

Droits syndicaux au Bélarus

**Rapport de la Commission
d'enquête instituée en vertu
de l'article 26 de la Constitution
de l'Organisation internationale
du Travail pour examiner
l'application par le
Gouvernement de la République
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**

Juillet 2004

**Bureau international du Travail
Genève**

Droits syndicaux au Bélarus

**Rapport de la Commission
d'enquête instituée en vertu
de l'article 26 de la Constitution
de l'Organisation internationale
du Travail pour examiner
l'application par le
Gouvernement de la République
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**

Juillet 2004

Table des matières

	<i>Page</i>
Sigles	ix-x
	<i>Paragraphes</i>
Partie I. Introduction et arrière-plan de l'affaire	3-37
Chapitre 1. Dépôt de la plainte et institution de la commission	3-5
I. Dépôt de la plainte	3
II. Synthèse des mesures prises par le Conseil d'administration du BIT suite au dépôt de la plainte.....	4
III. Composition de la commission d'enquête	5
Chapitre 2. Chronologie du dialogue et des relations entre l'OIT et le Bélarus concernant la liberté syndicale	6-37
I. Les premières plaintes contre le gouvernement du Bélarus (cas n ^{os} 1849 et 1885)	8-13
II. La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail	14-15
III. Le cas n ^o 2090	16
IV. Suite du dialogue avec la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et la Commission de l'application des normes de la Conférence.....	17-23
V. La Commission de vérification des pouvoirs de la CIT et la Commission de l'application des normes – 2002	24-28
VI. 91 ^e session de la CIT (2003)	29-37
Partie II. Procédure suivie par la commission	38-94
Chapitre 3. Première session de la commission	38-55
I. Déclaration solennelle des membres de la commission.....	38
II. Adoption de la procédure de la commission.....	39-41
III. Communication d'informations supplémentaires	42-46
IV. Mesures adoptées en vue de la deuxième session et des travaux subséquents de la commission.....	47-55
Chapitre 4. Communications reçues par la commission après sa première session	56-73
I. Communication des parties plaignantes.....	57-60
II. Communication du gouvernement.....	61-62
III. Communication des parties plaignantes dans le cas du CLS n ^o 2090.....	63-66
IV. Communications d'autres organisations de travailleurs et d'employeurs du Bélarus	67-71

	V. Communications concernant les témoins devant être entendus par la commission en audience formelle à sa deuxième session	72-73
Chapitre 5.	Deuxième session de la commission	74-90
	I. Visite de la commission au Bélarus	75-82
	II. Audiences.....	83-90
Chapitre 6.	Troisième session de la commission	91-94
	I. Communications reçues par la commission après la deuxième session .	91-93
	II. Adoption du rapport.....	94
Partie III.	Contexte historique et juridique	95-295
Chapitre 7.	Les relations professionnelles au Bélarus	98-162
	I. Arrière-plan historique.....	98-104
	II. Les syndicats et les organisations d’employeurs au Bélarus	105-161
	A. Les syndicats aux temps de l’URSS	106-127
	Le rôle et les fonctions des syndicats	106-114
	Structure des syndicats	115-121
	Le rôle des directeurs d’entreprise dans les syndicats	122
	La négociation collective	123-124
	Exercice du droit de grève	125-127
	B. Les syndicats en République du Bélarus	128-159
	Le rôle et les fonctions des syndicats	137-138
	Structure des syndicats	139
	Le rôle des directeurs d’entreprise dans les syndicats	140-143
	La négociation collective	144-145
	Exercice du droit de grève	146-159
	C. Les organisations d’employeurs au Bélarus	160-161
Chapitre 8.	Panorama de la législation	163-215
	I. Introduction.....	163-172
	A. Principes de gouvernement et fondements de la législation	164-169
	B. Le système judiciaire du Bélarus	170-172
	II. La législation syndicale du Bélarus	173-215
	A. Instruments législatifs pertinents	173-177
	B. Panorama de la législation touchant à la liberté syndicale.....	178-215
	Libertés civiles	179-180
	Le partenariat social	181-182
	Droit de constituer des organisations et de s’y affilier	183-184
	Le droit d’adhérer	185
	La création d’organisations	186-191
	Elaboration des actes constitutifs et élections des instances dirigeantes	192-193

	<i>Paragraphes</i>
Administration interne, activités et programmes	194-196
Droit de grève	197-205
Aide de l'étranger	206-207
Prélèvement direct des cotisations syndicales	208-209
Dissolution d'organisations existantes	210-211
Création d'organisations de niveau supérieur et affiliation à des organisations internationales	212
Protection contre la discrimination antisyndicale	213
Droit de négociation collective	214-215
Chapitre 9. Plaintes portées devant le comité de la liberté syndicale	216-295
I. Législation du travail	220-235
A. Le décret présidentiel n° 2 de 1999 et le Code du travail de 2000	220-229
B. Les décrets présidentiels n° 8 et 11 de 2001	230-235
II. Obstacles à l'activité syndicale	263-248
A. Application pratique de la procédure d'enregistrement	236-242
B. Obstruction à la facilité de prélèvement direct des cotisations syndicales et ingérence dans les affaires financières des syndicats	243-248
Non-transfert de cotisations syndicales	245
Suppression de la facilité de retenue à la source des cotisations syndicales	246-247
Gel des avoirs des syndicats	248
III. Ingérence extérieure dans les activités des syndicats	249-280
A. Instructions et ordonnances présidentielles	249-253
B. Ingérence du gouvernement dans les élections syndicales et tentatives d'éviction de dirigeants syndicaux	254-273
FSB	254-262
Le STIR et le STIAM	263-269
Le STA	270-273
C. Ingérences du gouvernement dans une structure syndicale – STCM	274-278
D. Dissolution d'un syndicat – SBCTA	279-280
IV. Harcèlement, rétorsions, arrestations et mises en détention	281-290
A. Arrestations	281-282
B. Discrimination et licenciements antisyndicaux	283-288
C. Allégations supplémentaires de discrimination antisyndicale dans l'entreprise et de pressions et harcèlement de la direction à l'égard de travailleurs syndiqués	289-290
V. Partenariat social	291-295
Partie IV. Arguments et informations concernant les éléments de fait sur lesquels la commission a enquêté	296-580
Chapitre 10. La législation du travail et son impact sur la liberté syndicale	297-336
I. Introduction: aperçu général des arguments	297-298
II. Décret présidentiel n° 2: la question de l'enregistrement	299-319

	<i>Paragraphes</i>
A. Arrière-plan général et arguments	299-303
B. Adresse légale	304-309
C. Règles concernant la représentativité minimale	310-313
D. Commission d'enregistrement	314-319
III. Décrets présidentiels n ^{os} 8 et 24: la question de l'aide provenant de l'étranger	320-322
IV. Le décret présidentiel n ^o 11 et la loi sur les activités de masse	323-327
V. Législation générale du travail.....	328-336
A. Droit de grève	328-329
B. Indépendance des syndicats	330-332
C. Recours à des contrats à durée déterminée	333-335
D. Représentativité des syndicats	336
Chapitre 11. Obstacles à l'activité syndicale	337-426
I. Introduction: Aperçu général des arguments	337-340
II. Refus d'enregistrement	341-416
A. Généralités	341-346
B. Cas individuels.....	347-410
C. Développements les plus récents	411-416
III. Questions financières: suppression de la facilité de prélèvement direct des cotisations et autres obstacles à l'utilisation des cotisations syndicales.....	417-424
IV. Fourniture de moyens matériels.....	425-426
Chapitre 12. Intervention extérieure dans les affaires des syndicats	427-504
I. Introduction: Aperçu général des arguments	427-429
II. Instructions de l'Administration présidentielle.....	430-436
A. Instructions de l'Administration présidentielle de 2000	430-433
B. Instructions de l'Administration présidentielle de 2001	434-436
III. Changement à la tête de la FSB: juillet 2002.....	437-442
IV. La FSB sous la direction de M. Kozik.....	443-489
A. Destitution de M. Yarochouk, STA	446-450
B. Changements au sein de la FSB.....	451-454
C. Ingérence dans le STIAM et dans le STIR	455-485
La création du STIB	459-471
Modifications des instructions de la FSB concernant la procédure de transfert des syndicats de branche locaux	472-478
Ingérences dans les élections du STIAM	479-482
Ingérences dans les élections du STIR	483-485
D. Ingérences dans le SRESCM	486-489
V. Ingérences dans le SBCTA	490-504

Chapitre 13. Harcèlements, et mesures de représailles et de placement en détention	505-557
I. Introduction: Aperçu général des arguments	505-506
II. Arrestations, mesures de détention et autres sanctions légales prises en application du Code administratif	507-520
A. Arrestations et mesures de détention prises en application du Code administratif.....	508-516
B. Autres sanctions légales prises en application du Code administratif	517-520
III. Discrimination antisyndicale	521-557
A. Harcèlement et menaces	522-529
B. Blâmes	530
C. Licenciements	531-540
D. Transferts sous des contrats à durée déterminée et non-renouvellement de contrats.....	541-548
E. Autres actes de discrimination	549-557
Chapitre 14. Partenariat social	558-580
I. Introduction: Aperçu général des arguments	558-560
II. Relations du gouvernement avec la FSB	561-565
III. Le Conseil national du travail et des questions sociales	566-575
IV. Les délégués à la Conférence internationale du travail (CIT)	576
V. Consultations sur la législation	577-580
Partie V. Conclusions et recommandations	581-640
Chapitre 15. Conclusions et recommandations	581-640
I. Mandat de la commission	582-584
II. Questions préliminaires	585-586
III. Résumé des arguments présentés par les parties.....	587-588
IV. Conclusions quant au fond.....	589-632
A. Décret n° 2: enregistrement des syndicats.....	590-598
B. Interventions extérieures dans les affaires des syndicats	599-615
C. Discrimination antisyndicale, harcèlement et représailles	616-621
D. Textes de loi ayant des répercussions sur les syndicats	622-627
E. Dialogue social	628-630
F. Considérations d'ordre général	631-632
V. Recommandations.....	633-636
VI. Observations finales.....	637-640

Table des matières

Annexes	Page
1. Dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail concernant les plaintes relatives au non-respect des conventions ratifiées	197
2. Conventions de l'OIT n^{os} 87 et 98	199
3. Règles suivies par la commission pour les audiences formelles tenues à Genève	203
4. Liste d'organisations non enregistrées dressée par le CSDB	205

SIGLES

Organisations de travailleurs du Bélarus

STIAM	Syndicat des travailleurs de l'industrie de l'automobile et de la machine agricole
STA	Syndicat des travailleurs de l'agriculture
CSDB	Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus
SLB	Syndicat libre du Bélarus
SIB	Syndicat indépendant du Bélarus
STIB	Syndicat des travailleurs de l'industrie du Bélarus
SBCTA	Syndicat biélorusse des contrôleurs du trafic aérien
SDTT	Syndicat démocratique des travailleurs des transports
SLTM	Syndicat libre des travailleurs de la métallurgie
FSB	Fédération des syndicats du Bélarus
SITIAM	Syndicat indépendant des travailleurs de l'industrie de l'automobile et de la machine agricole du Bélarus
STCM	Syndicat des travailleurs du secteur de la culture – Minsk
STIR	Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique
USPTIRAM	Union syndicale professionnelle biélorusse des travailleurs des industries radioélectronique, de l'automobile, de la métallurgie et d'autres secteurs de l'économie nationale (association du SITIAM et du STIR)

Organisations d'employeurs du Bélarus

CBIE	Confédération biélorusse des industriels et entrepreneurs (employeurs)
UBEE	Union biélorusse «P ^r Kouniavsky» des entrepreneurs et employeurs

Organe consultatif national

CNTQS Conseil national du travail et des questions sociales

Organisations internationales de travailleurs et d'employeurs

CISL Confédération internationale des syndicats libres

OIE Organisation internationale des employeurs

IUTA Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes

CMT Confédération mondiale du travail

FSM Fédération syndicale mondiale

Bureau international du Travail

C.Appl Commission de l'application des normes (de la CIT)

CEACR Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations

CLS Comité de la liberté syndicale

CIT Conférence internationale du Travail

Organisation internationale

OSCE Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Partie I

Introduction et arrière-plan de l'affaire

Chapitre 1

Dépôt de la plainte et institution de la commission

I. Dépôt de la plainte

1. Par lettre en date du 18 juin 2003 adressée au Directeur général du Bureau international du Travail (BIT), 14 délégués travailleurs¹ ont déposé une plainte s'appuyant sur l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail contre le gouvernement de la République du Bélarus pour inexécution 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, ratifiées l'une et l'autre par ce pays le 6 novembre 1956. La plainte était libellée dans les termes suivants:

Monsieur le Secrétaire général,

Plainte présentée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT contre le gouvernement du Bélarus concernant l'inexécution des conventions n^{os} 87 et 98.

Au nom des représentants des travailleurs à la 91^e session de la Conférence internationale du Travail (Genève, juin 2003), dont les noms sont mentionnés ci-après, et en mon nom propre, j'ai l'honneur de présenter une plainte, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, contre le gouvernement de la République du Bélarus pour violations 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, qui ont toutes deux été ratifiées par le Bélarus le 6 novembre 1956.

