



Conseil d'administration

318^e session, Genève, 21 juin 2013

GB.318/INS/5/2

Section institutionnelle

INS

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapports du Comité de la liberté syndicale

369^e rapport du Comité de la liberté syndicale

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>
Mesures prises par le gouvernement de la République du Bélarus pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête	1-26
A. Introduction	1-5
B. Réponse du gouvernement concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête	6-13
C. Conclusions du comité	14-25
Recommandations du comité	26

Mesures prises par le gouvernement de la République du Bélarus pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête

A. Introduction

1. Le Comité de la liberté syndicale, institué par le Conseil d'administration à sa 117^e session (novembre 1951), s'est réuni au Bureau international du Travail à Genève les 1^{er} et 2 novembre 2012, sous la présidence du professeur Paul van der Heijden.
2. A la suite de la décision prise par le Conseil d'administration à sa 291^e session, selon laquelle la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête établie pour examiner le respect par le gouvernement du Bélarus 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, devrait être suivie par le Comité de la liberté syndicale, le comité a examiné pour la dernière fois cette question dans son 366^e rapport (novembre 2012), qui a été approuvé par le Conseil d'administration à sa 316^e session.
3. A cette occasion, le comité a formulé les recommandations suivantes:
 - a) Le comité regrette profondément que, en dépit du temps écoulé depuis le précédent examen de ce cas, le gouvernement n'ait à nouveau pas répondu aux recommandations antérieures du comité ni aux nouvelles allégations de violation du droit à la liberté syndicale dans le pays, bien qu'il ait été invité à plusieurs reprises à présenter ses commentaires et observations sur le cas. Le comité est très préoccupé par le manque de coopération dont fait preuve le gouvernement concernant la transmission d'informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête, qu'il avait acceptées, et le prie instamment d'être plus coopératif à l'avenir.
 - b) Le comité prie à nouveau instamment le gouvernement de communiquer des informations au sujet des mesures prises pour que les organisations de premier degré qui font l'objet de la plainte soient immédiatement enregistrées et que les travailleurs des entreprises où l'organisation de premier degré a été démantelée soient rapidement et dûment informés du droit de former les organisations de leur choix et de s'y affilier sans ingérence, et que l'enregistrement de ces organisations nouvellement créées soit rapidement effectué.
 - c) Le comité prie instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que tous les cas de non-enregistrement des organisations de premier degré du STIR à Mogilev, Gomel et Vitebsk soient réexaminés sans délai par les autorités chargées de l'enregistrement, et il prie le gouvernement de le tenir informé à cet égard. Le comité prie le gouvernement de produire un exemplaire de l'arrêt rendu par la Cour suprême relatif au refus d'enregistrer l'organisation «Razam» et d'indiquer si le SIB a demandé l'enregistrement de son syndicat de premier degré dans l'entreprise «Kupalinka» et, dans l'affirmative, le résultat de la procédure d'enregistrement.
 - d) Le comité prie le gouvernement de communiquer ses observations sur le refus qui aurait été opposé par la direction de l'entreprise de fournir au syndicat de premier degré du SIB dans l'entreprise «Granit» une adresse légale nécessaire aux fins de l'enregistrement et sur les refus opposés par d'autres propriétaires de louer des locaux de bureau au syndicat indépendant car ils craignent de faire l'objet de pressions de la part des autorités locales.

- e) Compte tenu du fait que les exigences relatives à l'adresse légale, telles qu'elles sont prévues dans le décret n° 2, continuent de créer des difficultés pour l'enregistrement des syndicats, le comité prie à nouveau instamment le gouvernement de prendre, en concertation avec les partenaires sociaux, les mesures nécessaires pour modifier le décret.
- f) Le comité prie instamment le gouvernement de communiquer ses observations sur le fait que M. Yaroshuk aurait été convoqué au bureau du Procureur général.
- g) Le comité prie à nouveau le gouvernement d'assurer qu'une enquête indépendante sur tous les cas allégués d'ingérence et de pressions laissés en suspens soit diligentée sans délai par un organe jouissant de la confiance de toutes les parties concernées. S'il est constaté que les mesures alléguées ci-dessus ont été prises contre des syndicalistes pour avoir exercé leurs droits syndicaux ou participé à des activités syndicales légitimes, le comité veut croire que ceux qui ont fait l'objet de mesures antisyndicales seront pleinement indemnisés et que des instructions appropriées seront données aux autorités compétentes de façon à éviter que de tels actes ne se reproduisent.
- h) Le comité prie le gouvernement de fournir sans délai des observations sur les allégations de licenciement antisyndical concernant M. Stakhaevich, M. Karyshev et M. Pavlovski, ainsi que toute décision pertinente d'un tribunal relative à leur demande de réintégration.
- i) Le comité continue de prier instamment le gouvernement de suivre plus activement, d'une part, les instructions à donner aux entreprises d'une manière plus systématique et accélérée afin que les dirigeants d'entreprise ne s'immiscent pas dans les affaires internes des syndicats et, d'autre part, les instructions à donner au Procureur général, au ministre de la Justice et aux administrateurs judiciaires pour qu'ils examinent de manière approfondie les plaintes pour ingérence et discrimination antisyndicale. Le comité prie, en outre, le gouvernement de veiller à ce qu'une enquête indépendante soit diligentée dans tous les cas allégués d'ingérence et de discrimination antisyndicale dans les entreprises «Polymir», «Grodno Azot», «Frebor», «Belarusneft-Osobino», «Avtopark No. 1», «Mogilev ZIV», «Belaeronavigatsia», «MLZ Universal», «Belaruskaliy» et «Granit» ainsi qu'à l'Université d'Etat de formation pédagogique de Brest.
- j) Le comité prie le gouvernement de transmettre ses observations concernant l'allégation du SIB selon laquelle le président de son organisation régionale Soligorsk aurait été détenu.
- k) Le comité prie à nouveau instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier sans délai la loi sur les activités de masse afin de la mettre en conformité avec le droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leurs activités.
- l) Le comité prie le gouvernement de diligenter des enquêtes indépendantes sur les cas allégués de refus d'autoriser l'organisation de piquets de grève et de réunions et d'attirer l'attention des autorités compétentes sur le droit des travailleurs d'organiser des manifestations pacifiques pour défendre leurs intérêts professionnels.
- m) Le comité prie le gouvernement d'indiquer les mesures prises pour la mise en œuvre des recommandations formulées par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats.
- n) Le comité prie à nouveau instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier le décret n° 24 pour veiller à ce que les organisations d'employeurs et de travailleurs puissent bénéficier librement, et sans autorisation préalable, de l'assistance qui peut leur être fournie par des organisations internationales afin de poursuivre leurs activités, y compris des grèves.
- o) Le comité prie le gouvernement d'examiner les cas allégués de refus d'accès aux locaux opposé aux syndicats et à leurs dirigeants afin de déterminer si la loi a été violée ou si l'accord conclu sur ce point a été enfreint, et de prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation. Par ailleurs, si à l'issue de cet examen il a été déterminé qu'aucun accord n'avait été conclu entre le syndicat et l'employeur en ce qui concerne l'attribution de locaux, le comité prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires afin d'encourager les parties concernées à trouver une solution mutuellement acceptable. Il le prie en outre de le tenir informé à cet égard.

