BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Conseil d'administration

333e session, Genève, 9 juin 2018

GB.333/INS/6/2

Section institutionnelle

INS

Date: 18 mai 2018
Original: anglais

SIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapports du Comité de la liberté syndicale

385e rapport du Comité de la liberté syndicale

L'examen du document ci-joint a été reporté de la 332e session du Conseil d'administration (mars 2018) à la présente session.

Ce document est tiré à un nombre restreint d'exemplaires afin de réduire autant que possible l'impact sur l'environnement des activités de l'OIT et de contribuer à la neutralité climatique tout en optimisant l'efficience. Nous serions reconnaissants aux membres du Conseil d'administration et aux observateurs de bien vouloir se rendre aux réunions munis de leurs propres exemplaires afin de ne pas avoir à en demander d'autres. Nous rappelons que tous les documents du Conseil d'administration sont accessibles sur Internet à l'adresse http://www.ilo.org.

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Conseil d'administration

332e session, Genève, 8-22 mars 2018

GB.332/INS/11/2

Section institutionnelle

INS

ONZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapports du Comité de la liberté syndicale

385e rapport du Comité de la liberté syndicale

Table des matières

Paragraphes

Mesures prises par le gouvernement de la République du Bélarus pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête 1-20

A. Introduction 1-6

B. Réponse du gouvernement concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête 7-10

C. Conclusions du comité 11-19

Recommandations du comité 20

Ce document est tiré à un nombre restreint d'exemplaires afin de réduire autant que possible l'impact sur l'environnement des activités de l'OIT et de contribuer à la neutralité climatique tout en optimisant l'efficience. Nous serions reconnaissants aux membres du Conseil d'administration et aux observateurs de bien vouloir se rendre aux réunions munis de leurs propres exemplaires afin de ne pas avoir à en demander d'autres. Nous rappelons que tous les documents du Conseil d'administration sont accessibles sur Internet à l'adresse http://www.ilo.org.

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 117e session (novembre 1951), s'est réuni au Bureau international du Travail (BIT) à Genève les 8 et 9 mars 2018, sous la présidence de M. Takanobu Teramoto.

2. A la suite de la décision prise par le Conseil d'administration à sa 291e 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 (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (no 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 379e rapport (mai 2016), approuvé par le Conseil d'administration à sa 327e session.

3. A cette occasion, le comité a formulé les recommandations suivantes:

a) Le comité s'attend à ce qu'il soit plus facile, pour le Conseil tripartite pour l'amélioration de la législation dans le domaine social et du travail (Conseil tripartite), d'aborder les questions que ce comité soulève depuis plusieurs années, grâce à l'élargissement de son mandat, et prie le gouvernement d'étudier, dans le cadre du Conseil tripartite, les mesures qu'il sera nécessaire de prendre pour que la question de l'adresse légale cesse d'être un obstacle à l'enregistrement des syndicats dans la pratique.

b) Le comité s'attend à ce que le gouvernement continue de collaborer avec les partenaires sociaux, mais aussi avec d'autres parties prenantes, comme le ministère de la Justice, le bureau du procureur général, les juges et le barreau national biélorussien, à la mise en place d'un système solide et efficace de règlement des différends qui pourrait régler les conflits professionnels aux niveaux individuel, collectif et des syndicats.

c) Le comité s'attend à ce qu'une activité de formation et de sensibilisation aux normes internationales du travail soit prochainement organisée à l'intention du corps judiciaire, des avocats, des procureurs et autres professionnels du droit.

d) Le comité prie à nouveau instamment le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, d'amender le décret nº 24 et la loi sur les activités de masse. Il considère que les modifications à y apporter devraient: viser à abolir les sanctions imposées aux syndicats ou aux syndicalistes pour une seule infraction à la législation applicable; préciser clairement les motifs pour lesquels un refus pourrait être opposé à une demande d'activité syndicale de masse, sachant que toute restriction devrait être conforme aux principes de la liberté syndicale; et élargir le champ des activités pour lesquelles une aide financière étrangère peut être utilisée, notamment du fait de l'apparente charge (financière) qu'impose aux syndicats la responsabilité du maintien de l'ordre pendant les manifestations.

e) Le comité invite le gouvernement à recourir à l'assistance technique du BIT pour la mise en œuvre des recommandations ci-dessus.

4. Le gouvernement a fait parvenir ses observations dans une communication en date du 9 février 2018.

5. Le comité a examiné les informations contenues dans la communication du gouvernement. Il 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.