La présente plainte porte sur des violations graves de ces conventions fondamentales de l'OIT, commises à divers titres au cours des dernières années par les pouvoirs publics et par de nombreux employeurs du Bélarus à l'encontre du mouvement syndical de ce pays, à savoir:

¹ Sir Leroy Trotman (Barbade), M. Khurshid Ahmed (Pakistan), M^{me} Hilda Anderson Navarez (Mexique), M. William Brett (Royaume-Uni), M^{me} Barbara Byers (Canada), M^{me} Mia De Vits (Belgique), M. Ulf Edström (Suède), M^{me} Ursula Engelen-Kefer (Allemagne), M. Adams A. Oshiomhole (Nigéria), M. Ebrahim Patel (République d'Afrique du Sud), M. Zainal Rampak (Malaisie), M. M.V. Schmakov (Fédération de Russie), M^{me} Halimah Yacob (République de Singapour) et M. Jerry Zellhoefer (Etats-Unis d'Amérique). Au moment du dépôt de la plainte, tous les signataires étaient délégués travailleurs de leur pays à la 91^e session (2003) de la Conférence internationale du Travail (CIT) et étaient donc, en vertu de l'article 26, paragraphe 4, de la Constitution de l'OIT, habilités à déposer une plainte.

Depôt de la plainte et institution de la commission

- 1) ingérence gouvernementale dans les affaires internes des syndicats, notamment dans les élections syndicales, la tenue de congrès, conférences et autres réunions statutaires d'organes directeurs aux niveaux national, régional et local ;
- 2) adoption et promulgation d'instruments législatifs et exécutifs à caractère antisyndical;
- 3) refus d'enregistrer des organisations syndicales;
- 4) harcèlements et menaces, y compris physiques;
- 5) mutations arbitraires de syndicalistes, militants et/ou dirigeants syndicaux;
- 6) rétrogradation ou licenciement de dirigeants syndicaux élus ou contrainte de ces dirigeants à se démettre de leurs fonctions syndicales, électives ou exécutives;
- 7) contrainte de travailleurs au renoncement à leur affiliation syndicale;
- 8) entrave des pouvoirs publics et de certains employeurs à ce que des organisations syndicales disposent des moyens nécessaires à l'exercice de leurs activités légitimes, tels qu'une adresse officielle et des facilités matérielles telles que l'usage de locaux de bureaux avec l'électricité et des moyens de télécommunication;
- 9) suppression du système de retenue à la source des cotisations syndicales;
- 10) ingérence dans la liberté des syndicats de disposer de leurs droits d'inscription et cotisations syndicales;
- 11) gel de comptes bancaires de syndicats;
- 12) déni du droit d'organisations de travailleurs de niveau national de participer à des réunions officielles d'instances nationales tripartites en matière de travail;
- 13) absence de consultation d'organisations représentatives des travailleurs de niveau national pour la désignation du représentant des travailleurs dans la délégation nationale à la Conférence internationale du travail; et
- 14) autres violations graves des droits syndicaux.

Des informations détaillées sur ces violations ont déjà été communiquées au Comité de la liberté syndicale à diverses reprises, notamment dans des plaintes présentées au comité le 6 juin 2000 par la Confédération internationale des syndicats libres, le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus, le Syndicat des travailleurs de l'industrie automobile et de la machine agricole, le Syndicat du complexe agroindustriel et le Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique. La

Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) s'est associée à la plainte susmentionnée le 6 juillet 2000 et elle a présenté des informations complémentaires dans une communication datée du 28 septembre 2000. L'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) s'est aussi associée à cette plainte par des communications datées des 29 juin et 18 juillet 2000. (Voir le cas n° 2090 du Comité de la liberté syndicale.)

La Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a signalé au Comité de la liberté syndicale de nouvelles violations des droits syndicaux en 2001, 2002 et 2003. Ce cas est devenu une affaire d'importance en instance devant le Comité de la liberté syndicale. Néanmoins, le gouvernement a refusé de manière constante de mettre en œuvre les recommandations du comité. Les violations de la convention n° 87 ont également été examinées par la Commission de l'application des normes (C.Appl) en 2001 et 2003, laquelle a, en l'une et l'autre occasion, fait figurer ses conclusions sur ce cas dans un paragraphe spécial de son rapport. La C.Appl a aussi estimé que la convention n° 87 a fait l'objet d'un défaut continu d'application par le gouvernement du Bélarus. Le gouvernement a refusé de paraître devant la Commission à la 90^e session de la Conférence internationale du Travail (Genève, juin 2002).

Compte tenu de ces éléments, les représentants des travailleurs à la 91^e session de la Conférence internationale du Travail dont les noms figurent sur la liste ci-jointe et moi-même avons été conduits à déposer la présente plainte, fondée sur l'article 26 de la Constitution, contre le gouvernement du Bélarus, pour inexécution des conventions n^{os} 87 et 98 de l'OIT. Ce faisant, nous demandons au Conseil d'administration de nommer une commission d'enquête chargée d'examiner cette plainte. Les plaignants se réservent le droit de soumettre des informations complémentaires en temps opportun.

2. La procédure suivie par ces délégués travailleurs pour déposer leur plainte contre le gouvernement du Bélarus est prévue aux articles 26 à 29 et 31 à 34 de la Constitution de l'OIT. Ces articles prévoient la procédure en vertu de laquelle une commission d'enquête peut être instituée et fixe son mandat et les fonctions qu'elle exerce. Ils sont reproduits à l'annexe I.
3. Les dispositions de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, sont reproduites à l'annexe 2.

II. Synthèse des mesures prises par le Conseil d'administration du BIT suite au dépôt de la plainte

4. A sa 288^e session (novembre 2003), le Conseil d'administration du BIT était saisi d'un rapport de son bureau sur cette question. Ce rapport² incluait les passages reproduits ci-après:

Il incombe à présent au Conseil d'administration d'adopter les décisions nécessaires concernant la procédure à suivre relative à la plainte déposée au titre de l'article 26 de la Constitution.

A cet égard, on se souviendra que le Comité de la liberté syndicale a examiné des plaintes présentées par des organisations de travailleurs pour violation des droits syndicaux au Bélarus. Le Conseil d'administration a approuvé les conclusions intérimaires du comité³. Le gouvernement a demandé la venue d'une mission sur place pour discuter des questions en cause dans cette affaire et cette mission s'est tenue en septembre 2003.

On se souviendra également que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a formulé des observations à l'intention du gouvernement du Bélarus concernant l'exécution des conventions mentionnées dans la plainte présentée au titre de l'article 26 de la Constitution et qu'en 2001 et 2003 la Commission de l'application des normes de la Conférence a examiné certains aspects de l'exécution, en droit et en pratique, de la convention n° 87⁴.

Dans le cas présent, la plainte déposée par des délégués à la Conférence au titre de l'article 26 de la Constitution porte en grande partie sur des questions dont le comité est déjà saisi dans le cadre de la procédure spéciale en matière de liberté syndicale. Le comité a procédé à l'examen du cas dans le cadre de cette procédure, dont le Conseil d'administration a été saisi une fois encore pour approbation dans le 332^e rapport du Comité de la liberté syndicale. Conformément à la pratique établie, lorsqu'une commission d'enquête est nommée, les questions pertinentes dont sont saisis les divers organes de contrôle de l'OIT sont renvoyées à cette commission.

² Bureau international du Travail, *Rapport du bureau du Conseil d'administration: Plainte concernant l'inexécution par le 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, présentée par des délégués à la 91^e session (2003) de la Conférence internationale du Travail en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT*, 288^e session du Conseil d'administration (Genève, nov. 2003) paragr. 6-9.

³ Voir 324^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXIV, 2001, série B, n° 1, paragr. 133-218; 325^e rapport, cas n° 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXIV, 2001, série B, n° 2, paragr. 111-244; 326^e rapport, cas n° 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXIV, 2001, série B, n° 3, paragr. 210-244; 329^e rapport, cas n° 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXV, 2002, série B, n° 3, paragr. 217-281; 330^e rapport, cas n° 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXVI, 2003, série B, n° 1, paragr. 207-238; 331^e rapport, cas n° 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXVI, 2003, série B, n° 2, paragr. 122-168; et 332^e rapport, cas n° 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXVI, 2003, série B, n° 3, paragr. 301-362.

⁴ Conférence internationale du Travail, 89^e session, *Compte rendu des travaux, Compte rendu provisoire* n° 19 (Genève, 2001); Conférence internationale du Travail, 91^e session, *Compte rendu des travaux, Compte rendu provisoire* n° 24 (Genève, 2003).

III. Composition de la commission d'enquête

5. Le Conseil d'administration a décidé de renvoyer la question dans sa totalité à une commission d'enquête instituée conformément à l'article 26, paragraphe 4 de la Constitution de l'OIT. A cette même session, le Conseil d'administration a décidé que cette commission serait composée comme suit:

Président: M. Budislav Vukas – Professeur de droit public international à l'Université de Zagreb, faculté de droit; vice-président du Tribunal international du droit de la mer; membre de la Cour permanente d'arbitrage; membre de la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OSCE; membre de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT.

Membres: M. Niklas Bruun – Professeur de droit des affaires et de droit du travail européen à l'Ecole suédoise d'économie et d'administration des affaires d'Helsinki.

M^{me} Mary Gaudron – ancien Juge à la Cour suprême d'Australie (1987-2003); ancienne Vice-présidente de la Commission australienne de conciliation et d'arbitrage; Juge au Tribunal administratif de l'OIT.

Chapitre 2

Chronologie du dialogue et des relations entre l'OIT et le Bélarus concernant la liberté syndicale

6. Dans son observation de 1991, au lendemain de la dissolution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) notait avec satisfaction que l'article 6 de la Constitution de la République du Bélarus, qui proclamait jusque-là le rôle dirigeant du Parti communiste dans la vie économique et sociale, avait été modifié. Dans sa nouvelle teneur, cet article instaurait le principe du pluralisme pour les partis politiques et les organismes publics. La CEACR a alors prié le gouvernement de fournir des informations sur les mesures prises par la suite en vue de supprimer toute ambiguïté qui persisterait dans la législation syndicale, en vue de l'instauration d'un système de pluralisme syndical véritable.
7. En 1993, la CEACR notait avec satisfaction que la loi du 22 avril 1992 sur les syndicats prévoyait des syndicats indépendants, le caractère volontaire de l'adhésion syndicale et la liberté des travailleurs de se syndiquer et de mener des actions pour défendre leurs intérêts catégoriels, y compris au moyen de la grève.

I. Les premières plaintes contre le gouvernement du Bélarus (cas n^{os} 1849 et 1885)

8. En 1995, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), la Confédération mondiale du travail (CMT), le Syndicat libre du Bélarus (SLB) et le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) saisirent le BIT d'une plainte dans laquelle ces organisations alléguaient l'imposition de graves restrictions au droit de grève, la suspension de syndicats par voie d'une ordonnance présidentielle, des actes graves de discrimination antisyndicale et l'arrestation et le placement en détention de syndicalistes en rapport avec des grèves menées à Minsk et à Gomel en août 1995 (cas n^o 1849).
9. En mars 1996, le Comité de la liberté syndicale (CLS) était parvenu à la conclusion que l'ordonnance n^o 336 du 21 août 1995, qui suspendait les activités du SLB et de l'organisation syndicale locale du métro de Minsk, violait les règles et principes de la liberté syndicale. Notant avec satisfaction que la Cour constitutionnelle avait déclaré ladite ordonnance inconstitutionnelle le 8 octobre 1995, le CLS relevait que des mesures lui donnant effet avaient déjà été prises et que rien n'indiquait que les mesures en question avaient été subséquemment abrogées pour faire droit à l'arrêt rendu par la Cour. Le CLS avait signalé que, étant contraire à l'article 4 de la

convention n° 87, la suspension administrative d'organisations syndicales constitue une grave violation des principes de la liberté syndicale. Il avait également fait valoir qu'une suspension décidée, comme en l'espèce, par le pouvoir exécutif dans l'exercice de ses prérogatives en matière législative a pour effet que les garanties que le comité considère comme essentielles ne sont pas assurées.