- p) Le comité prie instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que tous les cas allégués de violation des droits syndicaux soient portés à l'attention du Conseil tripartite sans délai et le prie en outre de le tenir informé de l'issue des discussions.
 - q) Le comité s'attend à ce que le gouvernement fournisse des informations détaillées sur les mesures prises pour mettre pleinement en œuvre et sans autre délai toutes les recommandations auxquelles il n'a pas été donné suite.
 - r) Le comité prie instamment le gouvernement d'intensifier ses efforts pour veiller à ce que la liberté syndicale soit pleinement et efficacement garantie en droit et dans la pratique, et il s'attend à ce que le gouvernement renforce sa coopération avec le Bureau et engage un dialogue social avec tous les partenaires, y compris les syndicats n'appartenant pas à la FSB, afin d'appliquer sans délai les recommandations de la commission d'enquête et de veiller à ce que toute modification de la loi soit conforme à cet objectif.
4. Le gouvernement a transmis sa réponse dans des communications en date du 16 janvier et du 8 mai 2013.
5. Le comité a examiné les informations contenues dans la communication du gouvernement. Le comité soumet à l'approbation du Conseil d'administration les conclusions auxquelles il est parvenu concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête.

B. Réponse du gouvernement concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête

6. Dans sa communication en date du 16 janvier 2013, le gouvernement communique les informations suivantes concernant la situation dans l'entreprise «Granit». Selon le gouvernement, dans sa lettre en date du 15 juin 2012, le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) a informé le secrétariat du Conseil pour l'amélioration de la législation dans le domaine social et du travail («le conseil») de la situation dans l'entreprise «Granit». En particulier, le CSDB a fait état d'obstacles à la création dans l'entreprise d'une organisation syndicale de premier degré du Syndicat indépendant du Bélarus (SIB), la direction ayant refusé de fournir à l'organisation de premier degré des locaux pouvant servir d'adresse légale. En outre, le CSDB a dénoncé le licenciement abusif du président du syndicat, M. Stakhaevich. Après examen des documents soumis par le CSDB concernant la création d'une organisation de premier degré du SIB dans l'entreprise «Granit», le secrétariat du conseil a jugé nécessaire de demander au CSDB de communiquer des informations supplémentaires pour montrer que l'organisation de premier degré avait été constituée le 24 décembre 2011 (notamment, il a été demandé au syndicat de préciser quand et où l'assemblée fondatrice du syndicat s'était tenue et qui y avait pris part). Le gouvernement explique que cette demande a été motivée par le manque de clarté des informations fournies à ce sujet, à savoir: le 26 décembre 2011, une lettre du président du SIB a été envoyée au directeur général de l'entreprise l'informant de la création du syndicat de premier degré du SIB et de l'élection de M. Stakhaevich comme président. Le président du SIB a déclaré que l'organisation de premier degré a été enregistrée par le comité exécutif du SIB et que la direction de l'entreprise aurait dû fournir des locaux et un téléphone pour permettre à l'organisation d'exercer ses activités ainsi qu'une lettre confirmant l'adresse légale de l'organisation pour qu'elle puisse être enregistrée auprès des autorités locales. Un extrait des procès-verbaux de la réunion du comité exécutif du SIB, à laquelle quatre personnes (toutes du SIB) participaient, était joint à la lettre. Pas un seul membre de l'organisation de premier degré établie n'était mentionné dans ce document. Le gouvernement souligne que le document fondateur confirmant la création de l'organisation de premier degré, à savoir un exemplaire des procès-verbaux de l'assemblée constitutive, n'était pas joint à la lettre. A cet égard, la direction de l'entreprise