6. La Confédération syndicale internationale (CSI) a envoyé dans une communication en date du 6 mars 2018 de nouvelles allégations relatives à des enquêtes massives concernant des syndicalistes et la saisie de documents et de matériels de syndicats.

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

7. Dans sa communication datée du 9 février 2018, le gouvernement indique que, ces dernières années, les institutions de dialogue social et le tripartisme ont connu une évolution positive au Bélarus. Le Conseil national du travail et des questions sociales (CNTQS) – organe consultatif tripartite – tient des réunions régulières. Monsieur Yaroshuk, président du Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (BKDP), a participé aux réunions qui ont eu lieu les 4 mai et 11 octobre 2017. Des accords généraux et des conventions collectives continuent d'être signés à tous les niveaux. Au 1er janvier 2018, 572 accords et 19 102 conventions collectives étaient en vigueur dans le pays.

8. Le gouvernement indique également les mesures prises en vue de mettre en œuvre les propositions formulées par la mission de contacts directs en 2014, qui portaient sur les aspects suivants: fonctionnement des organes tripartites de dialogue social; négociation collective au niveau de l'entreprise; mécanisme de règlement des différends et de médiation; et formation aux normes internationales du travail à l'intention des juges et des avocats. A cet égard, le gouvernement mentionne les activités suivantes, qui ont eu lieu pour donner suite aux propositions de la mission de contacts directs:

- 9-10 juillet 2014: séminaire sur l'expérience des organes consultatifs tripartites avec les partenaires sociaux;
- 13-14 mai 2015: séminaire sur la négociation collective au niveau de l'entreprise dans le contexte du pluralisme;
- 25 février 2016: séminaire sur les mécanismes de règlement des différends et de médiation;
- 20-22 juin 2017: cours de formation aux normes internationales du travail à l'intention des juges et des avocats.

D'après le gouvernement, les approches suivies lors de ces séminaires ont servi de base aux processus de concertation et de prise de décisions des organes tripartites nationaux.

9. Le gouvernement indique en outre que les efforts qu'il a déployés s'agissant de l'application des normes internationales du travail ont reçu un accueil favorable de la part de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR). A cet égard, le gouvernement renvoie au paragraphe 57 du rapport de la CEACR présenté à la Conférence internationale du Travail à sa 106e session, où, indique-t-il, le Bélarus est cité dans la section «Cas de progrès», les mesures prises par le gouvernement concernant l'application des conventions nos 87 et 98 ayant été relevées avec intérêt par la CEACR.

10. Constatant que la dernière des activités proposées par la mission de contacts directs (cours de formation des juges et des avocats) a été menée à bien, le gouvernement manifeste son intérêt d'entretenir des relations avec le BIT en vue de continuer à promouvoir et développer le dialogue social et à mettre en œuvre les recommandations en suspens qui ont été formulées par la commission d'enquête. A cet égard, il signale qu'une réunion du Conseil tripartite pour l'amélioration de la législation dans le domaine social et du travail (Conseil tripartite), à laquelle ont assisté des représentants du BIT, a eu lieu le 22 juin 2017 pour débattre de la poursuite de la collaboration avec le BIT. Les membres du Conseil tripartite ont approuvé à l'unanimité la proposition de collaboration avec le BIT sur les questions de promotion du dialogue social, de tripartisme et de respect des conventions de l'OIT. Compte tenu de la volonté des parties d'améliorer la réglementation relative à la négociation collective et de promouvoir la ratification des conventions de l'OIT, le Conseil tripartite a été chargé de travailler, en collaboration avec le Bureau, sur un ensemble d'activités qui pourraient être envisagées. Les propositions ont été approuvées lors d'une réunion du Conseil tripartite tenue le 14 décembre 2017. Dans une communication datée du 6 février 2018, les propositions suivantes ont été adressées au BIT.

Activité 1: Réunion du Conseil tripartite, avec la participation d'experts du BIT

Dates: 1er trimestre 2018

Objectifs: Débattre des questions relatives à la négociation collective qui posent problème dans la pratique et se familiariser avec les expériences de négociation collective faites à différents niveaux sur le plan international.

Activité 2: Séminaire tripartite sur la négociation collective (négociation d'accords sectoriels et régionaux).

Dates: 2e et 3e trimestres 2018.