10. Le CLS avait prié le gouvernement de modifier la décision ministérielle n° 158 ayant pour objet de restreindre le droit de grève dans un grand nombre de secteurs et d'entreprises et proposait simultanément l'assistance technique de l'OIT à cette fin. De plus, il avait instamment prié le gouvernement de faire pleinement droit à la décision de la Cour constitutionnelle concernant l'ordonnance n° 336. Enfin, soulignant que le licenciement de travailleurs au motif de leur participation à une action de grève légitime constitue une discrimination antisyndicale dans le cadre de l'emploi, il avait demandé au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour assurer la réintégration de tous les travailleurs ayant été licenciés en rapport avec les grèves de Minsk et de Gomel.
11. Dans son observation de 1996, la CEACR avait pris note avec préoccupation des conclusions du CLS en ce qui concerne notamment les mesures législatives restreignant le droit de grève et l'ordonnance présidentielle suspendant les activités du CSDB, et avait rappelé que l'assistance technique du BIT était à la disposition du gouvernement.
12. En 1996, la CISL saisissait le BIT d'une deuxième plainte (cas n° 1885), qui concernait, celle-là, l'expulsion de dirigeants du syndicat Solidarnosć invités par le CSDB, l'assignation en justice de dirigeants syndicaux au motif de leur participation à un rassemblement syndical, et la menace permanente de la mise à exécution d'une interdiction du CSDB et de la dissolution de cette organisation. Bien qu'ayant été instamment appelé à le faire, le gouvernement n'a pas fait tenir de réponse à ces allégations, et le CLS a ainsi été conduit à examiner ce cas en l'absence de quelque information que ce soit de la part du gouvernement.
13. En mars 1997, le CLS, rappelant l'importance qu'il attache au principe selon lequel le respect des libertés civiles, comme la liberté de réunion, est essentiel à l'exercice normal des droits syndicaux, avait demandé au gouvernement d'annuler immédiatement toutes les poursuites engagées contre le président et le vice-président du CSDB, MM. Bykov et Moïséïévitch, en raison de leur participation à la réunion syndicale du 14 mai 1996. Il avait en outre demandé de veiller au respect du principe selon lequel les formalités auxquelles sont soumis les militants et dirigeants syndicaux tant à leur entrée sur le territoire que préalablement à leur participation à des activités syndicales reposent sur des critères objectifs et ne donnent lieu à aucune discrimination antisyndicale. Regrettant que le gouvernement n'ait apparemment pris aucune disposition donnant suite aux recommandations qu'il avait émises dans le cas n° 1849 à propos de l'ordonnance présidentielle n° 336, le CLS avait instamment prié celui-ci de prendre des mesures immédiates pour abroger les dispositions s'opposant au libre exercice des droits syndicaux.

II. La Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail

14. A la 85^e session de la Conférence internationale du Travail (CIT), en juin 1997, le gouvernement avait été invité à s'exprimer devant la Commission de l'application des normes (C.Appl) à propos de l'application de la convention n° 87. A cette occasion, le ministre du travail a souligné que son pays se trouvait résolument engagé sur la voie d'une réforme démocratique et que ce ne devait être qu'au prix d'un effort collectif s'appuyant sur des relations sociales relevant d'un véritable partenariat que le pays pourrait triompher des problèmes posés par la transition. Il avait concédé cependant que les solutions apportées à ces problèmes aigus n'étaient pas toujours conformes, ni dans leur lettre ni dans leur esprit, au droit international, comme on le constatait en l'occurrence. Il estimait de son devoir non pas de défendre la nécessité de décisions prises deux ans auparavant mais plutôt de montrer que les observations de l'OIT à ce sujet avaient été suivies de mesures appropriées de la part des personnes dont l'application du droit international relève directement, et la meilleure preuve de cela était que cet incident ne s'était pas reproduit. Il y avait désormais 38 organisations syndicales enregistrées agissant au niveau central et un grand nombre de syndicats enregistrés agissant au niveau de l'entreprise, se considérant tous comme libres, indépendants et démocratiques. Le ministre du Travail avait affirmé que le tripartisme était encore un phénomène récent au Bélarus et qu'il n'allait pas sans conflits mais que l'importance du partenariat social y était pleinement reconnue. Il avait demandé à l'OIT d'envisager de fournir une assistance consultative et technique sur un certain nombre de questions à cet égard. Il avait fait valoir que c'était la première fois avec ce cas que la C.Appl traitait du Bélarus et que cela serait compris par le gouvernement comme une leçon salutaire l'incitant à veiller à ce qu'une telle situation ne se reproduise pas⁵.
15. Suite à une mission consultative de l'OIT menée en octobre 1997, la CEACR et le CLS ont pu noter avec satisfaction l'abrogation du paragraphe de l'ordonnance présidentielle n° 336 suspendant le fonctionnement du CSDB en vertu de l'ordonnance présidentielle n° 657 du 29 décembre 1997. De plus, il a été pris note avec intérêt de ce que le CSDB avait été enregistré et fonctionnait et qu'un représentant du Syndicat démocratique des travailleurs des transports avait été nommé au Conseil national des questions sociales et de travail (CNQST).

III. Le cas n° 2090

16. En juin 2000, le Syndicat des travailleurs de l'agriculture (STA), le Syndicat des travailleurs de l'industrie de l'automobile et de la machine agricole (STIAM), le Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR) et le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) ont fait parvenir une plainte contre le gouvernement du Bélarus pour violation de droits syndicaux. La Fédération des

⁵ Conférence internationale du Travail, 85^e session, *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission de l'application des normes (Genève, 1997), pp. 19/78-19/79.

syndicats du Bélarus (FSB) s'est jointe à cette démarche en juillet 2000. La Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) s'y sont associées elles aussi. A la demande du président du Comité de la liberté syndicale, une première mission sur place a été effectuée par un représentant du Directeur général en octobre 2000. Le rapport consécutif à cette mission et la plainte ont été examinés par le CLS à sa session de mars 2001. Le cas a ensuite donné lieu à un examen de la part du CLS à sept reprises, la dernière fois étant en novembre 2003. Une mission de l'OIT à l'invitation du gouvernement a également été effectuée dans le cadre de ce même cas en septembre 2003. On trouvera au chapitre 9 un exposé détaillé de l'examen fait par le CLS et des informations communiquées.

IV. Suite du dialogue avec la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et la Commission de l'application des normes de la Conférence

17. La CEACR a continué de formuler des commentaires concernant l'application de la convention n° 87 au Bélarus en 2000, 2001 et 2002. En 2000, examinant la question de la conformité du décret présidentiel n° 2 «relatif à certaines mesures réglementant l'activité des partis politiques, syndicats et autres organisations à but social» avec les dispositions de la convention, la CEACR avait constaté d'importantes divergences entre la nouvelle procédure d'enregistrement et le droit de constituer des organisations, s'agissant en particulier de l'adresse légale⁶ et de la règle imposant une représentativité d'au moins 10 pour cent. Elle avait demandé au gouvernement de modifier ce décret de manière à exclure les syndicats de son champ d'application et, si nécessaire, instaurer une procédure simplifiée d'enregistrement ou, à défaut, d'en modifier les deux derniers paragraphes de l'article 3, qui interdisent les associations non enregistrées et prévoient leur dissolution, de sorte que ces paragraphes ne s'appliquent pas aux syndicats, de modifier la prescription d'une représentativité minimale de 10 pour cent au niveau de l'entreprise afin que le droit de se syndiquer soit effectivement garanti, notamment dans les grandes entreprises, et enfin de donner toutes instructions nécessaires pour que la notion d'adresse légale ne soit pas interprétée en un sens restrictif ayant pour effet de compromettre le droit des travailleurs de constituer les organisations de leur choix et de s'y affilier⁷.
18. A la 89^e session de la CIT, lors de l'examen de l'application de la convention n° 87 devant la C.Appl, la vice-ministre du Travail du Bélarus avait expliqué que la loi sur les syndicats prévoyait l'enregistrement des syndicats et la reconnaissance à ces mêmes organisations de la personnalité juridique. Avec l'adoption d'un nouveau Code civil et d'un nouveau Code du logement, il était apparu nécessaire de réglementer les activités de toutes les entités légales, syndicats compris, ce qui

⁶ Pour être enregistré, tout syndicat est tenu de donner une adresse légale où il a son siège et exerce ses activités. Cette notion est examinée au chapitre 11.

⁷ Conférence internationale du Travail, 88^e session, rapport III (partie 1A), *Rapport de la commission d'experts* (Genève, 2000).

avait entraîné l'adoption du décret présidentiel n° 2 du 26 janvier 1999 relatif à certaines mesures réglementant l'activité des partis politiques, syndicats et autres organisations à but social⁸.

19. Le décret approuvait les règlements relatifs à l'enregistrement national (réenregistrement) des partis politiques, syndicats et autres organisations à but social, règlements imposant aux syndicats de remplir des conditions précises pour avoir droit à leur enregistrement. En réponse aux commentaires de la CEACR sur la longueur et la difficulté de la procédure d'enregistrement, la représentante gouvernementale avait déclaré que tous les syndicats avaient été enregistrés et que les cas de non-enregistrement ne concernaient que des organisations syndicales de premier degré, du niveau de l'entreprise, subordonnées à des structures syndicales nationales, et que la principale raison de ce non-enregistrement résidait dans l'adresse légale, la satisfaction des autres règles prescrites n'ayant pas posé de difficulté pratique⁹.
20. Les dispositions du décret qui interdisaient les activités de syndicats non enregistrés ou non réenregistrés faisaient encourir des sanctions administratives en cas d'activité menée au nom d'une telle organisation. Cependant, tout en exposant à de telles sanctions, ces dispositions prévoyaient la possibilité de faire appel de celles-ci et, de l'avis de la représentante gouvernementale, elles n'étaient pas contraires à la convention n° 87. Le gouvernement avait néanmoins proposé d'abroger les dispositions prescrivant la confirmation de l'adresse légale lors de l'enregistrement d'organisations du premier degré n'ayant pas la personnalité juridique. Il avait aussi proposé d'élargir les possibilités des organisations ayant la personnalité juridique d'acquérir une adresse légale. De cette manière, si nécessaire, les subdivisions d'un syndicat se trouvant toutes dans la même ville pourraient avoir en commun les mêmes locaux – et la même adresse légale. Une subdivision se trouvant dans une ville donnée pourrait avoir la même adresse légale que son organisation mère établie dans la même ville. De plus, en élaborant les modifications du décret n° 2, le gouvernement avait tenu compte des commentaires de la CEACR concernant la création de syndicats indépendants au niveau de l'entreprise, proposant ainsi de supprimer la règle imposant que, pour pouvoir être enregistré, un syndicat représente au moins 10 pour cent de l'effectif total des travailleurs de l'entreprise. Ces amendements avaient déjà été soumis à l'Administration présidentielle et, de ce fait, avait déclaré le représentant gouvernemental, la création de syndicats au niveau de l'entreprise se trouvait autorisée à partir de dix membres¹⁰.
21. La vice-ministre du Travail s'était également référée à une réunion du CNQST du 24 mai 2001 où l'on avait examiné les mesures proposées par le gouvernement pour faire suite aux recommandations du CLS de mars 2001. On avait abordé entre autres questions celle de la non-ingérence des organes de l'Etat dans les activités des syndicats. La représentante gouvernementale a rappelé que le ministre de la

⁸ Conférence internationale du Travail, 89^e session, *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission de l'application des normes (Genève, 2001), p. 19, partie 2/19.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Idem*, p. 19, partie 2/19-20 et p. 19, partie 2/23.

Justice du Bélarus avait indiqué que les instructions visées par les organes de contrôle de l'OIT¹¹ n'étaient pas un instrument normatif, n'avaient pas force de loi et n'avaient pas non plus eu la moindre influence sur les résultats des élections syndicales. Les aspects concernant l'indépendance des syndicats se trouvaient couverts par la législation en vigueur (l'article 3 de la loi sur les syndicats). Dans ses conclusions, la C.Appl appelait instamment le gouvernement à fournir des informations détaillées à la CEACR pour sa prochaine session et elle exprimait le ferme espoir qu'il lui serait donné de constater l'année suivante des progrès tangibles. Elle décida en outre que ces conclusions figureraient dans un paragraphe spécial de son rapport¹².

22. En 2001, la CEACR prit note des indications concernant les propositions d'amendement du décret n° 2 mentionnées à nouveau dans le rapport du gouvernement. Elle demanda à être tenue informée de l'évolution de la situation. En outre, elle nota avec satisfaction que le décret ministériel n° 158 (énumérant une large liste de services essentiels dans lesquels la grève était interdite) avait été abrogé avec l'entrée en vigueur en janvier 2000 du nouveau Code du travail mais elle fit observer que l'article 388 de ce nouveau Code maintenait une disposition admettant une interprétation assez large pour autoriser des limitations du droit de grève par voie législative.
23. S'agissant du décret présidentiel n° 8 du 12 mars 2001 relatif à certaines mesures d'amélioration des dispositions applicables à l'acceptation et l'utilisation d'une aide financière à titre gratuit provenant de l'étranger, la CEACR, rappelant que le gouvernement n'avait pas répondu à ses précédents commentaires concernant l'article 388 du Code du travail, qui interdit à des grévistes de recevoir une aide financière de personnes étrangères, avait souligné que les dispositions du décret qui interdisent à des organisations de travailleurs ou à des organisations d'employeurs de recevoir et d'utiliser une aide, financière ou autre, provenant d'organisations internationales de travailleurs ou d'employeurs sont incompatibles avec les articles 5 et 6 de la convention n° 87. Le gouvernement était prié de prendre les mesures nécessaires en vue de modifier et le décret en question et l'article 388 du Code du travail. La CEACR s'était également déclarée préoccupée par le décret présidentiel n° 11 du 7 mai 2001 portant diverses mesures d'amélioration des procédures prévues pour la tenue d'assemblées, rassemblements, cortèges et autres manifestations de masse ou actions de piquet, et elle avait rappelé que des actions de piquets ne devraient faire l'objet de restrictions que lorsqu'elles cessent d'être pacifiques et que, en de tels cas, les sanctions qui sont éventuellement prises doivent être proportionnées à l'infraction¹³.