a répondu qu'elle n'avait pas d'informations complètes sur la création de l'organisation de premier degré du SIB. Le gouvernement fait en outre remarquer que, durant une période assez longue par la suite, ni le CSDB ni le SIB, dans des courriers envoyés à divers organismes, n'a transmis un exemplaire des procès-verbaux de l'assemblée constitutive durant laquelle l'organisation de premier degré a été établie. Le 28 février 2012, le SIB a envoyé une plainte, avec copie au ministère du Travail et de la Protection sociale, à la direction de l'entreprise, concernant le refus de cette dernière de fournir des locaux pouvant servir d'adresse légale. Si deux extraits de procès-verbaux des réunions du comité exécutif du SIB et des courriers échangés avec la direction de l'entreprise figuraient bien dans la communication, les procès-verbaux de l'assemblée constitutive n'y étaient pas joints. Le 17 mai 2012, le CSDB a déposé une plainte auprès du conseil; toutefois, les procès-verbaux de l'assemblée constitutive n'y étaient pas joints non plus. Ces procès-verbaux n'ont été fournis qu'avec les informations communiquées au secrétariat du conseil le 15 juin 2012. Le gouvernement fait observer que les procès-verbaux ne mentionnaient que 16 personnes en tant que fondateurs de l'organisation de premier degré, alors que 200 travailleurs de l'entreprise auraient exprimé le souhait d'adhérer au SIB. Certains travailleurs ont en outre déclaré que leur signature qui figurait sur les documents avait été obtenue par la ruse, par les représentants syndicaux, sans expliquer de manière appropriée quelles plaintes avaient été soumises à l'employeur. Dans sa communication en date du 8 mai 2013, le gouvernement indique que, le 26 mars 2013, le conseil a tenu une réunion pour discuter, entre autres questions, de la situation à «Granit». Le gouvernement indique que la réunion a vu la participation de tous ses membres (le gouvernement était représenté par le ministère du Travail et de la Protection sociale, le ministère de la Justice, le bureau du Procureur général, le Département de l'inspection du travail et le tribunal d'arbitrage national pour les questions du travail; les associations d'employeurs étaient représentées par la Confédération des industriels et entrepreneurs (employeurs) et le Syndicat d'affaires des entrepreneurs et employeurs nommés d'après M. S. Kunyavsky; et les syndicats étaient représentés par la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) et la CDTU). La réunion a également vu la participation de M. Litvinko, secrétaire-trésorier de l'organisation de premier degré du SIB à «Granit». Le conseil a discuté en détail des allégations du syndicat selon lesquelles la direction de l'entreprise a refusé de fournir à l'organisation de premier degré des locaux, l'accès au téléphone ainsi qu'une lettre prouvant son adresse légale. Le gouvernement indique que, malgré les plaintes de la CDTU, la majorité des membres du conseil a soutenu la position selon laquelle l'action de la direction de l'entreprise n'a enfreint aucune règle. La majorité du conseil a émis des doutes quant à la constitution de l'organisation de premier degré du SIB à «Granit» le 24 décembre 2011 ainsi que sur la validité de la lettre du SIB du 26 décembre 2011 demandant à la direction de l'entreprise de fournir des locaux au syndicat. Selon le gouvernement, M. Litvinko, présumé être l'un des fondateurs de l'organisation de premier degré, n'a pu confirmer avec exactitude la constitution de l'organisation le 24 décembre 2011 en indiquant simplement qu'il n'avait plus souvenir du lieu et de la date de la réunion de constitution. Par conséquent, la majorité des membres du conseil a considéré justifié qu'à la suite de la réception du courrier du 26 décembre 2011 du SIB la direction de l'entreprise ait demandé des informations complémentaires concernant la constitution de l'organisation de premier degré. Le gouvernement souligne que cette information n'avait pas été fournie. Le gouvernement fait observer que, à ce jour, le SIB n'a pas contacté les autorités d'enregistrement concernant l'enregistrement ou l'inscription de l'organisation de premier degré à «Granit». Le conseil était donc d'avis qu'il serait inapproprié de poursuivre la discussion de ce cas à moins que de nouvelles informations soient fournies. Concernant l'allégation selon laquelle des propriétaires à Mikashevichi ont refusé de louer des locaux à l'organisation de premier degré du SIB à «Granit» pouvant servir d'adresse légale, le gouvernement note que le CSDB n'a fourni aucune nouvelle information sur ces cas précis et que le gouvernement n'a connaissance d'aucun cas de ce type.

7. S'agissant de la plainte concernant le licenciement de M. Stakhaevich, le gouvernement indique que l'affaire a été examinée par les autorités judiciaires à la suite de la demande déposée par le CSDB auprès du tribunal de district de Luninets, lequel n'y a pas fait droit. Le CSDB a interjeté appel devant le Collège judiciaire pour les affaires civiles du tribunal régional de Brest, mais l'appel a été rejeté et la décision du tribunal de district a été confirmée. Les autorités judiciaires ont donc reconnu la légalité de la mesure prise par l'employeur lorsqu'il a licencié M. Stakhaevich. Le gouvernement communique les décisions judiciaires rendues dans les cas de M. Stakhaevich, M. Karyshev et M. Pavlovski, conformément à la requête du comité. Le gouvernement souligne que la discrimination fondée sur l'affiliation d'un travailleur à un syndicat n'est pas autorisée à «Granit». En outre, l'entreprise assure le reversement direct des cotisations syndicales tant pour les membres de la section syndicale appartenant à la FSB que pour les travailleurs qui ont déclaré leur affiliation au SIB. Depuis avril 2012, conformément aux demandes soumises par des travailleurs à la division comptable de l'entreprise, les cotisations syndicales de trois travailleurs sont transférées au compte courant du syndicat à Soligorsk.
8. En ce qui concerne la convocation de M. Yaroshuk au bureau du Procureur général, telle que décrite dans la communication du CSDB datée du 15 février 2012 au Comité de la liberté syndicale, le gouvernement indique que, en février 2012, le bureau du Procureur général a enquêté sur les activités du dirigeant du CSDB, M. Yaroshuk, au sujet de déclarations publiques concernant son intention de prendre contact avec des organisations syndicales internationales pour proposer des sanctions économiques contre la République du Bélarus. Il a été établi que les propos de M. Yaroshuk concernant des sanctions visant à limiter les exportations de biens du Bélarus ont été publiés sur divers sites Internet. Afin d'empêcher toute action illégale, le chef du Département chargé de la surveillance de la mise en œuvre de la législation nationale et de la légalité des actes légaux du bureau du Procureur général a expliqué à M. Yaroshuk les dispositions de l'article 361 du Code pénal (incitation à commettre des actes ayant pour but de nuire à la sécurité intérieure du Bélarus, à sa souveraineté, à son intégrité territoriale, à sa sécurité et à sa défense nationales) ainsi que l'article 369-1 du Code pénal (discréditer la République du Bélarus), et les conséquences liées au non-respect de ces articles du Code pénal. M. Yaroshuk s'est engagé par écrit à ne commettre aucun acte visant à discréditer la République du Bélarus ou à compromettre la sécurité nationale du pays et à ne pas faire appel aux organisations internationales pour boycotter les produits nationaux.
9. En ce qui concerne l'enregistrement des syndicats, selon le gouvernement, au 1^{er} octobre 2012, 37 syndicats, dont 33 sont nationaux, étaient enregistrés au Bélarus; 23 016 unités d'organisation au total étaient enregistrées (ou inscrites). En 2012, aucun cas de refus d'enregistrement d'un syndicat ou d'enregistrement (ou inscription) d'une unité d'organisation n'a été signalé. Le gouvernement fait valoir que l'article 28 de la loi sur les syndicats prévoit que les employeurs fournissent aux syndicats présents dans leur entreprise le matériel, les locaux, les moyens de transport et de communication nécessaires pour mener à bien leurs activités, conformément aux accords collectifs. A cet égard, le gouvernement fait observer que la législation n'oblige pas les organisations syndicales à avoir des locaux et une adresse légale exclusivement dans l'entreprise de l'employeur et indique que plus de 15 organisations de premier degré ont actuellement leur adresse légale ailleurs.
10. En réponse à la demande du comité, le gouvernement indique que le SIB n'a pas contacté les autorités d'enregistrement concernant l'enregistrement de l'organisation de premier degré dans l'entreprise «Kupalinka». Le gouvernement fournit également un exemplaire de la décision de la Cour suprême de ne pas se saisir de la demande concernant le refus d'enregistrer le syndicat «Razam».