Objectifs: Débattre des questions suivantes: problèmes susceptibles de se poser en matière de négociation et de mise en œuvre d'accords sectoriel et régionaux, notamment lorsqu'il s'agit de désigner les parties habilitées à négocier; contenu et portée des accords; hiérarchie des normes établies en vertu de différents accords; et rôle joué par les syndicats, les organisations d'employeurs et les pouvoirs publics dans ce processus en vue d'élaborer une série de propositions visant à améliorer la situation actuelle.

Activité 3: Réunion du Conseil tripartite, avec la participation d'experts du BIT.

Dates: 2e trimestre 2018.

Objectifs: Permettre aux membres du Conseil tripartite de se familiariser avec les objectifs et le contenu de la convention (no 132) sur les congés payés (révisée), 1970, et la convention (no 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995, ainsi qu'avec les meilleures pratiques internationales concernant leur application, et débattre des perspectives de ratification de ces deux instruments.

Activité 4: Réunion du Conseil tripartite, avec la participation d'experts du BIT.

Dates: 3e et 4e trimestres 2018.

Objectifs: Permettre aux membres du Conseil tripartite de se familiariser avec les objectifs de la convention (nº 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, et avec les meilleures pratiques internationales concernant son application, en vue de proposer des mesures visant à améliorer l'efficacité du Conseil tripartite.

Activité 5: Atelier tripartite sur l'élaboration d'une législation du travail dans le contexte d'un recours croissant à des formes d'emploi flexibles (atypiques).

Dates: 1er trimestre 2019.

Objectifs: Débattre des tendances actuelles dans les domaines suivants: réglementation des relations professionnelles; innovations en matière de législation du travail; et rôle des partenaires sociaux dans la protection des droits des travailleurs dans le contexte du recours croissant à des formes d'emploi flexibles (atypiques).

C. Conclusions du comité

11. *Le comité note les informations fournies par le gouvernement. Il relève en particulier que, depuis le dernier examen de ce cas auquel il a procédé en mai-juin 2016, une activité de formation aux normes internationales du travail destinée aux juges et aux procureurs a été organisée à Minsk en juin 2017. Tout en accueillant favorablement la collaboration du gouvernement avec le BIT et le désir qu'il a exprimé de poursuivre cette collaboration en vue de donner pleinement effet aux recommandations en suspens formulées par la commission d'enquête, le comité regrette qu'aucune information n'ait été transmise par le gouvernement sur les mesures prises pour donner suite à ses précédentes recommandations quant au fond.*

12. *Le comité prend note des commentaires formulés par la CEACR en 2016 sur l'application des conventions n^{os} 87 et 98 mentionnées par le gouvernement. Tout en faisant observer qu'à l'instar du présent comité dans son précédent examen du cas [voir 379^{e} rapport, paragr. 27] la CEACR avait elle aussi noté avec intérêt qu'un séminaire tripartite sur les mécanismes de règlement des conflits du travail collectifs, organisé par le BIT à Minsk en février 2016, avait été l'occasion d'un échange de vues animé sur le système national existant et d'éventuels mécanismes nouveaux, parmi lesquels le Conseil tripartite, le comité note que la CEACR a regretté profondément qu'aucune mesure concrète n'ait été prise par le gouvernement pour donner effet aux recommandations en suspens des organes de contrôle de l'OIT.*

13. *En ce qui concerne la recommandation selon laquelle les mandants tripartites doivent faire en sorte que la question de l'adresse légale ne fasse pas obstacle à l'enregistrement des syndicats, le comité note que la CEACR avait pris note de l'indication du gouvernement selon laquelle il n'y avait pas eu de cas de refus d'enregistrement de syndicats ou de leurs structures organisationnelles, tout en regrettant profondément que le gouvernement n'ait indiqué aucune mesure prise pour évaluer, dans le cadre du Conseil tripartite, la question de l'obligation d'une adresse légale, y compris par la modification du décret présidentiel n^{o} 2, ainsi que de son règlement d'application, comme cela a été recommandé par la commission d'enquête. Regrettant profondément que le gouvernement n'ait toujours pas fourni d'informations sur ce point, le comité réitère sa recommandation en ce sens et s'attend à ce que le gouvernement fournisse sans délai des informations sur tout progrès réalisé à cet égard.*