¹¹ Instructions du chef de l'Administration présidentielle, 11 février 2000. Ces instructions appelaient notamment divers ministères ou autres organes de l'Etat à proposer à l'Administration présidentielle les candidats à soutenir aux prochaines élections des dirigeants des organisations syndicales de branche et de région. Cet aspect est traité de manière plus approfondie au chapitre 12.

¹² Conférence internationale du Travail, 2001, *op. cit.*, note 8.

¹³ Conférence internationale du Travail, 90^e session, rapport III (partie 1A), *Rapport de la commission d'experts* (Genève, 2002).

V. La Commission de vérification des pouvoirs de la CIT et la Commission de l'application des normes – 2002

24. A la 90^e session de la CIT, en 2002, la CISL a émis des objections quant à la légitimité de la délégation des travailleurs du Bélarus, considérant qu'aucune consultation n'avait été menée auprès des deux principales confédérations syndicales du Bélarus: la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) et le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB). L'organisation plaignante déclarait voir dans la conduite du gouvernement une étape de plus dans la voie de la dégradation du dialogue social dans le pays, dégradation déjà attestée par le fait que le CNQST ne s'était pas réuni depuis septembre 2001 et par une série d'obstacles opposés à l'enregistrement, aux activités et au fonctionnement du FSB et du CSDB. Dans sa réponse, le gouvernement indiquait que, comme les structures des organisations syndicales du pays étaient en voie de réorganisation, il n'était pas en possession de données précises quant à la représentativité du FSB et du CSDB et avait donc décidé d'inclure dans la délégation des représentants de syndicats d'entreprises les plus importantes et les mieux connues du pays. Priés de fournir des éclaircissements, les présidents du FSB et du CSDB ont produit des statistiques faisant apparaître que leurs organisations respectives représentaient, l'une, 4 millions, et l'autre, 20 000 travailleurs, alors que les deux syndicats d'entreprise en question (celui de l'usine automobile de Minsk et celui de l'usine de réfrigérateurs de Minsk), dénués de toute représentativité intersectorielle ou territoriale, en représentaient respectivement 10 000 et 8 000. Le gouvernement n'a pas répondu à l'invitation de la Commission de vérification des pouvoirs de venir devant elle fournir un complément d'information ou des éclaircissements, malgré toutes les notifications adressées à la Mission permanente du Bélarus à Genève ¹⁴.
25. La Commission de vérification des pouvoirs releva que les chiffres en sa possession tendaient à démontrer que le FSB et le CSDB étaient parmi les organisations les plus représentatives du pays, ce qui se trouvait confirmé par le fait que leurs représentants avaient été désignés comme délégués travailleurs à la CIT ces dernières années sans que cela n'ait soulevé d'objection. La Commission de vérification des pouvoirs déclara que ces éléments, ajoutés aux préoccupations du CLS relatives aux ingérences présumées du gouvernement dans les affaires syndicales, jetaient de sérieux doutes sur les objectifs réellement poursuivis par le gouvernement à travers ces désignations. En conséquence, elle considéra que les modalités selon lesquelles la délégation des travailleurs à la CIT avait été désignée constituaient une violation manifeste de l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution de l'OIT, ce qui justifiait son invalidation. Considérant que cette recommandation serait sans objet, sur un plan pratique, en l'absence d'une délégation des travailleurs à la CIT, la Commission de vérification des pouvoirs décida de ne pas la proposer à ce moment ¹⁵.
26. En juin 2002, le gouvernement a à nouveau été invité à paraître devant la C.Appl à propos de l'application de la convention n° 87, mais cela n'a pas pu se faire parce

¹⁴ Conférence internationale du Travail, 90^e session, *Compte rendu des travaux, Compte rendu provisoire* n° 5 D, troisième rapport de la Commission de vérification des pouvoirs (Genève, 2002).

¹⁵ *Idem.*

qu'il n'y avait pas de délégation gouvernementale officielle. Il en est fait état dans l'introduction au rapport de la C.Appl où cet organe regrette que le gouvernement, bien qu'étant accrédité à la Conférence, ne soit pas venu prendre part à la discussion.

27. Dans son rapport à la CEACR pour 2002, le gouvernement indiquait que la question de l'enregistrement allait faire l'objet d'un plus ample examen et que la CNQST avait décidé de constituer un groupe d'experts tripartite sur l'application des normes internationales de l'OIT qui serait chargé d'étudier les recommandations de la CEACR lors d'une de ses premières réunions. La CEACR réitéra ses préoccupations exprimées antérieurement à propos du décret présidentiel n° 2 et pria le gouvernement, une fois de plus, de la tenir informée des mesures prises en vue de modifier ce décret, de telle sorte que le droit de constituer des organisations et de s'y affilier soit pleinement respecté¹⁶.
28. De plus, la CEACR notait avec préoccupation que, dans ses conclusions de novembre 2002, le CLS indiquait qu'il y avait eu ingérence de la part des autorités publiques dans de récentes élections syndicales. Rappelant que les organisations de travailleurs ont le droit d'élire librement leurs représentants et que les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal, la CEACR demanda au gouvernement de signaler toute mesure qu'il prendrait ou envisagerait, notamment sous la forme de dispositions législatives interdisant et sanctionnant explicitement toute intervention de ce genre, qui tendrait à assurer l'application pleine et entière de l'article 3 de la Constitution de l'OIT en droit comme dans la pratique¹⁷.

VI. 91^e session de la CIT (2003)

29. L'application de la convention n° 87 au Bélarus a été discutée à nouveau cette année-là à la C.Appl. En réponse aux préoccupations exprimées par la CEACR et par le CLS face à l'ingérence du gouvernement dans des élections syndicales, la vice-ministre du Travail du Bélarus annonça que le gouvernement avait enquêté de manière approfondie sur les récentes élections à la FSB et avait conclu que ces élections s'étaient déroulées de manière parfaitement conforme et à la loi et aux statuts de cette fédération. L'élection à sa présidence de M. Kozik¹⁸ avait été ouverte et transparente, et elle avait été entérinée en septembre 2002 par le Quatrième congrès de la FSB, dont les délégués avaient été élus sous la précédente mandature. LA vice-ministre déclarait être conscientE que la modification de l'équilibre des pouvoirs à l'intérieur de l'organisation, conséquence de la promotion de certains dirigeants syndicaux et du départ d'autres, en avait

¹⁶ Conférence internationale du Travail, 91^e session, rapport III (partie 1A), *Rapport de la commission d'experts* (Genève, 2003).

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ M. Kozik, ex-directeur adjoint des services de l'Administration présidentielle, a été visé dans les plaintes pour ingérence du gouvernement dans les élections syndicales et dans les affaires internes des syndicats. Cet aspect est abordé plus en détail au chapitre 9, à propos de l'examen du cas du CLS n° 2090 et au chapitre 12, avec les constatations de la présente commission.

mécontenté plus d'un et qu'à son avis c'était même là que résidait la cause première des plaintes dont l'OIT avait été saisie après les élections ¹⁹.

30. La vice-ministre déclara avec force que le gouvernement ne s'ingérait pas dans l'administration interne des syndicats et que ces questions étaient régies par la loi sur les syndicats et aussi par les règlements intérieurs des syndicats. Le système juridique du Bélarus prévoit en faveur des membres des syndicats, du simple adhérent au plus haut dirigeant, toutes les sauvegardes nécessaires à la protection de leurs droits, y compris la possibilité de saisir les instances judiciaires ou autres compétentes. Elle prévoit une responsabilité pénale en cas d'ingérence dans les activités d'associations à but social, notamment des syndicats. Aux termes de l'article 194 du Code pénal du Bélarus, celui qui met obstacle à l'exercice légitime d'activités d'organisations à but social ou qui s'ingère dans ces activités est passible d'amendes, de la déchéance de son droit de prétendre à certains postes ou d'un travail correctif pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans ²⁰.
31. S'agissant du décret n° 2, la vice-ministre déclara qu'en ce qui concerne l'adresse légale à fournir le problème se posait principalement avec les organisations syndicales de base, qui donnaient en règle générale comme adresse légale celle de leurs locaux dans l'entreprise, mis à leur disposition par l'employeur, en même temps que certains moyens de télécommunication et de déplacement. Mais la législation n'oblige pas les employeurs à fournir des locaux aux syndicats. C'est une question à négocier entre l'employeur et le syndicat. Dans la pratique, cependant, les cas où l'employeur la refusait étaient rares. Le décret n° 2 prévoyait également qu'il fallait obtenir le ralliement de 10 pour cent des travailleurs d'une entreprise pour pouvoir y constituer un syndicat. Si l'on avait fait figurer une telle disposition dans ce décret, c'était bien parce qu'il fallait trancher la question de la représentativité. La vice-ministre du Travail ajouta que, dans le contexte du Bélarus, où plus de 90 pour cent des travailleurs sont syndiqués, une telle disposition n'a rien d'excessif. La vice-ministre donna par ailleurs une explication des décrets n°s 8 et 11 et déclara qu'ils n'avaient en fait jamais eu pour effet la dissolution d'un syndicat ²¹.
32. La vice-ministre du Travail déclara enfin que les questions évoquées dans les commentaires de la CEACR faisaient l'objet d'une attention constante de la part du gouvernement du Bélarus; qu'il était compréhensible que la législation nationale dans le domaine de la liberté syndicale eût besoin de certaines améliorations; qu'à cet égard d'autres mesures seraient à prendre; et que c'était dans cet esprit que, en mai 2003, le gouvernement avait invité M. Tapiola, Directeur exécutif du BIT, à venir à Minsk discuter avec toutes les parties intéressées des problèmes encore en instance, confiant que, malgré toutes les difficultés, une solution optimale finirait par se dégager ²².

¹⁹ Conférence internationale du Travail, 91^e session, *Compte rendu des travaux, Compte rendu provisoire* n° 24 (Genève, 2003).

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

33. La C.Appl, tout en prenant acte de ce que le gouvernement déclarait accorder une attention particulière aux commentaires de la CEACR et mentionnait qu'il avait invité un haut fonctionnaire du BIT à se rendre dans le pays, était au regret de rappeler que ce même gouvernement évoquait depuis des années la nécessité de modifier la législation sans que l'on ait pu constater jusque-là de réels progrès sur ce point. C'est pourquoi elle exprima le ferme espoir que le gouvernement ferait très bientôt tout ce qui était en son pouvoir pour garantir pleinement les droits prévus par la convention à tous les travailleurs et employeurs, notamment celui, pour leurs organisations respectives, d'élire librement leurs représentants et d'organiser leur gestion et leur activité, loin de toute intervention des autorités publiques. La C.Appl décida de faire figurer ses conclusions dans un paragraphe spécial de son rapport et de mentionner ce cas comme un cas de défaut continu d'application de la convention ²³.
34. La Commission de vérification des pouvoirs a été saisie d'une autre communication de la CISL concernant la désignation de M. Kozik en tant que délégué travailleur du Bélarus à la CIT. La CISL avançait de sérieux doutes quant à son indépendance, sa crédibilité et son autonomie, et quant à la régularité de la procédure ayant abouti à sa nomination à la présidence de la FSB. Le ministre du Travail répondit que M. Kozik représentait l'organisation de travailleurs la plus représentative du pays et qu'il avait été dûment élu à cette fonction. La Commission de vérification des pouvoirs constata que la communication en question de la CISL n'était pas formulée dans les termes d'une objection à l'accréditation du délégué travailleur et considéra que le principal grief qu'elle faisait valoir ne relevait pas de sa compétence. Elle releva néanmoins que, contrairement à l'année précédente, le délégué travailleur en question appartenait à la FSB, laquelle était en outre selon les propres termes du gouvernement, l'organisation de travailleurs la plus représentative. Elle releva également des informations qui lui avaient été communiquées que l'élection du président de la FSB s'était effectuée en application du règlement intérieur de cette organisation. Néanmoins, vu les conclusions du CLS selon lesquelles il y avait eu intervention indue des autorités publiques dans les élections syndicales récentes au Bélarus, la Commission de vérification des pouvoirs restait préoccupée par le fait que de sérieux doutes aient été émis quant à l'indépendance, la crédibilité et l'autonomie de ce délégué travailleur, attendu que ces qualités restent et demeurent la condition sine qua non d'une participation véritable des représentants des travailleurs à la CIT ²⁴.
35. Le 18 juin 2003, Sir Roy Trotman et 13 autres délégués travailleurs à la 91^e session de la Conférence internationale du Travail déposaient une plainte aux termes de l'article 26 de la Constitution de l'OIT contre le gouvernement du Bélarus pour violation des conventions n^{os} 87 et 98.

²³ *Idem.*

²⁴ Conférence internationale du Travail, 91^e session, *Compte rendu des travaux, Compte rendu provisoire* n° 5 (Rev.), deuxième rapport de la Commission de vérification des pouvoirs (Genève, 2003).

36. La mission de contacts directs à laquelle le gouvernement faisait allusion plus haut a eu lieu en septembre 2003. Le rapport consécutif à cette mission a été soumis au CLS pour être examiné avec le cas dont ce comité était saisi.
37. Le Conseil d'administration du BIT a été saisi pour décision de la plainte présentée aux termes de l'article 26 en novembre 2003, en même temps que d'une recommandation du CLS tendant à ce que les allégations faisant la matière du cas n° 2090 ainsi que la plainte déposée en juin soient renvoyées devant une commission d'enquête. A sa 288^e session, le Conseil d'administration a décidé la constitution de cette commission d'enquête²⁵.