11. S'agissant du décret présidentiel n° 24 du 28 novembre 2003 relatif à l'utilisation de l'aide étrangère gratuite, le gouvernement indique que, en 2012, la FSB et l'organisation provinciale Mogilev du Syndicat des travailleurs agricoles du Bélarus ont enregistré une aide étrangère gratuite de 23 031 dollars E.-U. (destinés à la fourniture d'assistance sociale) auprès du Département des activités humanitaires du bureau des affaires présidentielles. Aucun cas de refus d'enregistrement d'aide étrangère opposé à un syndicat n'est signalé.
12. En ce qui concerne le partenariat social et les projets pour améliorer la législation de façon à mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête, le gouvernement indique que la législation nationale crée les conditions permettant aux syndicats de réaliser leurs objectifs qui sont de défendre les intérêts de la société et des travailleurs. La FSB et le CSDB opèrent actuellement au Bélarus. En dépit de nombre d'affiliés très différent (la FSB compte 4 millions de membres et le CSDB 10 000), les deux associations ont la possibilité de travailler avec le gouvernement et des associations d'employeurs dans diverses instances de dialogue social. Tous deux sont membres du Conseil national du travail et des questions sociales, du Conseil pour l'amélioration de la législation dans le domaine social et du travail et du groupe de travail tripartite établi par ce dernier. Les deux organisations participent à l'élaboration d'accords généraux avec le gouvernement et les associations d'employeurs. A cet égard, le gouvernement indique qu'un accord général pour 2011-2013 entre le gouvernement et les organisations nationales des employeurs et des travailleurs a été signé le 30 décembre 2010. Conformément aux dispositions de l'accord, il s'applique à tous les employeurs (et à leurs associations), syndicats (et leurs associations) et travailleurs de la République du Bélarus. En conséquence, tant la FSB que le CSDB, indépendamment de leur représentativité, bénéficient des protections que prévoit l'accord général. En outre, un dialogue social s'instaure au niveau de la branche, de la région et de l'entreprise. Au 1^{er} janvier 2012, 544 accords (un général, 46 au niveau de la branche et 497 au niveau local) étaient en vigueur dans l'ensemble du pays ainsi que 18 273 conventions collectives; aux différents niveaux (du pays, de la branche, de la province, du district et de la municipalité), on dénombrait 302 conseils du travail et des questions sociales. En dix ans, le nombre d'accords a augmenté de 50 pour cent, le nombre de conventions collectives de 40 pour cent et le nombre de conseils a doublé. La législation ne restreint pas les droits des syndicats (indépendamment de leurs effectifs) de réaliser des négociations collectives. Par exemple, dans des entreprises comme «Belaruskaliy» et la raffinerie de pétrole Mosyr, les syndicats de la FSB, ainsi que ceux du CSDB, participent à la négociation collective.
13. Le gouvernement indique qu'il considère que le système du partenariat social a besoin d'être encore amélioré. Les différends entre syndicats peuvent devenir un véritable problème dans le développement constructif du dialogue social. Dès lors que deux syndicats, un petit et un grand, se disputent les mêmes travailleurs et le droit de conclure une négociation collective, le risque de conflit entre eux est quasiment inévitable. L'expérience internationale montre qu'un système de relations collectives du travail stable et équitable doit se fonder non seulement sur la bonne volonté des participants, mais surtout sur des dispositions légales claires (ou des décisions judiciaires) qui empêchent toute compétition déloyale entre les syndicats présents dans la même entreprise ou au sein de la même branche ou zone géographique. Le ministère du Travail et de la Protection sociale a souligné le besoin de résoudre ce problème à la réunion du groupe de travail tripartite du 10 avril 2012 et à la réunion du conseil du 17 mai 2012. Une réglementation plus claire des relations entre les partenaires sociaux contribuera à relâcher la pression, à établir des relations constructives et, au bout du compte, à régler toutes les questions soulevées par la commission d'enquête. Conformément à une résolution approuvée par le conseil, les parties étaient priées de soumettre des propositions pour améliorer la législation, au plus tard le 1^{er} septembre 2012. Les partenaires sociaux examinent actuellement les suggestions destinées à modifier la législation qui régit les relations collectives du travail. Conformément aux principes de l'OIT, les nouvelles normes doivent

établir des règles claires en matière de coopération entre les employeurs et les syndicats pour conclure des accords collectifs, notamment lorsque plusieurs syndicats sont présents dans une même entreprise. Dans sa communication en date du 8 mai 2013, le gouvernement indique que la FSB a soumis au conseil un projet de loi tendant à réviser la loi sur les syndicats et le Code du travail qui a fait l'objet d'une discussion du conseil lors de sa réunion de mars 2013. Le gouvernement explique que l'innovation la plus probante du projet de loi est le fait de conférer le droit de négociation collective et de conclure des conventions collectives aux seuls syndicats qui satisfont aux critères de représentativité établis par la loi. La majorité des membres du conseil a soutenu la proposition d'examiner cette question dans le cadre du groupe de travail tripartite du conseil. Cependant, selon le gouvernement, certains représentants de la CDTU se sont opposés à toute discussion sur le projet de la FSB tant au sein du conseil que dans son groupe de travail tripartite. Enfin, le gouvernement indique que le conseil soutient la proposition faite par le ministère du Travail et de la Protection sociale de coopérer avec l'OIT sur cette question. En conséquence, le gouvernement compte sur l'assistance du BIT dans cette tâche.

