

Commission de l'application des normes

Date: 19 mai 2021

Les gouvernements figurant sur la liste des cas individuels ont la possibilité, s'ils le souhaitent, de présenter à la commission des informations écrites.

► Informations sur l'application de conventions ratifiées fournies par les gouvernements inscrits sur la liste des cas individuels

Bélarus (ratification: 1956)

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Le gouvernement a communiqué les informations écrites ci-après.

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

Observations générales

Le gouvernement du Bélarus note que, suite au report de la session de la Conférence internationale du Travail (CIT) de 2020 en raison de la situation épidémiologique, la discussion qui se tiendra à la Commission de l'application des normes lors de la première partie de la 109^e session de la CIT en mai-juin 2021 se fondera à la fois sur ses commentaires de 2020 et sur ceux figurant dans son rapport de 2021.

À cet égard, le gouvernement regrette que le ton employé dans les commentaires de 2021 de la commission d'experts, concernant le respect par le Bélarus de la convention n° 87 et la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête, ait radicalement changé par rapport à ses commentaires de 2020. De même, le gouvernement estime que l'évaluation très négative qui a été faite de la situation au Bélarus dans le rapport 2021 de la commission d'experts découle uniquement des événements politiques survenus dans le pays après les élections présidentielles du 9 août 2020. C'est donc sur la base d'informations non vérifiées communiquées par le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (BKDP) et la Confédération syndicale internationale (CSI) sur les événements survenus après les élections que la commission d'experts a placé, dans ses commentaires de 2021, le pays en «double note de bas de page», ce qui signifie que le Bélarus est automatiquement placé sur la liste des cas individuels devant être examinés par la Commission de l'application des normes à la 109^e session de la CIT.

Le gouvernement estime que cette approche est inacceptable.

Il est inacceptable d'évaluer le respect de la convention n° 87 de l'OIT dans le pays à l'aune d'événements de nature purement politique qui n'ont aucun rapport avec le processus de dialogue social dans le monde du travail.

Le gouvernement souligne que certaines forces extérieures désireuses de déstabiliser le pays ont participé activement à l'organisation et au financement des actions de rue illégales qui ont eu lieu après l'élection du Président de la République du Bélarus. Parmi les principales revendications des manifestants figuraient la démission du chef de l'État et la tenue de nouvelles élections. Les structures politiques créées avec le soutien de l'étranger ouvrent de fait la voie à une transition anticonstitutionnelle du pouvoir dans le pays.

Le gouvernement fait observer que les déclarations sur la nature pacifique des manifestations sont sans fondement. Ces manifestations collectives ont été menées en violation de la loi et ont sérieusement menacé l'ordre public, la sécurité, la santé et la vie des citoyens. Au cours de ces actions, plusieurs infractions ont été relevées, telles que des actes de résistance aux demandes légitimes des fonctionnaires d'application des lois, associés à des agressions, à l'usage de la violence, à des dommages provoqués aux transports publics, à un blocage de la circulation, et à des dommages aux infrastructures.

De son côté, l'État a pris toutes les mesures nécessaires pour assurer l'ordre public, empêcher le chaos et la déstabilisation de la situation dans le pays, et a assuré la sécurité des citoyens.

Le gouvernement attire l'attention sur le fait que, dans les informations qu'ils ont communiquées à l'OIT, le BKDP et la CSI cherchent délibérément à établir un lien entre ces manifestations illégales et le prétendu mouvement de grève dans le pays. Ce qui démontre clairement l'intention du BKDP et de la CSI de faire indûment relever ces questions du domaine de compétence de l'OIT.

À cet égard, le gouvernement souligne que les faits évoqués sont très éloignés des événements qui se sont réellement déroulés au Bélarus fin 2020.

Dans la pratique, ces mouvements de protestation n'ont touché qu'une petite partie des travailleurs. Les entreprises du pays ont continué à fonctionner, et aucun préavis de grèves pour régler les conflits collectifs de travail entre les employeurs et les organisations représentatives des travailleurs n'a été déposé.

Parallèlement à cela, certains travailleurs ont pris part à des grèves qui n'avaient été ni annoncées ni organisées conformément à la loi, ces travailleurs ayant cessé le travail et refusé de s'acquitter des fonctions prévues dans leur contrat de travail. Selon le Code du travail de la République du Bélarus, des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement peuvent être imposées pour sanctionner de telles actions.

Le gouvernement indique qu'il relève uniquement de la compétence de l'employeur d'appliquer des mesures disciplinaires aux salariés, conformément à la législation du travail.