²⁵ Voir chap. 1.

Partie II

Procédure suivie par la commission

Chapitre 3

Première session de la commission

I. Déclaration solennelle des membres de la commission

38. La première session de la commission s'est tenue les 28, 29 et 30 janvier 2004 à Genève. La commission a alors arrêté la procédure qu'elle suivrait tout au long de ses travaux. Au début de cette session, chaque membre de la commission a fait une déclaration solennelle devant M. Juan Somavia, Directeur général du Bureau international du Travail. Celui-ci, en invitant les membres à faire cette déclaration, a retracé les circonstances ayant conduit à créer cette commission et a souligné que la tâche qui lui était impartie consistait à «établir les faits, sans crainte ni préférence, en toute indépendance et impartialité». Chacun des membres de la commission a prononcé la déclaration suivante:

Je déclare solennellement que j'exercerai en tout honneur et dévouement, en pleine et parfaite impartialité et en toute conscience, mes devoirs et attributions de membre de la commission d'enquête instituée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à sa 288^e session, en novembre 2003, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, pour examiner l'observation par la République 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.

II. Adoption de la procédure de la commission

39. La Constitution de l'OIT n'énonce pas de règle quant à la procédure à suivre par une commission d'enquête instituée en application de l'article 26. Quand le Conseil d'administration a décidé, en novembre 2003 de déférer la plainte à une commission d'enquête, il a également spécifié qu'il appartiendrait à celle-ci de déterminer elle-même sa procédure, conformément aux dispositions de la Constitution et à la pratique suivie antérieurement par des commissions d'enquête antérieures.
40. En déterminant sa procédure, la commission a évoqué certains éléments caractérisant la nature de sa mission: comme d'autres commissions d'enquête l'ont souligné par le passé, la procédure visée aux articles 26 à 29 et 31 à 34 de la Constitution est par nature judiciaire. Par conséquent, les règles de procédure à

appliquer dans un tel cadre doivent préserver le droit des parties à une procédure équitable, au sens prévu par le droit international.

41. Ayant ces considérations à l'esprit, la commission a adopté les règles de procédure qu'elle entendait suivre au cours de sa deuxième session, laquelle comprenait une mission à Minsk et une audience formelle à Genève. Ces règles ont été portées à l'attention du gouvernement du Bélarus et des parties plaignantes²⁶.

III. Communication d'informations supplémentaires

42. La commission a invité le gouvernement de la République du Bélarus et les parties plaignantes à communiquer avant le 8 mars 2004 tout nouvel élément d'information qu'il ou elles jugeraient pertinent ainsi que des informations concernant certains points soulevés par elle. Il a été décidé que toute nouvelle pièce pertinente reçue de l'une des parties serait communiquée à l'autre pour que celle-ci fasse éventuellement ses commentaires.
43. La possibilité de soumettre, avant le 8 mars 2004, toute communication paraissant opportune sur les questions soulevées dans la plainte a été ouverte aux organisations d'employeurs et de travailleurs ayant statut consultatif auprès de l'OIT et qui ont un champ d'action universel, à savoir: la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), la Confédération mondiale du travail (CMT), la Fédération syndicale mondiale (FSM) et l'Organisation internationale des employeurs (OIE). Cette même possibilité a également été ouverte aux organisations étant parties plaignantes dans le cas n° 2090, dont la commission a été saisie pour examen, à savoir: le Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR); le Congrès des syndicats démocratiques (CSDB); le Syndicat des travailleurs de l'industrie de l'automobile et de la machine agricole (STIAM); le Syndicat libre du Bélarus (SLB); le Syndicat des contrôleurs du trafic aérien du Bélarus (SCTAB); l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac, et des branches connexes (IUTA); et la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB). Enfin, cette même possibilité a été ouverte à d'autres organisations de travailleurs et d'employeurs du Bélarus, à savoir: le Syndicat des travailleurs du secteur agricole (STSA); l'Organisation syndicale des salariés du secteur culturel du district de Minsk; la Confédération biélorusse des industriels et entrepreneurs (employeurs) (CBIE); l'Union biélorusse «P^r Kouniavsky» des entrepreneurs et employeurs (UBEE).
44. La commission a avisé le Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ECOSOC), la Commission européenne (CE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) de la décision d'instituer une commission d'enquête ayant pour mission d'examiner la plainte concernant l'application au 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

²⁶ Les règles de procédure sont reproduites à l'annexe 3.

d'organisation et de négociation collective, 1949, et a offert à ces organisations la possibilité de présenter toutes informations qu'elles jugeraient pertinentes.

45. La commission a avisé les organisations en question que toute information qu'elles soumettraient serait transmise au gouvernement du Bélarus et aux parties plaignantes pour commentaires éventuels.
46. La commission a déclaré au gouvernement de la République du Bélarus et aux parties plaignantes qu'elle entendait mener sa mission en toute objectivité, impartialité et indépendance. Elle a averti les intéressés qu'elle ne considérerait pas son rôle comme se limitant à un examen des informations qui lui seraient communiquées par les parties elles-mêmes ou qui seraient communiquées à l'appui de leurs déclarations mais qu'elle prendrait toutes dispositions pour obtenir des informations aussi complètes et objectives que possible sur les questions en cause.

IV. Mesures adoptées en vue de la deuxième session et des travaux subséquents de la commission

47. La commission a décidé que sa deuxième session se tiendrait du 14 au 29 avril 2004 et inclurait une mission à Minsk et une audience à Genève.
48. La commission a décidé de tenir plusieurs réunions à Minsk du 15 au 23 avril 2004. Il a été décidé que la mission à Minsk commencerait par une séance d'information publique à l'arrivée de la commission en République du Bélarus, le 15 avril, ce dont le gouvernement et les parties plaignantes ont été invitées à aviser les personnes intéressées.
49. La commission a dressé une liste des personnes avec lesquelles elle souhaitait s'entretenir lors de sa mission à Minsk. Elle a informé le gouvernement de la République du Bélarus qu'elle souhaitait rencontrer le Président de la République, le chef de l'Administration présidentielle, le Premier ministre, le ministre du Travail et de la Protection sociale, le ministre de l'Industrie, le ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères, le président de la Commission d'Etat à l'aviation et le Procureur général de la République.
50. La commission a invité le gouvernement de la République du Bélarus et les parties plaignantes à communiquer avant le 8 mars 2004 les noms, qualités et adresse de toute personne qu'il ou elles estimerait utile à la commission de rencontrer lors de son déplacement au Bélarus.
51. La commission a décidé qu'après sa mission à Minsk, une audition plus formelle des témoins aurait lieu à Genève les 27 et 28 avril 2004.
52. La commission a invité le gouvernement de la République du Bélarus et les parties plaignantes à désigner chacun en ce qui le concerne leurs représentants et

éventuellement les suppléants de ceux-ci en vue de l'audience formelle qu'elle tiendrait à Genève.

53. La commission a invité le gouvernement de la République du Bélarus et les parties plaignantes à communiquer avant le 8 mars 2004 les noms, qualités et adresse de toute personne qu'il ou elles souhaiteraient être entendue comme témoin en audience, en précisant succinctement les points sur lesquels ces personnes témoigneraient.
54. La commission a avisé le gouvernement de la République du Bélarus qu'elle attendait qu'il assure que toute personne devant être entendue en qualité de témoin au cours de ses réunions au Bélarus ou en audience formelle à Genève jouisse d'une pleine protection contre toute mesure à son encontre en raison de sa participation à la procédure menée par la commission ou de ses déclarations devant celle-ci.
55. La commission a habilité son président à traiter, en concertation avec les autres membres s'il le juge nécessaire, toutes questions de procédure qui se présenteraient pendant les intersessions.

Chapitre 4

Communications reçues par la commission après sa première session

56. Après avoir ouvert la possibilité au gouvernement de la République du Bélarus, aux parties plaignantes, aux organisations de travailleurs et d'employeurs du Bélarus et à diverses organisations internationales d'employeurs et de travailleurs de lui soumettre des communications, la commission a reçu les informations suivantes, qui seront analysées plus en détail dans une autre partie du rapport.

I. Communication des parties plaignantes

57. La commission a reçu de Sir Roy Trotman, au nom des plaignants, une communication en date du 5 février 2004 l'informant que le secrétaire général de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), M. Ryder, avait été désigné comme représentant des plaignants pour toutes les questions dont la commission était saisie.
58. Le secrétaire général de la CISL a soumis une communication en date du 12 mars 2004 indiquant qu'un certain nombre de personnes étaient habilitées à agir en son nom dans ce domaine. La communication incluait un rapport contenant un supplément d'information sur les violations alléguées des droits syndicaux au Bélarus, rapport qui répondait en particulier à l'invitation faite par la commission de fournir des précisions sur le recul du nombre d'adhérents dans certains syndicats et son augmentation dans d'autres, les mutations et les licenciements dont des dirigeants ou militants syndicaux auraient fait l'objet et, enfin, le processus d'enregistrement.
59. Se référant à des détails fournis antérieurement à propos du cas n° 2090, la communication du 12 mars 2004 dénonce des atteintes de caractère systématique à l'indépendance du mouvement syndical au Bélarus et l'utilisation faite des décrets et ordonnances présidentiels pour accroître le contrôle exercé sur les syndicats et leurs activités, en fournissant des détails précis sur la part prise par le gouvernement dans le transfert et la perte d'adhérents subis par des organisations syndicales de base. La communication se réfère également à l'arrestation et au placement en détention de dirigeants syndicaux, aux nouvelles instructions émises par la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) relatives au transfert de syndicats de base et à la révocation du président du Syndicat des travailleurs de l'industrie de l'automobile et de la machine agricole (STIAM).

60. La communication incluait en outre une liste de personnes avec lesquelles il était suggéré que la commission se mette en rapport au Bélarus.

II. Communication du gouvernement

61. La première vice-ministre du Travail et de la Protection sociale de la République du Bélarus a envoyé, au nom du gouvernement, une lettre en date du 15 mars 2004 confirmant les dates de la mission proposée à Minsk, lettre par laquelle celui-ci s'engageait à organiser les rencontres avec les personnalités officielles que la commission avait demandées.
62. Une série d'observations était annexée à la lettre, dont des réponses à des questions spécifiques de la commission concernant le processus et la procédure d'enregistrement et l'arrestation et le placement en détention de dirigeants syndicaux. En réponse à la demande d'information de la commission concernant les mesures qu'il avait prises pour donner suite aux recommandations faite par le Comité de la liberté syndicale (CLS) dans le cas n° 2090, le gouvernement indiquait qu'il était en train de prendre des mesures ciblées tendant à l'amélioration de la législation et de la pratique en matière de liberté syndicale. Il déclarait cependant qu'à son avis les principales difficultés soulevées relevaient exclusivement de la compétence des syndicats et qu'il n'interviendrait pas dans ces questions. Il estimait enfin que l'examen de la législation du Bélarus et de sa pratique par les organes de contrôle de l'OIT était mené sans considération aucune des traditions historiques et des réalités économiques et sociales du pays et faisait donc abstraction de ces traditions et réalités, notamment de la nature propre du mouvement syndical. De l'avis du gouvernement les organes de contrôle n'ont pris pour seule et unique source, pour se faire une opinion, que le point de vue de quelques militants syndicaux opposés au gouvernement et n'ont en fait tenu aucun compte du point de vue du gouvernement.

III. Communication des parties plaignantes dans le cas du CLS n° 2090

63. Le Syndicat libre du Bélarus (SLB) a adressé à la commission une lettre en date du 5 mars 2004 contenant une liste précise de personnes qu'elle suggérait à la commission de rencontrer lors de sa mission à Minsk. Dans une autre lettre, en date du 24 mars 2004, le SLB fait état de menaces de nouvelles mesures de rétorsion contre les membres et les dirigeants de l'une de ses branches locales, à travers le non-renouvellement de contrats à durée déterminée, et il cite toute une série de syndicats locaux auxquels l'enregistrement reste refusé.
64. La Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) a fait parvenir à la commission une communication en date du 11 mars 2004 donnant des informations précises sur le mouvement syndical au Bélarus, notamment ce que chaque organisation représente en termes d'effectif, le Programme d'action de la FSB, et des considérations sur les motivations que recouvrent le cas n° 2090. La FSB y déclare en particulier que la campagne de plus en plus vive contre sa fédération s'explique en vérité par le fait

qu'il existe dans le mouvement syndical des personnes qui veulent se servir des syndicats comme d'un tremplin pour leurs ambitions politiques. Ces personnes sont les mêmes que celles qui ont signé les plaintes ayant donné lieu au cas n° 2090. La FSB considère que l'on accorde une attention démesurée à l'opinion individuelle de ces militants prétendument «indépendants», en partie aussi à cause du parti pris de la CISL qui fait tout pour diviser le mouvement syndical du pays et pour que l'opinion publique internationale finisse par accepter cette vision déformée des choses. La FSB joint divers documents à sa communication, notamment une lettre plus ancienne relative, apparemment, à son retrait en tant que partie plaignante dans le cas n° 2090, et une liste de personnes que la commission devrait rencontrer au Bélarus.