C. Conclusions du comité

14. *Le comité prend note des informations transmises par le gouvernement en réponse aux allégations soumises par le CSDB, telles qu'elles ont été examinées par le comité à sa session de novembre 2012. [Voir 366^e rapport.]*
15. *Le comité note les informations communiquées par le gouvernement sur le nombre de syndicats enregistrés dans le pays et son indication selon laquelle il n'y a eu aucun cas de refus d'enregistrement d'un syndicat ou d'enregistrement (ou inscription) de ses unités d'organisation. Le comité rappelle qu'il a prié instamment le gouvernement de fournir des informations au sujet des mesures prises pour que les organisations de premier degré qui font l'objet de la plainte soient immédiatement enregistrées et que les travailleurs des entreprises où l'organisation de premier degré a été démantelée soient rapidement et dûment informés du droit de former les organisations de leur choix et d'y adhérer sans ingérence, et que l'enregistrement de ces organisations nouvellement créées soit rapidement effectué. Le comité regrette qu'aucune information n'ait été communiquée par le gouvernement à cet égard. Il regrette par ailleurs qu'aucune information n'ait été fournie en ce qui concerne les mesures prises pour faire en sorte que tous les cas de non-enregistrement des organisations de premier degré du Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectrique (STIR) à Mogilev, Gomel et Vitebsk soient réexaminés sans délai par les autorités d'enregistrement. Le comité réitère par conséquent ses recommandations antérieures et prie le gouvernement de le tenir informé à ce sujet. Le comité invite en outre les organisations plaignantes à fournir toutes informations pertinentes à ce sujet.*
16. *En réponse à sa précédente demande d'information, le comité note l'indication du gouvernement selon laquelle le SIB n'a pas demandé l'enregistrement de son syndicat de premier degré dans l'entreprise «Kupalinka».*
17. *Le comité rappelle en outre qu'il avait prié le gouvernement de lui fournir une copie de l'arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire relative au refus d'enregistrement de l'organisation «Razam». Le comité prend note d'une copie de l'arrêt rendu par la Cour suprême dans l'affaire «Razam» et croit comprendre que, par cette décision, la Cour n'a pas examiné le cas du refus d'enregistrement de l'organisation «Razam» soumis par trois demandeurs. Selon la Cour, conformément au décret n° 2, au moins 500 membres fondateurs de la majorité des régions sont nécessaires pour établir un syndicat au niveau national, ce qui signifie que seuls les membres fondateurs sont habilités à représenter les intérêts du syndicat dans le processus d'enregistrement ou devant les tribunaux. La Cour a considéré que la décision prise par l'assemblée constitutive d'admettre comme membre*

l'un des plaignants, de l'élire au bureau du syndicat et de le mandater pour représenter, avec d'autres personnes, les intérêts du syndicat devant les autorités d'enregistrement et les tribunaux était dénuée de fondement juridique. Le comité exprime sa préoccupation face à cette nouvelle interprétation du paragraphe 3 du décret n° 2, qui semble créer des obstacles supplémentaires à l'enregistrement et s'opposer au droit des syndicats d'élire leurs représentants et d'organiser librement leur administration, tel qu'il est consacré à l'article 3 de la convention.

- 18.** *En ce qui concerne la situation des droits syndicaux dans l'entreprise «Granit», le comité rappelle l'allégation du CSDB selon laquelle la direction de l'entreprise a refusé de fournir à l'organisation de premier degré du SIB l'adresse légale nécessaire, conformément au décret n° 2, à l'enregistrement des syndicats. A ce propos, le comité note l'indication du gouvernement selon laquelle la direction de l'entreprise a agi conformément à la loi, le SIB n'ayant pas soumis les procès-verbaux de l'assemblée fondatrice. Le comité note que, dans sa communication de janvier 2013, le gouvernement indique que, lorsque le CSDB a déposé, le 17 mai 2012, une plainte à ce sujet auprès du Conseil tripartite pour l'amélioration de la législation dans le domaine social et du travail, les procès-verbaux de l'assemblée fondatrice transmis au conseil ne portaient la signature que de 16 personnes alors que 200 employés auraient exprimé le souhait d'adhérer au SIB. En outre, selon le gouvernement, certains employés ont déclaré que les représentants syndicaux avaient recouru à la tromperie pour les inciter à signer les documents, sans fournir d'explications suffisantes concernant les demandes faites à l'employeur. Dans sa communication du 8 mai 2013, le gouvernement indique que la majorité du conseil, ayant discuté de la question lors d'une réunion du 26 mars 2013, a émis des doutes quant à la constitution de l'organisation de premier degré du SIB et a considéré les actions de la direction de l'entreprise comme justifiées. Le gouvernement indique en particulier que le secrétaire-trésorier de l'organisation de premier degré, présent lors de la réunion du conseil, n'avait plus souvenir du lieu et de la date de la réunion de constitution de l'organisation. Le comité note par ailleurs l'indication du gouvernement selon laquelle, à ce jour, le SIB ne s'est pas approché des autorités responsables de l'enregistrement pour l'enregistrement de son syndicat de premier degré. Tout en notant les informations contradictoires concernant la constitution de l'organisation de premier degré du SIB telles que mentionnées par le gouvernement dans ses deux communications, le comité rappelle, d'une part, que, si le décret n° 2 prévoit l'obligation de représenter au moins 10 pour cent des effectifs pour l'établissement d'un syndicat, cette obligation n'est pas applicable aux syndicats de premier degré et croit comprendre que la décision prise, ne serait-ce que par 16 travailleurs, serait suffisante pour établir un syndicat de premier degré. D'autre part, le comité comprend que, du fait de l'obligation de détenir une adresse légale comme prévue dans le décret n° 2, et compte tenu du refus de la direction de l'entreprise de fournir une lettre confirmant l'adresse légale, le SIB ne pouvait demandé l'enregistrement de son organisation de premier degré.*
- 19.** *Compte tenu de ce qui précède, le comité exprime sa préoccupation quant au fait que les obligations imposées par le décret n° 2 (adresse légale et obligation de représenter au moins 10 pour cent des effectifs) continuent de faire obstacle à l'établissement et au fonctionnement de syndicats dans la pratique. Le comité note avec un profond regret que, malgré les nombreuses demandes faites par les organes de contrôle de l'OIT, le gouvernement n'a pris aucune mesure tangible en vue de modifier le décret ni fait de propositions concrètes à cet effet. Par conséquent, le comité prie à nouveau instamment le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, de prendre les mesures nécessaires pour modifier le décret afin d'assurer que le droit de s'organiser soit effectivement garanti. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé de tout progrès accompli dans ce sens. Le comité s'attend à ce que le syndicat de premier degré du SIB dans l'entreprise «Granit» soit enregistré sans délai et prie le gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin.*