14. *En ce qui concerne les recommandations b) et c), le comité note avec intérêt qu'une formation aux normes internationales du travail destinée aux juges et aux avocats a eu lieu à Minsk en juin 2017. Le comité note, à la lecture du rapport sur cette formation, qu'elle a réuni 24 participants (14 juges de tribunaux municipaux ou régionaux, un juge de la Cour suprême, un président adjoint du tribunal de la région de Minsk, deux représentants du ministère du Travail et de la Protection sociale, deux représentants du ministère de la Justice, deux représentants du bureau du procureur général, un représentant du ministère public dans la région de Minsk, et un représentant du ministère public à Minsk), qui se sont consacrés essentiellement aux thèmes suivants: système de normes internationales du travail; organes de contrôle de l'OIT; normes internationales du travail relatives au travail forcé; liberté syndicale et négociation collective; et utilisation judiciaire de la législation internationale du travail. Le comité fait observer que, selon les juges qui ont participé à cette formation, un tel cours serait utile pour des avocats spécialisés en droit du travail. En outre, les juges ont fait observer que les conflits du travail sont toujours mieux réglés au stade préjudiciaire, d'où l'importance de maintenir les formes non judiciaires de règlement des différends existantes et d'en développer de nouvelles. Si le Code du travail prévoit des commissions de règlement des différends au niveau de l'entreprise, le fait d'étendre les services de médiation aux questions relatives au travail ne pourra que renforcer le système de règlement des conflits du travail. Le comité note que les recommandations formulées*

ci-dessus par les participants font écho au constat dressé par la mission de contacts directs, selon laquelle il faudrait «mettre en place des mécanismes afin de trouver une solution acceptable aux différends de ce type à l'avenir, au moyen d'enquêtes et d'activités de conciliation et de médiation et dans le plein respect des principes de la liberté syndicale»; aux vues échangées lors du séminaire tripartite de février 2016 sur les mécanismes de règlements des différents et de médiation, mentionné précédemment; et à la recommandation b) du comité. Le comité regrette que, depuis février 2016, le gouvernement n'ait ni fourni d'informations sur toute autre tentative de mettre en place un mécanisme efficace de règlement des différends à l'amiable qui pourrait régler les conflits professionnels aux niveaux individuel, collectif et syndical ni exprimé l'intention de le faire. Le comité encourage vivement le gouvernement à continuer d'œuvrer en ce sens et à le tenir informé de toute mesure prise ou envisagée à cet égard.

15. *En ce qui concerne la recommandation d) à propos de l'exercice des droits syndicaux d'après la loi sur les activités de masse et le décret nº 24 sur l'utilisation de l'aide étrangère gratuite, le comité rappelle que, en application du décret nº 24, l'aide étrangère gratuite ne peut être utilisée qu'à certaines fins spécifiques et qu'elle ne peut, en particulier, pas être utilisée pour «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». Si une aide étrangère n'est pas enregistrée, les contrevenants encourent de lourdes amendes et une confiscation de l'aide, et il peut aussi être mis fin aux activités du syndicat «pour une seule infraction». Aux termes de la loi sur les activités de masse, qui impose pour les manifestations de masse une procédure visant à protéger les droits de l'ensemble de la communauté et garantir le maintien de l'ordre, la demande de manifestation doit être soumise à l'autorité administrative locale. Bien que la décision de cette autorité puisse être contestée devant les tribunaux, la loi ne précise pas clairement les motifs sur lesquels un refus peut être fondé. Un syndicat qui ne respecte pas la procédure applicable à l'organisation et la tenue de manifestations de masse peut, en cas de préjudice important ou d'atteintes graves aux droits et intérêts juridiques d'autres citoyens et organisations, être dissout pour une seule infraction. Dans ce contexte, l'«infraction» peut être une cessation temporaire d'activité ou une entrave à la circulation, un ou plusieurs blessés ou morts, ou des dommages d'un montant 10 000 fois supérieur à une valeur à définir à la date en question.*