65. Dans une lettre en date du 23 février 2004, le président du Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR) a fourni des informations concernant les pressions croissantes auxquelles le syndicat serait soumis. Le STIR mentionne en particulier certaines entreprises où les directeurs exerceraient des pressions sur les sections syndicales pour que celles-ci se retirent du STIR.
66. L'ancien président du STIAM a envoyé une communication en date du 12 mars 2004 exposant de manière détaillée les mesures ayant abouti à ce qu'il n'assume plus cette charge. Il produit notamment une note à cet effet du Président de la République au ministre de l'Industrie datée du 27 mars 2003. Il évoque la création en mai 2003, sous les auspices du ministère de l'Industrie, d'un syndicat de l'industrie du Bélarus et enfin un congrès extraordinaire du 23 décembre 2003 au cours duquel il a été relevé de ses fonctions.

IV. Communications d'autres organisations de travailleurs et d'employeurs du Bélarus

67. Le secrétaire du syndicat des travailleurs du secteur agricole (STA) a fait parvenir à la commission une lettre datée du 10 mars 2004 donnant des informations sur le partenariat que ce syndicat a cherché à établir et sur les relations entre les autorités et les syndicats depuis l'époque où la plainte a été soumise.
68. L'Union biélorusse «P^r Kouniavsky» des employeurs et entrepreneurs a envoyé à la commission une lettre datée du 5 mars 2004 dans laquelle cette organisation se déclare prête à rencontrer la commission lors de sa mission à Minsk.
69. L'ancien secrétaire du Syndicat des travailleurs du secteur de la culture du district de Minsk (SESCDM) a envoyé à la commission une lettre datée du 17 février 2004 dans laquelle il expose dans le détail comment il a été démis de ses fonctions.

* * *

70. La commission a ouvert la possibilité de présenter des informations sur les questions soulevées dans la plainte à la Confédération internationale du travail (CISL), la Fédération mondiale des syndicats (FSM) et à l'Organisation

internationale des employeurs (OIE), en tant qu'organisations internationales ayant statut consultatif auprès de l'OIT; à l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie et restauration, du tabac et des branches connexes UITA en sa qualité d'organisation plaignante dans le cas n° 2090; et au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ECOSOC), à la Commission européenne (CE) et à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Dans une lettre datée du 11 mars 2004, le chef du bureau de l'OSCE à Minsk se déclarait prêt à rencontrer les membres de la commission. Les autres organisations n'ont pas fourni d'information à la commission.

* * *

71. Conformément à la procédure établie par la commission à sa première session, il a été communiqué copie de toutes les informations reçues aussi bien au gouvernement de la République du Bélarus qu'aux parties plaignantes pour leur information.

V. Communications concernant les témoins devant être entendus par la commission en audience formelle à sa deuxième session

72. Le 14 avril 2004, les parties plaignantes ont soumis une liste de témoins à entendre lors des audiences formelles de la commission à Genève.
73. Le gouvernement du Bélarus a soumis à la commission à son arrivée à Minsk le 15 avril 2004 une liste comprenant ses représentants en vue de l'audience formelle et un témoin. D'autres représentants ont été désignés dans des communications datées des 24 et 26 avril 2004.

Chapitre 5

Deuxième session de la commission

74. La commission a tenu sa deuxième session du 14 au 28 avril 2004. Cette session était divisée en deux parties: en premier lieu, une mission au Bélarus, pour s'entretenir avec les divers membres et dirigeants syndicaux cités par les parties plaignantes pour témoigner à propos des questions soulevées dans la plainte et avec des membres et dirigeants d'autres organisations de travailleurs et d'employeurs du Bélarus, ainsi que divers membres du gouvernement; la deuxième phase a consisté en audiences qui se sont tenues à Genève, où les représentants du gouvernement, les représentants des parties plaignantes et les témoins ont pu présenter des éléments de preuve et des arguments.

I. Visite de la commission au Bélarus

75. La commission a effectué sa mission au Bélarus du 15 au 24 avril 2004. Un programme d'entretiens intensif avait été prévu avec des membres et dirigeants syndicaux cités par les parties plaignantes dans leur communication du 12 mars 2004, et avec des personnes appartenant à d'autres organisations de travailleurs et d'employeurs du pays. La commission a également rencontré un certain nombre de membres du gouvernement mais non tous ceux qui avaient été mentionnés dans la lettre du gouvernement. A son arrivée à Minsk, la commission a tenu une séance d'information publique, qui a recueilli une large assistance, pour expliquer la nature de sa mission, sa procédure et ses objectifs généraux.
76. La commission s'est entretenue avec des dirigeants, membres ou témoins de parties plaignantes appartenant aux organisations de travailleurs suivantes: le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB), le Syndicat libre des travailleurs de la métallurgie (SLTM), le Syndicat indépendant du Bélarus (SIB), le Syndicat des contrôleurs du trafic aérien du Bélarus (SCTAB) et une organisation de base affiliée, le Syndicat libre du Bélarus (SLB), le Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR), le Syndicat indépendant des travailleurs de l'automobile et de la machine agricole (STIAM), d'anciens dirigeants du Syndicat des travailleurs du secteur de la culture du district de Minsk (SESCDM) et d'un certain nombre d'organisations de base lui étant affiliées.
77. La commission a également eu des entretiens avec des membres et des dirigeants de la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) et d'un certain nombre de ses organisations de branche, dont le Syndicat des travailleurs de l'agriculture (STA), le Syndicat des travailleurs de l'industrie automobile et de la machine agricole (STIAM), l'Association des syndicats du district de Brest, le Syndicat des

travailleurs du secteur de la culture du Bélarus, le Syndicat des travailleurs de l'industrie du Bélarus (STIB) et un certain nombre d'organisations de base affiliées à ce dernier.

78. Du côté des organisations d'employeurs, la commission a rencontré des dirigeants de la Confédération biélorusse des industriels et entrepreneurs (CBIE) ainsi que le secrétaire et le conseiller juridique de l'Union biélorusse «P^r Kouniavsky» des entrepreneurs et employeurs (UBEE).
79. Durant son séjour, la commission s'est entretenue avec les personnalités officielles suivantes: M. Kobyakov, vice-Premier ministre, M^{me} Morova, ministre du Travail, M^{me} Kolos, vice-ministre, et M. Starovoïtov, directeur du département des relations extérieures et de la politique de partenariat, M. Golovanov, ministre de la Justice, M. Kravtsov, vice-ministre, M. Soukhinine, chef du département chargé de l'enregistrement, M^{me} Bodak, directrice du département central des activités normatives dans le domaine du développement d'Etat, M^{me} Podrezenok, directrice du département de la construction nationale et sociale; M. Martynov, ministre des affaires étrangères et M. Pavlovitch, chef du département des organisations internationales; M. Proleskovsky, directeur adjoint de l'Administration présidentielle, M. Holod, directeur exécutif du département de la coopération avec les associations publiques et M. Zaharchouk, conseiller principal pour la politique étrangère, M. Kouprianov, Procureur général adjoint, M. Shoustok, du département de l'application de la législation et des affaires sociales et publiques, M. Léonov, chef du département chargé des affaires civiles et M. Radionov, procureur.
80. Ont assisté à la réunion avec le ministre de l'Industrie les personnes suivantes: M. Zolotorevitch, vice-ministre de l'Industrie, M. Bartsevitch, directeur du département de l'économie, du travail et des salaires, des activités du personnel et du partenariat social, M. Chemanskiy et les directeurs des entreprises suivantes: «Gomselmash», «Avtohydro-ousilitiel», «Raton», «Zenit», «Kalibr» et l'usine de production de téléviseurs de Vitebsk. Ont assisté à la réunion avec le comité d'Etat à l'aviation les personnes suivantes: M. Ivanov, président, M. Melnik, premier vice-président, M. Parhamovitch, vice-président, M. Gherlovskiy, vice-président, M. Shimanets, directeur général de «Belaeronavigatsia», conseiller juridique de «Belaeronavigatsia», M. Goulsarov, directeur général de la société «Belavia», M. Ryjikov, directeur général de la société «Aviacompania Transaviaexport», M. Chkoura, directeur général de l'aéroport national de Minsk, M. Riazanov, directeur général de l'atelier de maintenance aéronautique de Minsk, M. Ershov, président du comité central du Syndicat des travailleurs de l'aviation et M. Mouhine, président de l'Association publique des pilotes de ligne du Bélarus.
81. La commission s'est également entretenue avec: le président de la Cour suprême, M. Soukalo, le président de la Cour constitutionnelle, M. Vassiliévitch, un juge de cette cour, M^{me} Filipchik, et la chargée des relations publiques, M^{me} Mourashko.
82. Enfin, la commission a rencontré le représentant de l'Organisation pour la sécurité de la coopération en Europe (OSCE) à Minsk, M. Heyken.

II. Audiences

83. La commission a tenu ses audiences formelles les 27 et 28 avril 2004 à Genève. Cette session a consisté en quatre séances à huis clos. Les parties plaignantes étaient représentées par M. Ryder, secrétaire général de la CISL (habilité par la lettre de Sir Roy Trotman du 5 février 2004 à agir directement au nom des parties plaignantes), M. Kuczkiewicz, directeur du Département droits syndicaux de la CISL, M. Borisso, directeur du bureau de la CISL pour les nouveaux Etats Indépendants, M^{me} Tuch, chargée de programme à la CISL pour la Déclaration de l'OIT, et M^{me} Yeskova, conseillère juridique du STIAM.
84. Le gouvernement était représenté par M^{me} Kolos, première vice-ministre du Travail et de la Protection sociale, M. Starovoïtov, directeur du département des relations extérieures de la politique de partenariat, M. Kravtsov, vice-ministre de la Justice, M^{me} Bodak, directrice du département central des activités normatives dans le domaine du développement d'Etat, M. Aleïnik, représentant permanent de la Mission de la République du Bélarus auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève, M. Maliévitch, représentant permanent adjoint, M. Moltchane, conseiller et M^{me} Vassilievskaja, première secrétaire à la mission permanente.
85. La commission a entendu les témoins cités par les parties plaignantes suivants: M. Boukhvostov, secrétaire général du STIAM, M. Fedynitch, secrétaire général du STIR, M. Sarykevitch, ancien rédacteur de *Belarousski Tchass* et rédacteur de *Solidarnost*, M. Yarochnik, secrétaire général du CSDB, M. Migoutskiy, secrétaire général du SBCTA, M. Mallentacchi, secrétaire général de la Fédération internationale des ouvriers de la métallurgie, M. Bouketov, représentant de l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) pour la Communauté des Etats indépendants.
86. Le gouvernement a présenté un témoin: M. Yemelyanov, directeur général de la société de recherche et de production «Integral».
87. Les représentants du gouvernement et ceux des parties plaignantes ont fait à titre liminaire des déclarations générales sur les questions soulevées par la commission. Avant d'entendre les dépositions des témoins, le président de la commission a rappelé les règles de la procédure applicables et il a invité les témoins à faire une déclaration solennelle analogue à celle qui est en usage à la Cour internationale de justice, c'est-à-dire à déclarer solennellement qu'ils s'engagent en tout honneur et conscience à dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité.
88. Après avoir fait cette déclaration solennelle, tous les témoins se sont prévalus de la faculté offerte par la commission de faire une déclaration générale. La commission et les représentants des parties plaignantes et du gouvernement ont ensuite interrogé les témoins. Les témoins ont remis certains documents supplémentaires à l'appui de leurs déclarations. Ces documents ont été communiqués au gouvernement.

89. A la fin des audiences, les représentants des parties plaignantes et ceux du gouvernement ont fait une déclaration finale sur les témoignages entendus et ont présenté leurs conclusions.
90. Les informations recueillies au cours des audiences sont analysées dans le présent rapport. L'enregistrement des audiences est déposé à la bibliothèque du BIT.

Chapitre 6

Troisième session de la commission

I. Communications reçues par la commission après la deuxième session

91. Dans des communications datées des 26 et 30 avril 2004, le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) a présenté des informations supplémentaires sur ce qu'il dénonçait comme des manœuvres tendant à l'annulation de l'enregistrement de l'une de ses organisations affiliées, le Syndicat indépendant du Bélarus (SIB), et sur les préparatifs menés par le gouvernement en vue des célébrations du 1^{er} mai. La Confédération internationale des syndicats libres (CISL) a également transmis des informations supplémentaires, dans une communication datée du 21 mai 2004, sur le sort de plusieurs militants du Syndicat libre du Bélarus (SLB) de la centrale thermoélectrique de Novopolotsk, notamment la notification du non-renouvellement de leur contrat d'emploi à l'échéance de celui-ci, et un ordre écrit de démettre le secrétaire de la section de base du SLB de la centrale thermoélectrique de Polotsk.
92. Une autre communication datée du 24 mai 2004 a été reçue de l'Union syndicale professionnelle biélorusse des travailleurs des industries radioélectronique, de l'automobile, de la métallurgie et d'autres secteurs de l'économie nationale (USPTIRAM) (association du SITIAM et du STIR), relative à un harcèlement incessant, par la direction des entreprises, des sections syndicales affiliées au Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR). Elle fournit des indications détaillées sur des pressions que la direction de l'entreprise KBTEM OMO aurait exercées sur les membres du syndicat et qui auraient abouti au transfert de l'affiliation de cette section syndicale jusque là affiliée au STIR au Syndicat des travailleurs de l'industrie du Bélarus (STIB).
93. Une autre communication datée du 31 mai 2004 a été reçue de la première vice-ministre du Travail et de la Protection sociale. Elle inclut des informations en réponse à des listes de cas de refus d'enregistrement ou d'inscription d'une organisation syndicale de premier degré cités antérieurement par les parties plaignantes.