Ainsi, le gouvernement fait valoir que les citoyens dont font état les plaintes du BKDP et de la CSI, soit disant en raison de leur participation à des manifestations et à des grèves pacifiques, ont fait l'objet de sanctions administratives et disciplinaires pour avoir participé à certaines actions illégales. Il ne s'agit pas là de persécution de travailleurs et de militants syndicaux pour avoir exercé leurs droits et libertés civils ou syndicaux.

Le gouvernement insiste sur le fait qu'il est totalement déraisonnable et contreproductif d'évaluer la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête à l'aune d'événements de nature purement politique. Cela pourrait faire sérieusement obstacle à de futurs échanges constructifs bien établis, à la fois dans le pays et avec les experts de l'OIT concernés par la mise en œuvre des recommandations.

Le gouvernement fait aussi valoir que, au cours des dernières années, des progrès notables ont été accomplis dans la mise en place d'un dialogue social dans le pays. Dans le cadre de ses activités visant à mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête, le gouvernement se conforme strictement aux accords conclus et aux plans élaborés conjointement avec le Bureau international du Travail (le Bureau). Ainsi, en collaboration avec les partenaires sociaux et le Bureau, le gouvernement a mis pleinement en œuvre les propositions de la mission de contacts directs qui s'est rendue au Bélarus en 2014.

Actuellement, la principale plateforme pour la prise de décisions liées à la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête est le Conseil tripartite pour l'amélioration de la législation dans le domaine social et du travail (le conseil), cette plateforme ayant été conjointement conçue avec le Bureau. Le gouvernement, les associations d'employeurs et les syndicats sont représentés à parts égales au sein de ce conseil. En ce qui concerne les syndicats, le conseil comprend des représentants de la Fédération des syndicats du Bélarus (FTUB), la plus grande centrale syndicale du pays, et du BKDP.

Dans le cadre du partenariat social, le gouvernement prend des mesures ciblées pour établir une coopération constructive avec toutes les parties, y compris le BKDP, lequel est représenté non seulement au conseil susmentionné, mais aussi au Conseil national du travail et des questions sociales, ainsi que dans le groupe de travail pour l'élaboration du projet d'accord général.

Toutefois, il convient de souligner qu'il est difficile de coopérer avec le BKDP compte tenu de sa position extrêmement destructrice. Agissant ouvertement en tant qu'opposant aux autorités de l'État, la position des représentants du BKDP est de rejeter et de critiquer toute mesure gouvernementale prise dans n'importe quel domaine de la politique sociale et économique, quel que soit l'objectif visé. Dans ces circonstances, il est extrêmement difficile de parvenir à des décisions communes et mutuellement acceptables au sein du conseil.

Néanmoins, même dans des conditions aussi difficiles, le conseil joue un rôle important dans la promotion du dialogue social et la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête. Ainsi, par exemple, c'est le conseil qui a élaboré des propositions visant à abolir l'obligation légale de 10 pour cent des salariés pour créer un syndicat, qui a élaboré et mis en œuvre, en collaboration avec les experts de l'OIT, les propositions de la mission de contacts directs de l'OIT, ainsi que des mesures supplémentaires de coopération technique avec l'OIT, sur la base des résultats de la mise en œuvre des propositions de la mission.

Les mesures prises par le gouvernement pour mettre en œuvre les normes de l'OIT ont été évaluées positivement par la commission d'experts. Ainsi, dans les rapports 2020 et 2021 de cette commission, le Bélarus figure parmi les cas de progrès. Plus particulièrement, la commission d'experts a pris note avec intérêt des mesures prises par le gouvernement pour mettre en œuvre les conventions n^{os} 98, 144 et 149 de l'OIT.

Le gouvernement serait reconnaissant aux organes de contrôle de l'OIT d'adopter une attitude impartiale à l'égard de la situation dans le pays et de ne pas faire

d'évaluations critiques hâtives des actions menées par les autorités du Bélarus pour faire respecter la loi et rétablir l'ordre.

Le gouvernement reconnaît la valeur de l'expérience et de l'expertise de l'OIT et espère poursuivre un dialogue ouvert et constructif concernant la mise en œuvre des obligations découlant des conventions ratifiées, ainsi que sur un plus large éventail de questions relevant du domaine social et du travail, afin d'améliorer le niveau et la qualité de vie des citoyens du Bélarus.