20. *Le comité prend note des décisions judiciaires rendues dans les cas de M. Stakhaevich, M. Karyshev et M. Pavlovski, lesquels auraient été licenciés par la direction de l'entreprise «Granit» en raison de leurs activités syndicales. Le comité rappelle que les trois travailleurs ci-dessus mentionnés étaient des employés élus à des fonctions syndicales. Le comité croit comprendre que le cas de M. Pavlovski a été annulé au motif que le délai prescrit pour le dépôt de la demande auprès de la Cour n'a pas été respecté. Dans le cas de M. Stakhaevich, le comité note que le plaignant a fait valoir qu'il a été licencié en violation de la législation en vertu de laquelle l'employeur aurait dû informer le syndicat concerné et avoir reçu une autorisation de ce dernier. Selon la Cour, M. Stakhaevich prétendait être affilié au syndicat de premier degré du SIB; toutefois, ce syndicat n'étant pas enregistré (inscrit) et n'étant pas partie à un accord collectif, l'employeur ne pouvait pas demander l'autorisation de licencier M. Stakhaevich à ce syndicat. Enfin, dans le cas de M. Karyshev, le comité note que, si le plaignant a fait état de discrimination antisyndicale, la Cour a considéré que la validité de cette allégation ne pouvait être «reconnue objectivement». A cet égard, le comité considère que l'une des principales difficultés s'agissant des allégations de discrimination antisyndicale a trait à la charge de la preuve. Dans la pratique, l'obligation faite aux travailleurs de prouver que l'acte incriminé a été motivé par des considérations antisyndicales peut constituer un obstacle insurmontable à l'établissement des responsabilités et à la garantie d'une réparation adéquate. Compte tenu de ce qui précède et du fait que le non-enregistrement du syndicat de premier degré dans l'entreprise a provoqué, dans un cas au moins, un licenciement, le comité ne peut qu'exprimer son profond regret face à l'absence de protection efficace de l'exercice des droits syndicaux dans le pays. Prenant note que le cas de l'enregistrement du syndicat de premier degré du SIB sera examiné par le conseil, le comité s'attend à ce que cet organe examine également les cas de licenciements antérieurs et, s'il s'avère qu'ils ont été licenciés en raison de leurs activités exercées dans le cadre du syndicat de premier degré du SIB, veille à ce qu'ils soient réintégrés. Dans les cas où une réintégration s'avère impossible pour des raisons objectives et impérieuses, le comité prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour garantir que soit versée aux travailleurs concernés une indemnisation adéquate qui constituerait une sanction suffisamment dissuasive contre les licenciements antisyndicaux.*
21. *Le comité s'attend également à ce que le conseil examine la question de la protection efficace contre les actes de discrimination antisyndicale en droit et dans la pratique. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé à ce sujet.*
22. *Le comité rappelle que, lors du dernier examen de ce cas, il avait pris note avec préoccupation de l'allégation du CSDB concernant la convocation de son président, M. Yaroshuk, au bureau du Procureur général. Le comité note l'explication fournie par le gouvernement à cet égard et, notamment, son indication selon laquelle, en février 2012, le bureau du Procureur général a enquêté sur les activités du dirigeant du CSDB au sujet de ses déclarations publiques, qui ont été publiées sur plusieurs sites Internet, concernant son intention de prendre contact avec des organisations syndicales internationales pour proposer des sanctions économiques contre le Bélarus. De telles déclarations, d'après le bureau du Procureur général, violent les dispositions de l'article 361 du Code pénal (incitation à commettre des actes pouvant porter préjudice à la sécurité intérieure de la République du Bélarus, à sa souveraineté, à son intégrité territoriale, à sa sécurité et à sa défense nationales) et de l'article 369-1 du Code pénal (jeter le discrédit sur la République du Bélarus). Selon le gouvernement, après avoir mis en garde M. Yaroshuk contre les conséquences du non-respect de ces dispositions du Code pénal, le président du CSDB s'est engagé par écrit à ne commettre aucun acte visant à discréditer la République du Bélarus ou à porter préjudice à sa sécurité nationale et également à ne pas faire appel à des organisations internationales pour boycotter les produits nationaux. Le comité rappelle qu'il a déjà pris note des préoccupations exprimées en 2006 par les syndicats indépendants du Bélarus au sujet des dispositions du Code pénal concernant le discrédit jeté sur la République du Bélarus. [Voir 341^e rapport et rapport de mission de janvier*

2006, qui est joint en annexe à ce rapport.] Le comité regrette de constater que les mêmes dispositions législatives semblent continuer à affecter l'exercice par les dirigeants syndicaux de leur droit à exprimer leurs opinions et leurs points de vue. Le comité rappelle que la liberté d'expression, dont doivent jouir les organisations syndicales et leurs dirigeants, devrait être également garantie lorsqu'ils souhaitent critiquer la politique économique et sociale du gouvernement. [Voir **Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale**, cinquième édition, 2006, paragr. 157.] Le comité s'attend à ce que le gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les autorités compétentes s'abstiennent de toute action de nature à empêcher les syndicats et leurs représentants d'exercer leur droit d'exprimer des opinions sur la situation des droits syndicaux dans le pays ou sur la politique économique et sociale du gouvernement. Il prie le gouvernement de lui communiquer des informations sur les mesures concrètes prises à cet effet.