II. Adoption du rapport

94. La commission a tenu sa troisième session à Genève du 19 au 23 juillet 2004 pour préparer et adopter son rapport.

Partie III

Contexte historique et juridique

95. Il convient de rappeler que, pendant plusieurs années ayant précédé le dépôt de la plainte présentée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, le Comité de la liberté syndicale (CLS) a été saisi de questions ayant trait à la situation syndicale en République du Bélarus. De plus, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a examiné les rapports communiqués par le gouvernement conformément à l'article 22 de la Constitution de l'OIT en ce qui concerne l'application des conventions n^{os} 87 et 98, et la Commission de l'application des normes de la Conférence (C.Appl) a, elle aussi, discuté de l'application de ces conventions dans ce pays. Par suite du dépôt de la plainte et sur les recommandations du CLS, le Conseil d'administration a décidé de renvoyer l'examen du cas dans son ensemble devant la présente commission d'enquête.
96. C'est pourquoi la commission prend en considération, dans les chapitres qui suivent, toutes les informations qui ont été présentées antérieurement au CLS, y compris celles qui ont été réunies au cours de diverses missions menées par des représentants de l'OIT entre 2000 et 2003. Elle a également tenu compte des rapports soumis par le gouvernement sur l'application des conventions n^{os} 87 et 98 présentés en application de l'article 22 de la Constitution de l'OIT.
97. La commission a estimé nécessaire, avant d'entreprendre l'analyse du cas en soi, de retracer l'historique du mouvement syndical en République du Bélarus, d'examiner la législation syndicale dans ce pays et d'examiner dans le détail les questions qui ont déjà été passées en revue par le CLS sur la base des informations dont celui-ci avait été saisi.

Chapitre 7

Les relations professionnelles au Bélarus

I. Arrière-plan historique

98. Les deux épisodes déterminants de l'histoire contemporaine de la Biélorussie ont été la Deuxième Guerre mondiale, dans laquelle ce pays a perdu 80 pour cent de ses infrastructures et 25 pour cent de sa population, puis l'Après-guerre, caractérisé par une forte industrialisation qui a conduit à une urbanisation rapide et une élévation non moins rapide du niveau de vie. Pour des raisons géographiques et historiques, les rapports entre la Biélorussie et la Russie sont restés particulièrement étroits. De plus, contrairement à d'autres républiques soviétiques, l'usage de la langue nationale y est resté limité²⁷.
99. En devenant membre de l'Organisation des Nations Unies²⁸ en 1945, la République socialiste soviétique de Biélorussie (RSSB) a pu être présente sur la scène internationale (en tant que membre distinct de l'URSS tout en étant sous l'influence politique de celle-ci). Par la suite, la RSSB est devenue membre d'un grand nombre d'institutions et organismes spécialisés, dont l'Organisation internationale du Travail, en 1954.
100. La Biélorussie a joui de l'un des niveaux de vie les plus élevés de toutes les républiques soviétiques jusqu'au milieu des années quatre-vingt, où elle a alors subi les contrecoups de la détérioration rapide de l'économie soviétique. La dégradation de la situation sur le plan de l'environnement est apparue dans toute son ampleur²⁹ lorsque, en avril 1986, plus de 70 pour cent des retombées radioactives issues de l'explosion de l'usine thermonucléaire de Tchernobyl, en Ukraine voisine, touchèrent presque tout le territoire biélorusse. Les conséquences de cette catastrophe nucléaire devinrent un ferment de contestation du pouvoir et

²⁷ En raison d'une russification intensive poursuivie sous Staline et sous Khrouchtchev.

²⁸ A la conférence de Yalta, en février 1945, les chefs d'Etat et de gouvernement de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis et de l'URSS ont convenu que l'URSS serait représentée dans la future organisation de sécurité internationale par deux autres de ses 15 républiques constitutives: la Biélorussie et l'Ukraine. La résolution de la conférence constituante de San Francisco, en avril à juin 1945, relative à l'inclusion de la République socialiste soviétique d'Ukraine et de la République socialiste soviétique de Biélorussie au nombre des fondateurs de l'Organisation des Nations Unies, est devenue un facteur décisif d'accession de la République de Biélorussie à la scène internationale en tant que sujet de droit international. La raison fondamentale d'accueillir la RSS de Biélorussie et la RSS d'Ukraine aux Nations Unies résidait dans le caractère souverain de ces républiques autant que dans la reconnaissance internationale de la contribution de leurs peuples respectifs à la défaite de l'Allemagne nazie et des immenses sacrifices consentis par elles dans la lutte contre le fascisme. Le 26 juin 1945 la RSSB signait la Charte des Nations Unies, qui fut ensuite ratifiée par le Présidium du Soviet Suprême de la RSSB en juillet de la même année.

²⁹ Voir EIU: *Country profile 2003: Belarus*.

deux ans plus tard apparaissait le premier mouvement politique indépendant dans ce pays, le Front populaire de Biélorussie (FPB). En 1985, M. Mikhaïl Gorbatchev devenait secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS) et la période de «perestroïka» ouvrait peu à peu le pays au débat politique.

101. En décembre 1986, une pétition de 28 intellectuels adressée à M. Gorbatchev exprimait au nom de la population biélorusse un certain nombre de revendications de caractère culturel (que l'on appela le «Tchernobyl culturel»). Alors que la réalité des effets physiques de la catastrophe de Tchernobyl resta secrète pendant plus de trois ans, le «Tchernobyl culturel» fut le sujet de discussions animées et suscita une activité politique considérable. La pétition demandait à M. Gorbatchev de prévenir une extinction spirituelle de la nation biélorusse. Elle préconisait diverses mesures tendant à l'introduction du biélorusse comme langue de travail dans les organes du parti et de l'Etat et à tous les niveaux de l'administration, ainsi que dans l'enseignement, l'édition, les médias et d'autres domaines. Le document exprimait les aspirations d'une partie considérable de l'intelligentsia nationale et celle-ci, n'ayant reçu aucune réponse positive de la part du PCUS, que ce fût de Moscou ou de Minsk, commença à manifester dans les rues. En 1988, des fosses communes, qui auraient renfermé jusqu'à 250 000 victimes du stalinisme, étaient découvertes à Minsk. Cette découverte sensationnelle alimenta une dénonciation assez virulente du régime communiste et attisa les revendications de réformes. Une manifestation, en octobre, à laquelle participaient près de 10 000 personnes et qui fut dispersée par la police commémorait ces victimes du stalinisme et exprimait un soutien à l'égard du FPB.
102. Toutefois, le noyau actif de militants du FPB qui appelait à des réformes était relativement limité. Les gens restaient en majorité très attachés aux habitudes soviétiques et se montraient politiquement assez apathiques, persuadés que ces agitations n'aboutiraient au bout du compte à rien de concret. Le fait est que, tout au long des années mouvementées de la perestroïka, la Biélorussie a été considérée comme la république soviétique la plus stable, avec un mouvement indépendant particulièrement limité, et contrôlé de plus par le parti communiste. Les élections au Soviet suprême de la République (Parlement) furent l'illustration de cette inertie sur le plan idéologique et de l'absence de sentiment national. Les Candidats du FPB ne recueillirent que moins de 10 pour cent des sièges à pourvoir au Parlement, 86 pour cent de ces sièges allant au parti communiste de Biélorussie.
103. Le 27 juillet 1990, dans le sillage des Etats baltes, de l'Ukraine puis de la Russie, la RSSB déclarait sa souveraineté. Cependant, le parti communiste restait au pouvoir, soutenant, en août 1991, le coup de force contre le dirigeant soviétique réformateur, M. Gorbatchev. Immédiatement après l'échec du coup d'Etat, pour éviter que le parti communiste biélorusse ne devienne lui-même interdit, comme venait de l'être le PCUS, le dirigeant du parti communiste biélorusse proposa que la Biélorussie déclare son indépendance économique et politique par rapport à l'Union soviétique. De fait, le 25 août 1991, à Minsk, le Soviet suprême déclara l'indépendance de la Biélorussie en conférant à sa déclaration de souveraineté d'Etat le statut de document constitutionnel. En septembre 1991, le pays prit officiellement le nom de République du Bélarus. En décembre 1991, l'indépendance du Bélarus devint effective avec la dissolution de l'Union soviétique.

104. En 2002, le Bélarus occupait le 62^e rang dans le monde sur l'échelle de l'indice³⁰ de développement humain. La même année, dans le rapport sur l'application de la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi soumis par le gouvernement pour la période se terminant en juin 2003, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) notait que cette période s'était caractérisée par une baisse de la croissance de l'emploi et par un resserrement de la population économiquement active. Le gouvernement expliquait que, malgré des conditions économiques défavorables en 2001, le chômage restait faible, avec un taux estimé à 2 pour cent, situation qui s'expliquait en partie par une baisse simultanée du taux d'activité. A partir de 1992, la situation de l'emploi s'est dégradée et près de 550 000 emplois ont ainsi disparu. En 2001, près de 770 000 personnes, soit 12,8 pour cent de la population en âge de travailler, étaient classées comme inactives, le sous-emploi s'était considérablement étendu, 238 000 personnes travaillant à temps partiel, soit 58,3 pour cent de plus qu'en 2000. La redistribution de la population active s'est poursuivie: alors qu'en 2000 le secteur manufacturier employait 70 pour cent de la main-d'œuvre et le secteur des services 30 pour cent; en 2001, les valeurs correspondantes étaient respectivement de 68 et 32 pour cent.

II. Les syndicats et les organisations d'employeurs au Bélarus

105. Pour comprendre la situation des syndicats au Bélarus aujourd'hui, il est important d'avoir une vue complète de la structure et du fonctionnement des syndicats soviétiques. On ne peut s'en faire une idée satisfaisante qu'en ayant présente à l'esprit la structure politique, économique et sociale du pays. Il est particulièrement important de bien comprendre ce contexte spécifique au Bélarus d'aujourd'hui, et de bien percevoir que, dans sa majorité, la population active est encore employée dans des entreprises qui restent propriété de l'Etat et qui représentent la quasi-totalité du secteur manufacturier et une bonne partie de celui des services.

A. Les syndicats aux temps de l'URSS

Le rôle et les fonctions des syndicats

106. A partir de 1920, le rôle des syndicats était indissociablement lié au système économique et politique de l'Union soviétique. L'économie de l'URSS reposait sur un système où la propriété privée des moyens de production était abolie et où la propriété n'existait que sous la forme de propriété d'Etat, de coopératives ou encore de fermes collectives. Politiquement, l'Union soviétique était un Etat dans lequel tout le pouvoir dérivait du parti communiste. Les organisations indépendantes du parti communiste n'étaient pas autorisées.
107. On parlait du principe qu'il ne pouvait y avoir de conflits tangibles entre l'Etat et le syndicat, puisque l'un et l'autre étaient placés sous l'autorité du parti dirigeant, si

³⁰ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2004*, accessible par l'adresse: <http://www.undp.org>. En termes de PIB par habitant, le Bélarus occupe le 86^e rang dans le monde.

bien qu'il eût été inconcevable de rechercher la moindre distinction entre les objectifs de l'un et de l'autre³¹. Selon les articles 6 et 7 de la Constitution de l'URSS, le parti communiste était la force de direction et d'orientation, les syndicats devaient participer à la gestion de l'Etat et des affaires publiques et aux décisions dans les domaines politique, économique, social et culturel. Il n'y avait donc pas place pour le pluralisme syndical.

