le Conseil d'administration décide de reporter l'examen de la présente plainte à sa 337^e session (octobre-novembre 2019) et:

- a) demande fermement au gouvernement, aux partenaires sociaux guatémaltèques et aux autres autorités publiques compétentes, avec l'appui de l'OIE et de la CSI et avec l'assistance technique du Bureau, d'élaborer et d'adopter des réformes législatives pleinement conformes au point 5 de la feuille de route;*
- b) demande fermement au gouvernement, en concertation avec les partenaires sociaux guatémaltèques et avec l'assistance technique du Bureau, de continuer à consacrer tous les efforts et toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre complète et durable des autres aspects de la feuille de route;*
- c) prie le Bureau de mettre en œuvre sans délai un programme d'assistance technique solide et complet pour assurer la pérennité du processus de dialogue social en cours et réaliser de nouvelles avancées dans la mise en œuvre de la feuille de route;*
- d) encourage la communauté internationale à apporter sa contribution au programme d'assistance technique susmentionné en lui allouant les ressources nécessaires.*

Option 2

Au vu du rapport de la mission tripartite qui s'est rendue au Guatemala du 26 au 29 septembre 2018, et compte tenu, d'une part, de la contribution significative de la Commission nationale tripartite des relations professionnelles et de la liberté syndicale à un dialogue social plus réfléchi et plus constructif et de l'accord auquel sont parvenus les mandants nationaux tripartites sur les principes qui devraient guider les réformes législatives destinées à mettre la législation nationale en conformité avec les conventions n^{os} 87 et 98 de l'OIT, et, d'autre part, de la nécessité de poursuivre les efforts entrepris afin de s'assurer que le processus constructif du dialogue social conduise à une mise en œuvre complète/effective et durable de la feuille de route, et au regard des progrès accomplis et des questions qui restent à régler, le Conseil d'administration:

- a) déclare close la procédure engagée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT concernant la plainte visée;*
- b) demande fermement au gouvernement, aux partenaires sociaux guatémaltèques et aux autres autorités publiques compétentes, avec l'appui de l'OIE et de la CSI et avec l'assistance technique du Bureau, d'élaborer et d'adopter des réformes législatives pleinement conformes au point 5 de la feuille de route;*
- c) demande fermement au gouvernement, en concertation avec les partenaires sociaux guatémaltèques et avec l'assistance technique du Bureau, de continuer à consacrer tous les efforts et toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre complète et durable des autres aspects de la feuille de route;*

- d) décide que, conformément à l'accord national tripartite de novembre 2017, le gouvernement du Guatemala lui rendra compte aux sessions d'octobre-novembre 2019 et d'octobre-novembre 2020 des nouvelles mesures qui auront été prises;*
- e) prie le Bureau de mettre en œuvre sans délai un programme d'assistance technique solide et complet pour assurer la pérennité du processus de dialogue social en cours et réaliser de nouvelles avancées dans la mise en œuvre de la feuille de route;*
- f) encourage la communauté internationale à apporter sa contribution à ce programme d'assistance technique en lui allouant les ressources nécessaires.*