23. En ce qui concerne la demande de la commission d'enquête de modifier le décret n° 24 relatif à l'utilisation de l'aide étrangère gratuite, le comité note l'indication du gouvernement selon laquelle aucun cas de refus d'enregistrer l'aide étrangère reçue à titre gratuit par un syndicat n'a été signalé. Le comité rappelle que ce texte législatif prévoit que l'aide étrangère gratuite, sous quelque forme que ce soit, ne peut être utilisée pour préparer et organiser des réunions publiques, des défilés de rue, des manifestations, des piquets de grève, élaborer et diffuser de la propagande, et pour organiser des séminaires et autres formes d'activités de propagande auprès de la population, et que toute violation de cette disposition par des syndicats et autres associations publiques peut entraîner la cessation de leurs activités. La fourniture de cette aide par les organes représentatifs d'organisations étrangères et des organisations internationales non gouvernementales implantées sur le territoire du Bélarus peut entraîner la cessation des activités de ces organes. Le commentaire annexé au décret souligne qu'«une violation unique peut suffire à entraîner la dissolution d'une association publique, d'une caisse ou d'une autre organisation à but non lucratif». Le comité rappelle qu'il a considéré que ces dispositions du décret étaient incompatibles avec les articles 5 et 6 de la convention et prie à nouveau instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier le décret de sorte que les organisations nationales de travailleurs et d'employeurs puissent recevoir une aide, même pécuniaire, venant d'organisations internationales de travailleurs et d'employeurs pour réaliser leurs objectifs légitimes, y compris au moyen de grèves. Il prie le gouvernement de le tenir informé de toute mesure prise à cet égard.
24. Le comité note que, de l'avis du gouvernement, le système national de partenariat social a besoin d'être encore amélioré dès lors que des conflits entre les syndicats peuvent faire obstacle à l'élaboration constructive du dialogue social. Le gouvernement explique que si deux syndicats, un grand et un petit, se disputent l'adhésion des mêmes travailleurs et le droit de conclure un accord collectif, des conflits entre eux sont quasiment inévitables. Le gouvernement a donc l'intention de modifier la législation qui régit les relations collectives du travail – la loi sur les syndicats et le Code pénal – pour établir des règles claires en matière de coopération entre les employeurs et les syndicats pour conclure des accords collectifs, notamment lorsque plusieurs syndicats sont présents dans la même entreprise. Le comité note en particulier l'indication du gouvernement selon laquelle, lors de sa réunion du 26 mars 2013, le conseil a discuté du projet soumis par la FSB de révision de la législation de manière à prévoir que seuls les syndicats qui satisfont aux critères de représentativité pourraient engager des négociations collectives et conclure des conventions collectives. Tout en prenant note que, selon le gouvernement, les syndicats participent à ce processus, le comité exprime sa préoccupation quant au fait que l'accent semble porter sur un sujet qui, en tant que tel, ne faisait pas l'objet des recommandations de la commission d'enquête, sans avoir pour autant fait le nécessaire à l'égard des recommandations importantes toujours en suspens. Il rappelle à nouveau à ce sujet que le comité ainsi que la commission d'enquête ont prié instamment le gouvernement de régler les questions d'enregistrement et du droit des organisations d'employeurs et de

travailleurs d'organiser leurs activités sans autorisation préalable, en apportant d'urgence des modifications aux décrets présidentiels n^{os} 2 et 24 ci-dessus mentionnés et à la loi sur les activités de masse. Le comité souhaite attirer l'attention du gouvernement sur le précédent examen du cas où il avait considéré que l'intention du gouvernement de modifier la législation syndicale, sans traiter auparavant de ces questions, était contraire à l'esprit des recommandations. De plus, le comité est d'avis que l'introduction de changements importants dans la législation concernant les syndicats en ce qui a trait à la détermination de la représentativité des syndicats ne peut être comprise que comme une tentative d'élimination de toutes les voix indépendantes dans le mouvement syndical au Bélarus. [Voir 339^e et 341^e rapports.] Le comité prie le gouvernement de le tenir informé de tout développement en ce qui concerne ses projets législatifs ayant une incidence sur les droits syndicaux.

- 25.** *Tout en reconnaissant les efforts du gouvernement pour fournir du matériel pour examen, le comité regrette néanmoins que le gouvernement ne fournisse aucune information sur les mesures prises pour appliquer les recommandations restantes et se voit donc obligé de les réitérer. Il s'attend à ce que le gouvernement fournisse des informations détaillées sur les mesures prises pour mettre pleinement en œuvre et sans autre délai toutes les recommandations auxquelles il n'a pas donné suite.*

Recommandations du comité

- 26.** *Au vu des conclusions intérimaires qui précèdent, le comité invite le Conseil d'administration à approuver les recommandations suivantes:*

- a)** *Le comité prie à nouveau instamment le gouvernement de fournir des informations au sujet des mesures prises pour assurer l'enregistrement immédiat:*

- i) des organisations de premier degré qui font l'objet de la plainte; et*
- ii) des organisations de premier degré du STIR à Mogilev, Gomel et Vitebsk.*

Il prie en outre à nouveau instamment le gouvernement de veiller à ce que les travailleurs des entreprises où l'organisation de premier degré a été démantelée soient rapidement et dûment informés du droit de former les organisations de leur choix et d'y adhérer sans ingérence, et que l'enregistrement de ces organisations nouvellement créées soit rapidement effectué. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé à ce sujet. Il invite également les organisations plaignantes à fournir toutes informations pertinentes à cet égard.