16. *Le comité regrette profondément que la modification de ces textes législatifs ne soit pas à l'ordre du jour. Il note en outre avec un vif regret que les dernières observations de la CEACR faisant état d'allégations de refus réitérés auxquels se seraient heurtés le CSDB, le Syndicat indépendant du Bélarus (BNP), le Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectrique (REP), ainsi que le Syndicat indépendant des mineurs (NPG) suite à leurs demandes d'autorisation de manifestations et de réunions. Le comité prie donc de nouveau instamment le gouvernement de modifier, en consultation avec les partenaires sociaux, la loi sur les activités de masse et le décret nº 24, et de fournir des informations sur toutes les mesures prises à cet égard. Il rappelle que les modifications devraient avoir pour objet de supprimer les sanctions imposées aux syndicats ou aux syndicalistes pour une violation unique de la législation pertinente; de définir clairement les motifs valables de refus des demandes de tenir des réunions syndicales de masse, en gardant à l'esprit le fait que toute restriction de ce type devrait être conforme aux principes de la liberté d'organisation; et d'élargir le champ des activités pour lesquelles une aide financière étrangère peut être utilisée, compte tenu, en particulier, de la charge (financière) qui semble être imposée aux syndicats s'agissant de garantir le respect de la loi et le maintien de l'ordre durant les manifestations de masse.*

17. *Tout en notant avec intérêt les propositions du gouvernement quant aux domaines dans lesquels une collaboration future avec le BIT serait souhaitée, le comité s'attend à ce que la*

priorité soit donnée dans le traitement de ses conclusions et recommandations en vue de donner pleinement effet aux recommandations de la commission d'enquête.

18. *Le comité encourage le gouvernement à poursuivre ses efforts, notamment en suivant les indications du présent rapport, pour mettre pleinement en œuvre toutes les recommandations de la commission d'enquête. Le comité s'attend à ce que le gouvernement, avec l'aide du BIT et en consultation avec les partenaires sociaux, prenne sans délai les mesures nécessaires à la pleine mise en œuvre de toutes recommandations encore en suspens. Il prie le gouvernement de communiquer des informations détaillées à cet égard.*

19. *Le comité note que, par une communication en date du 6 mars 2018, la CSI a présenté de nouvelles allégations relatives à des enquêtes massives concernant des syndicalistes et la saisie de documents et de matériels de syndicats. Le comité prie le gouvernement de fournir ses observations à cet égard.*

Recommandations du comité

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

a) Le comité prie instamment le gouvernement d'examiner, dans le cadre du Conseil tripartite, les mesures nécessaires pour faire en sorte que la question d'une adresse légale ne fasse plus obstacle dans la pratique à l'enregistrement de syndicats. Il s'attend à ce que le gouvernement fournisse sans délai des informations sur tout progrès accompli à cet égard.

b) Le comité encourage vivement le gouvernement à continuer de collaborer avec les partenaires sociaux, mais aussi avec d'autres parties prenantes, comme le ministère de la Justice, le bureau du procureur général, les juges et le barreau national biélorussien, à la mise en place d'un système non judiciaire efficace de règlement des différends qui pourrait régler les conflits professionnels aux niveaux individuel, collectif et des syndicats. Il prie le gouvernement de le tenir informé de toute mesure prise ou envisagée à cet égard.

c) Le comité prie à nouveau instamment le gouvernement de modifier, en consultation avec les partenaires sociaux, le décret n° 24 et la loi sur les activités de masse. Il considère que les modifications à y apporter devraient: viser à supprimer les sanctions imposées aux syndicats ou aux syndicalistes pour une seule infraction à la législation applicable; préciser clairement les motifs pour lesquels un refus pourrait être opposé à une demande d'activité syndicale de masse, sachant que toute restriction devrait être conforme aux principes de la liberté syndicale; et élargir le champ des activités pour lesquelles une aide financière étrangère peut être utilisée, notamment du fait de la charge (financière) qui semble être imposée aux syndicats s'agissant d'assurer le maintien de l'ordre pendant les manifestations.

d) Tout en notant avec intérêt les propositions du gouvernement quant aux domaines dans lesquels une collaboration future avec le BIT serait souhaitée, le comité s'attend à ce que la priorité soit donnée dans le traitement de ses conclusions et recommandations en vue de donner pleinement effet aux recommandations de la commission d'enquête.

e) Compte tenu du temps écoulé depuis qu'il traite le suivi des recommandations de la commission d'enquête, le comité prie le gouvernement de fournir des informations détaillées sur les mesures qui seront prises pour donner suite à l'ensemble des recommandations ci-dessus. Le comité s'attend à être en mesure de noter des progrès tangibles dans un proche avenir.

f) Le comité prie le gouvernement de fournir ses observations en relation avec les nouvelles allégations d'enquêtes massives concernant des syndicalistes et de saisie de documents et de matériels de syndicats présentées par la CSI dans une communication en date du 6 mars 2018.

Genève, le 16 mars 2018

(Signé) M. Takanobu Teramoto
Président

Point appelant une décision: paragraphe 20