Article 2 de la convention. Droit des travailleurs de constituer des organisations

Comme le montre la pratique, aujourd'hui, l'exigence d'une adresse légale ne fait pas obstacle à l'enregistrement des syndicats. En témoignent les données sur le nombre d'organisations enregistrées ces cinq dernières années (2016-2020): 6 027 nouvelles structures organisationnelles syndicales et 3 nouveaux syndicats ont été enregistrés dans le pays. Au 1^{er} janvier 2021, on dénombrait au total 25 syndicats (20 syndicats nationaux, 1 syndicat territorial, 4 syndicats au sein d'organisations), 4 associations syndicales et 26 522 structures organisationnelles syndicales étaient enregistrés au Bélarus.

Les cas de refus d'enregistrement des structures organisationnelles syndicales sont rares et se fondent sur des raisons objectives qui ne sont généralement pas liées à l'exigence d'avoir une adresse légale. Les principaux motifs de refus sont le non-respect de la législation relative à la procédure requise pour créer des syndicats et la présentation d'un ensemble incomplet de documents aux fins de leur enregistrement.

Articles 3, 5 et 6 de la convention. Droit des organisations de travailleurs, y compris les fédérations et confédérations, d'organiser leurs activités

Procédure à suivre pour l'organisation et la tenue de manifestations collectives

La procédure à suivre pour l'organisation et la tenue de manifestations collectives mise en place au Bélarus n'est pas contraire aux principes de la liberté syndicale et de rassemblement et elle est pleinement conforme aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'exercice du droit de réunion pacifique ne fait l'objet d'aucune restriction, à l'exception de celles prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui.

Les normes législatives prévoyant des sanctions pour non-respect de la procédure à suivre pour l'organisation et la tenue de manifestations collectives, non-respect qui a entraîné de graves conséquences négatives, visent à prévenir les actes illégaux socialement dangereux qui constituent une menace réelle pour la vie et la santé des citoyens. Il s'agit là de la nécessité sans condition de maintenir un juste équilibre entre les intérêts et les droits de certains groupes de citoyens et de la société dans son ensemble. Il appartient directement à l'État de maintenir cet équilibre.

Fondamentalement, la décision de mettre fin aux activités syndicales en raison de violation de la législation sur les manifestations collectives, qui ont entraîné de graves dommages, d'importants préjudices aux droits et aux intérêts des citoyens, des organisations, de la société et de l'État, ne peut être prise que par un tribunal.

Il n'y a pas eu de décision de dissoudre des syndicats pour violation de la procédure liée à l'organisation et la tenue de manifestations collectives au Bélarus.

Procédure pour recevoir et utiliser une aide étrangère gratuite

La législation n'interdit pas aux syndicats de recevoir une aide étrangère gratuite, y compris de la part d'organisations et d'associations syndicales internationales. En revanche, la loi définit clairement les fins auxquelles cette aide peut être utilisée, ainsi que la procédure d'enregistrement de celle-ci, applicable à toutes les entités juridiques.

Il convient de noter qu'aucun syndicat ne s'est vu refuser une aide étrangère gratuite ni n'a été dissous pour violation de la procédure réglementant cette aide.

La procédure mise en place pour recevoir des fonds en provenance de l'étranger est liée de manière déraisonnable aux articles 5 et 6 de la convention n° 87. L'interdiction de recevoir et d'utiliser l'aide étrangère à des fins politiques et de propagande de masse est conditionnée par les intérêts de la sécurité nationale, la nécessité d'exclure les risques d'influence délétère de la part de forces extérieures sur la situation du pays.

Évolution de la situation dans l'affaire Gennady Fedynich et Igor Komlik

Le gouvernement attire une nouvelle fois l'attention des organes de contrôle de l'OIT sur le fait que les poursuites engagées contre les dirigeants syndicaux du Syndicat des travailleurs de la radio et de l'électronique (REP), MM. Fedynich et Komlik, sont uniquement dues au non-respect de la procédure liée à l'exercice d'activités économiques (évasion fiscale). La condamnation se fonde sur des preuves qui ont été objectivement vérifiées pendant le procès. Cette affaire n'est en aucun cas liée aux activités du REP et il ne s'agit pas là de persécution de militants syndicaux pour avoir exercé leurs droits civils ou syndicaux.