- b)** *En ce qui concerne la situation dans l'entreprise «Granit», le comité s'attend à ce que:*

- i) le syndicat de premier degré du SIB soit enregistré sans délai; et que*
- ii) le Conseil tripartite examine les cas de licenciement de M. Stakhaevich, M. Karyshev et M. Pavlovski et que, s'il s'avère qu'ils ont été licenciés pour avoir exercé leurs activités dans le syndicat de premier degré du SIB, le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour assurer leur réintégration. Dans les cas où une réintégration s'avère impossible pour*

des raisons objectives et impérieuses, le comité prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour garantir que soit versée aux travailleurs concernés une indemnisation adéquate qui constituerait une sanction suffisamment dissuasive contre les licenciements antisyndicaux.

Le comité prie le gouvernement de le tenir informé à ce sujet.

- c) Le comité prie le gouvernement d'examiner la question de la protection effective contre les actes de discrimination antisyndicale, en droit et dans la pratique, dans le cadre du Conseil tripartite et de le tenir informé du résultat.*
- d) Le comité s'attend à ce que le gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires pour assurer que les autorités compétentes s'abstiennent de toute action de nature à empêcher les syndicats et leurs représentants d'exercer leur droit d'exprimer leurs opinions sur la situation des droits syndicaux dans le pays ou sur les politiques économique et sociale du gouvernement. Il prie le gouvernement de fournir des informations sur les mesures concrètes prises à cet effet.*
- e) Le comité prie à nouveau instamment le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, de prendre les mesures nécessaires pour modifier le décret présidentiel n° 2 afin d'assurer que le droit de s'organiser est effectivement garanti.*
- f) Le comité prie à nouveau instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier le décret n° 24 pour garantir que les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs reçoivent l'aide, même financière, d'organisations internationales de travailleurs et d'employeurs afin de poursuivre leurs objectifs légitimes, y compris au moyen de grèves. Il prie le gouvernement de le tenir informé de toute mesure prise à cet égard.*
- g) Le comité prie à nouveau instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier immédiatement la loi sur les activités de masse afin de la mettre en conformité avec le droit des organisations d'employeurs et de travailleurs d'organiser leurs activités.*
- h) Le comité prie le gouvernement de le tenir informé de tout développement en ce qui concerne les projets législatifs ayant une incidence sur les droits syndicaux.*
- i) Le comité prie à nouveau le gouvernement de faire en sorte qu'une enquête indépendante sur toutes les allégations en suspens d'ingérence et de pressions soit diligentée sans délai par un organe jouissant de la confiance de toutes les parties concernées. S'il s'avère que les mesures alléguées ci-dessus ont été prises contre des syndicalistes pour avoir exercé leurs droits syndicaux ou participé à des activités syndicales légitimes, le comité s'attend à ce que ceux qui ont fait l'objet de mesures antisyndicales soient pleinement indemnisés et que des instructions appropriées soient données aux autorités compétentes de façon à éviter que de tels actes ne se reproduisent.*

- j) *Le comité continue de prier instamment le gouvernement de faire un suivi plus actif, d'une part, des instructions à donner aux entreprises d'une manière plus systématique et accélérée afin que les dirigeants d'entreprise ne s'ingèrent pas dans les affaires internes des syndicats et, d'autre part, des instructions à donner au Procureur général, au ministre de la Justice et aux administrateurs judiciaires pour qu'ils examinent de manière approfondie les plaintes pour ingérence et discrimination antisyndicale. Le comité prie en outre le gouvernement de garantir qu'une enquête indépendante est diligentée sur tous les cas allégués d'ingérence et de discrimination antisyndicale dans les entreprises «Polymir», «Grodno Azot», «Frebor», «Belarusneft-Osobino», «Avtopark No. 1», «Mogilev ZIV», «Belaeronavigatsia», «MLZ Universal», «Belaruskaliy» et «Granit» ainsi qu'à l'Université d'Etat de formation pédagogique de Brest.*
- k) *Le comité prie le gouvernement de lui transmettre ses observations sur l'allégation du SIB relative à la détention du président de son organisation régionale à Soligorsk.*
- l) *Le comité prie le gouvernement de diligenter des enquêtes indépendantes sur les cas allégués de refus de la tenue de piquets de grève et de réunions et d'attirer l'attention des autorités compétentes sur le droit des travailleurs d'organiser des manifestations pacifiques pour défendre leurs intérêts professionnels.*
- m) *Le comité prie le gouvernement d'indiquer les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats.*
- n) *Le comité prie le gouvernement d'examiner les cas allégués de refus d'accorder des facilités aux syndicats et à leurs dirigeants afin de déterminer si la loi ou tout accord conclu sur ce point ont été violés et de prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation. Par ailleurs, si, à l'issue de cet examen, il a été établi qu'aucun accord n'a été conclu entre un syndicat et un employeur en ce qui concerne l'attribution de locaux, le comité prie le gouvernement de prendre les mesures nécessaires afin d'encourager les parties à trouver une solution mutuellement acceptable. Le comité prie le gouvernement de le tenir informé à cet égard.*
- o) *Le comité prie instamment le gouvernement d'intensifier ses efforts pour assurer que la liberté syndicale est pleinement et efficacement garantie en droit et dans la pratique, et il s'attend à ce que le gouvernement renforce sa coopération avec le Bureau ainsi que le dialogue social avec tous les partenaires, y compris les syndicats n'appartenant pas à la FSB, afin de mettre en œuvre sans délai toutes les recommandations de la commission d'enquête et de garantir que toute modification de la loi est conforme à cet objectif.*

Genève, le 7 juin 2013

(Signé) Professeur Paul van der Heijden
Président