Le gouvernement a précédemment fournis des informations détaillées sur cette question, à la fois à la commission d'experts et au Comité de la liberté syndicale. Les observations du gouvernement contenaient, entre autres, des informations sur la position du président du Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (BCDTU), M. Yaroshuk, qui a publiquement admis l'illégalité des actions de M. Fedynich et de M. Komlik. Plus particulièrement, dans son interview intitulée «The REP Trade Union Leadership Seriously Set Themselves Up», publiée sur Internet le jour de l'arrestation de MM. Fedynich et Komlik le 2 août 2017, M. Yaroshuk a commenté l'arrestation de ses collègues en indiquant, entre autres, ce qui suit:

Pour parler sans ambage, tous les échanges avec le syndicat danois 3F et le ministère danois des Affaires étrangères sont entre leurs mains [enquêteurs du département des enquêtes financières]. Il s'agit d'une affaire très médiatisée qui a largement dépassé le cadre du mouvement syndical;

[Le projet] vise le séparatisme et les scissions au sein du mouvement syndical indépendant au Bélarus;

J'ai écrit aux enquêteurs pour leur indiquer ne rien savoir des modalités de financement, ni à propos des personnes qui apportaient ou non les fonds. Je crois que, à un moment donné, j'ai pris la sage décision de ne pas être mêlé à tout cela. Car je n'aurai rien à y gagner si ce n'est de préserver ma propre réputation. Mais ce que nous craignons tous est arrivé: l'abcès a éclaté, à notre grand regret. Aujourd'hui, la situation me fait dire que le «régime sanglant» s'est abattu sur mon peuple, mon organisation, mais je dois être objectif. Aujourd'hui, je ne peux pas parler de «régime sanglant» et de mes collègues «blancs comme neige». Ils ont tout gâché.

Actuellement, puisque les condamnés bénéficient de la loi d'amnistie, M. Fedynich et M. Komlik purgent leur principale peine sous forme de restriction de liberté pleine et entière.

Ce qui adviendra des dispositifs de stockage d'informations saisis au cours de l'enquête sur l'affaire pénale sera décidé une fois que l'on aura vérifié que les personnes indiquées ont commis d'autres crimes de nature similaire.

Droit de grève

En République du Bélarus, le droit de grève des citoyens est inscrit à l'article 41 de la Constitution. Ainsi, les citoyens ont le droit de protéger leurs intérêts économiques et sociaux, y compris le droit de créer des syndicats, de conclure des contrats (conventions) collectifs et le droit de grève.

Le droit des syndicats de déclarer une grève est inscrit à l'article 22 de la loi «sur les syndicats» de la République du Bélarus.

La procédure liée à l'organisation et à la conduite d'une grève est réglementée par le chapitre 36 du Code du travail de la République du Bélarus.

Les dispositions législatives qui réglementent cette procédure visent à créer les conditions propres à régler les différends survenus pendant les consultations et les négociations tenues dans le cadre des procédures de conciliation. La grève est un moyen extrême de régler un différend, lorsque les parties ne parviennent pas à un accord.

Conformément à l'article 393 du Code du travail, en cas de menace réelle pour la sécurité nationale, l'ordre public, la santé publique, les droits et libertés d'autrui, ainsi que dans d'autres cas prévus par la loi, le Président de la République du Bélarus a le droit de reporter ou de suspendre la grève, pendant trois mois maximum.

Le gouvernement estime que la procédure actuelle liée à l'organisation et la conduite des grèves en République du Bélarus n'est pas contraire aux normes internationales du travail.

Consultations des organisations d'employeurs et de travailleurs

En République du Bélarus, il existe un système de partenariat social et, dans le cadre de ce système, les organes gouvernementaux, les associations d'employeurs et les syndicats interagissent dans le cadre du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique socio-économique de l'État.

Les projets de textes juridiques réglemant les questions relevant du secteur social et du travail sont élaborés avec la participation directe des partenaires sociaux.

Les dispositions prévoyant la participation des partenaires sociaux à l'élaboration de projets de textes juridiques figurent dans l'Accord général conclu entre le gouvernement de la République du Bélarus et les associations nationales d'employeurs et de syndicats pour 2019-2021.

Ainsi, selon la clause 50 de l'Accord général, le gouvernement de la République du Bélarus:

- soumet au Conseil national du travail et des questions sociales pour discussion préliminaire les projets de textes juridiques qui relèvent de la compétence de ce conseil;
- lors de l'élaboration de textes juridiques portant sur les droits au travail et les droits et intérêts socio-économiques des citoyens, ainsi que sur les intérêts économiques connexes des employeurs, transmet aux syndicats et aux employeurs représentés par les coprésidents du Conseil national du travail et des questions sociales les projets de

textes juridiques pertinents pour examen et présentation d'observations et de propositions, et examine la position de ces derniers avant de prendre une décision.

En dépit du nombre sans égal de travailleurs membres des syndicats affiliés au BCDTU et à la FTUB (les syndicats de la FTUB représentent les intérêts de 4 millions de travailleurs), le BCDTU et la FTUB sont représentés au sein du principal organe tripartite du pays – c'est-à-dire au Conseil national du travail et des questions sociales ainsi qu'au Conseil tripartite pour l'amélioration de la législation dans le domaine social et du travail.