- 108.** Comme les rapports entre l'Etat et les travailleurs étaient censés être harmonieux: il ne devait pas être nécessaire de prévoir une protection particulière de ces derniers par rapport à l'Etat à travers des syndicats indépendants. L'Etat assumait ses responsabilités en sa capacité d'employeur bien au-delà de ce qui est communément considéré comme relevant de la responsabilité de l'employeur dans une économie de marché. Les entreprises d'Etat prenaient à leur charge les prestations de sécurité sociale, le logement, l'éducation, les crèches, la santé, les camps d'été et d'autres facilités, y compris certains avantages matériels comme la distribution de denrées alimentaires ou autres à des tarifs subventionnés. Ces prestations sociales et l'harmonie présumée entre les intérêts de l'Etat et ceux des salariés suffisaient à justifier l'absence de syndicats indépendants. Les syndicats, parrainés par l'Etat, étaient étroitement liés à l'administration des entreprises d'Etat et, par conséquent, à l'Etat lui-même. Toute velléité³² de syndicalisme indépendant était réprimée.
- 109.** Les syndicats avaient un rôle assigné, qui était quasi-gouvernemental et qui consistait à contrôler l'exécution de la politique du gouvernement et du parti au niveau de l'entreprise. C'est principalement à travers eux que le gouvernement entretenait un contact direct avec les citoyens³³. La conduite des entreprises passait par une coopération entre le comité central du parti communiste, la direction de l'entreprise, le représentant de l'organisation syndicale et aussi l'Organisation des jeunes communistes. En raison de la conception socialiste de la production, la direction voyait dans le syndicat un partenaire et certaines fonctions qui étaient considérées dans d'autres pays comme relevant de la responsabilité de la direction de l'entreprise, comme la discipline du travail, rentraient largement dans le champ de ses prérogatives. Les syndicats étaient censés avoir autant d'intérêt que la direction de l'entreprise pour l'organisation de la production et, réciproquement, la direction était censée avoir à cœur les intérêts des travailleurs. Au sein de toute

³¹ Voir Conférence internationale du Travail, 43^e session, *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission de l'application des normes (Genève, 1959), p. 690, dans lequel le gouvernement déclare: «Il convient de rappeler que le gouvernement de l'Union soviétique est un gouvernement de travailleurs, et que le parti communiste est l'avant-garde du mouvement des travailleurs. Etant donné une telle structure, il ne peut y avoir aucun conflit d'intérêts entre les syndicats et le Parti. Les syndicats ont un pouvoir considérable; ils assument déjà un grand nombre de fonctions et, avec les autres organisations à but social, ils finiront par remplacer l'Etat.»

³² Voir 190^e et 197^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 905, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXII, 1979, série B, n° 1 et 3, paragr. 361-388 et 592-640, et 201^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 905, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXIV, 1981, série B., n° 1, paragr. 100-130.

³³ En 1960, la CEACR a adressé dans sa demande directe au gouvernement les commentaires suivants: «Le conseil central des syndicats de l'URSS semble avoir un caractère duel: tout d'abord, celui d'organisation fédérale faitière de tous les syndicats et, deuxièmement, celui d'organe investi de l'exercice d'une partie des pouvoirs de l'Etat, puisqu'il a pour fonction de «fixer» les règles d'application de la législation du travail. Dans ces circonstances, il ne semble pas toujours être possible de discerner en quelle capacité cet organe agit à chacune des occasions où il exerce cette fonction, notamment lorsque cela touche l'enregistrement d'un syndicat.»

entreprise, le secrétaire général du syndicat devait coopérer étroitement avec le parti communiste et avec ses interlocuteurs assurant la direction de l'entreprise, en veillant à remplir les obligations légales du syndicat à la fois à l'égard de ses membres et à l'égard de la hiérarchie. Les secrétaires généraux des syndicats partageaient avec les directeurs des entreprises la responsabilité de la gestion de la main-d'œuvre. Lors de la négociation d'une convention collective, les directeurs d'entreprise devaient s'appuyer sur le cadre de planification économique de l'Union soviétique, ce qui impliquait un alignement³⁴ sur plusieurs structures bureaucratiques.

110. Le parti, le syndicat et la direction de l'entreprise étaient solidairement responsables de l'exécution du plan de production annuelle de l'entreprise. Néanmoins, tout en prenant part à ces décisions, les dirigeants syndicaux, contrairement à la direction de l'entreprise, n'étaient pas tenus formellement comptables de la production.
111. Pour résumer les rapports entre le syndicat, la direction de l'entreprise et le parti: le syndicat avait pour mission de faire en sorte que l'apport de l'entreprise sur le plan social soit le meilleur possible; la direction de l'entreprise avait pour mission de faire en sorte que la production soit la meilleure possible; le parti avait pour mission d'assurer l'un et l'autre. Chacun des membres de cette troïka devait donc coopérer avec les deux autres dans la mesure nécessaire à la fois pour donner satisfaction à ses mandants et pour que les instructions politiques et les objectifs économiques fixés au plus haut niveau soient remplis.
112. Dans ces conditions, les syndicats soviétiques avaient deux rôles. D'une part, il était du devoir du syndicat de contribuer à la progression de la productivité et à la discipline des travailleurs. De l'autre, il avait le devoir de défendre les intérêts des travailleurs contre tout abus de la bureaucratie et contre toute tentative de la part de la direction de l'entreprise de faire abstraction des droits des travailleurs³⁵. Pour remplir leur rôle de protecteur des droits légitimes des travailleurs, les syndicats étaient investis du pouvoir de contrôler officiellement le respect de la législation du travail. Ce pouvoir s'exerçait principalement à travers l'inspection syndicale technique et juridique.

³⁴ Pour plus de précisions voir B. Ruble: *Soviet trade unions: their development in the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, pp. 53-54, où la planification économique de l'Union soviétique est décrite en ces termes: «Au début de chaque période du plan (traditionnellement de cinq ans) le Comité national de planification d'Etat (GOSPLAN) établit une liste des objectifs à long terme et des recommandations, qui sont ensuite distribuées à tous les établissements industriels de l'Union soviétique. Chaque entreprise examine les propositions et établit son propre projet de plan, qu'elle renvoie ensuite à l'échelon administratif immédiatement supérieur. A ce niveau, les fonctionnaires passent en revue et coordonnent les projets de plan de chaque entreprise relevant de leur juridiction, consolident ces instruments en un nouveau plan unifié qui est envoyé à l'échelon supérieur, à travers les ministères des diverses républiques les ministères centraux, à un organe central de planification, à Moscou. Le GOSPLAN prépare ensuite un plan quinquennal consolidé final, qui est soumis pour approbation au Congrès du parti communiste et, pour ratification en loi, au Soviet suprême de l'URSS; il existe des plans annuels et des plans trimestriels qui ne sont que des parties constituantes du plan central global. Une fois ratifié par le Soviet suprême, le plan économique acquiert force de loi, si bien que des dirigeants qui ne rempliraient pas ses objectifs se trouveraient en situation d'infraction par rapport à la législation nationale.»

³⁵ Conseil central des syndicats de l'Union soviétique, *Les syndicats soviétiques*, collection de documents édités par PROFIZDAT, Moscou, 1985, p. 20.

113. Devant cette dualité d'obligations vis-à-vis de l'Etat d'une part et des travailleurs d'autre part, les syndicats devaient poursuivre plusieurs objectifs: faire progresser la productivité à travers une émulation du socialisme et des programmes d'incitation au niveau de l'entreprise; faire respecter la législation sur la sécurité et représenter des travailleurs dans les conflits; administrer des programmes culturels, éducatifs, de loisirs et de construction.
114. A l'époque soviétique, l'appartenance à un syndicat était généralisée, bien qu'elle ne fût pas obligatoire. Ainsi, on relevait souvent des taux de syndicalisation de 99 pour cent et même, au niveau local, de 100 pour cent³⁶. L'appartenance à un syndicat ouvrait droit à toutes sortes d'avantages et de prestations. En rapport étroit avec ses fonctions d'administration des prestations d'assurance sociale de l'Etat, le syndicat jouait un rôle dans des activités éducatives et de loisir conçues pour améliorer les conditions de travail et d'existence des travailleurs. Les syndiqués avaient droit à des prestations sociales et matérielles préférentielles, comme la priorité en matière d'hébergement en maison de repos et en sanatoriums et l'attribution d'un nouveau logement. De plus, le comité syndical de l'entreprise administrait divers programmes sportifs, de loisirs et culturels.

Structure des syndicats

115. Les syndicats soviétiques étaient organisés par référence au concept de production. Ainsi, chaque syndicat de l'URSS desservait une branche de l'économie nationale³⁷. En d'autres termes, tous les salariés d'une usine, d'un établissement ou d'une institution avaient le droit d'appartenir au même syndicat, sans considération ni de leur profession ni de leur rang hiérarchique. Le directeur d'une usine et le secrétaire général du syndicat étaient donc membres du syndicat au même titre, d'ailleurs, que le ministre en charge du secteur considéré.
116. L'unité de base de la structure syndicale était le syndicat local ou syndicat de base, constitué de membres d'une usine, d'un établissement ou d'un organisme. Chaque syndicat au niveau de l'entreprise ou de l'organisme était présidé par un comité, qui dirigeait les activités du syndicat pendant la période comprise entre les assemblées générales³⁸. Les travailleurs syndiqués appartenant à la même branche de l'économie nationale et vivant dans la même ville, le même district, la même région ou la même république élaient au cours de leur conférence³⁹ leur comité syndical de ville, de district, de région ou de république pour la branche considérée. Le congrès, qui élaient le comité central du syndicat, était l'organe suprême de toute l'organisation syndicale d'une branche d'industrie. Il existait, au niveau de la commune, du district, de la région et de la

³⁶ *Idem*, p. 5. Voir également M. Taylor: *Perestroïka and the local industries and public services union of the USSR. Case study of a Soviet Trade Union*, NUPC, Londres, 1988, p. 24.

³⁷ Pour ce qui est de la structure fonctionnelle des syndicats, voir règles 14 à 17 du règlement des syndicats de l'URSS, entérinée par le 13^e Congrès des syndicats de l'URSS le 1^{er} novembre 1963, modifié en partie par le 14^e Congrès des syndicats de l'URSS le 4 mars 1968, le 15^e Congrès des syndicats de l'URSS le 24 mars 1972, le 16^e Congrès des syndicats de l'URSS le 25 mars 1977 et le 17^e Congrès des syndicats de l'URSS le 20 mars 1982.

³⁸ Les assemblées générales étaient l'organe suprême d'une organisation syndicale de base. Voir règle 16 du règlement des syndicats de l'URSS, 1977, *idem*.

³⁹ La conférence était l'organe suprême d'une organisation syndicale au niveau du district, de la ville, de la région, du territoire et de la République. Voir règle 16 du règlement des syndicats de l'URSS, 1977, *idem*.

république⁴⁰, des organisations intersyndicales qui étaient responsables de la transmission aux syndicats d'entreprise de la politique décidée au niveau national. Au sommet de la structure des syndicats, il y avait le Congrès des syndicats de l'Union, qui siégeait, conformément à ses statuts, une fois tous les cinq ans⁴¹. La conduite des affaires au quotidien était du ressort du Conseil central des syndicats de l'Union (CCSU), élu par le congrès. Le CCSU était donc un organe de contrôle du mouvement syndical soviétique et il déterminait la politique de l'ensemble de la structure syndicale.

- 117.** Les relations entre les différents niveaux de la structure syndicale étaient régies par le règlement des syndicats de l'URSS. Elles obéissaient au principe du «centralisme démocratique», fondé sur les règles suivantes⁴²:
2. tous les organes syndicaux, de la base au sommet, étaient élus par les membres et étaient comptables devant eux;
 3. les organisations syndicales décidaient de toutes les questions touchant à l'activité syndicale dans le respect du règlement des syndicats de l'URSS et des décisions des organes suprêmes de l'Union;
 4. les organisations syndicales adoptaient leurs décisions par un vote à la majorité de leurs membres;
 5. les organes syndicaux de base étaient subordonnés aux organes les plus élevés.
- 118.** Dans cette structure rigide, les organes de base, à savoir les comités syndicaux d'entreprise se trouvant au pied de la pyramide hiérarchique et les autres organes intermédiaires, étaient subordonnés aux organes supérieurs; toutes les décisions prises par les organes supérieurs étaient contraignantes à l'égard de la base. Les organisations syndicales de base transmettaient les cotisations syndicales aux structures supérieures, lesquelles décidaient de l'emploi, de la répartition et de la destination de ces fonds.
- 119.** A tous les niveaux, les organes syndicaux étaient subordonnés au parti communiste. A tous les niveaux, c'était le comité du parti qui décidait qui serait élu représentant des travailleurs. Les décisions concernant la direction des différents organes de la République et du CCSU étaient prises aux niveaux correspondants du parti, et le Politburo du PCUS décidait qui serait président du CCSU. Les élections n'étaient ainsi qu'une pure formalité.
- 120.** Aucun syndicat ne pouvait exister hors de la structure dirigée par le CCSU. Cette situation de monopole syndical a été au centre des préoccupations de l'OIT de 1956 à la fin des années quatre-vingt. La position des délégués gouvernementaux et des délégués travailleurs de l'URSS consistait à dire que l'existence d'une seule et

⁴⁰ En RSSB, c'était le Conseil des syndicats de la République de Biélorussie qui regroupait toutes les organisations syndicales. Il convient de noter que des structures nationales existaient dans toutes les républiques soviétiques sauf en Russie.

⁴¹ Voir, par exemple, règle 25 du règlement des syndicats de l'URSS, 1977, *op. cit.*, note 37.

⁴² Règle 13 du règlement des syndicats de l'URSS, *op. cit.*, note 37.

unique fédération des syndicats était le fruit de l'évolution historique du mouvement syndical et concrétisait l'aboutissement des aspirations des travailleurs⁴³.

121. Les changements politiques intervenus à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix ont ouvert la voie à une évolution progressive dans le mouvement syndical, la législation et les procédures en la matière. La règle du syndicat unique a été abrogée dans la Constitution de l'URSS juste avant la dissolution de l'Union soviétique⁴⁴.

Le rôle des directeurs d'entreprise dans les syndicats

122. Une différence fondamentale entre les systèmes capitalistes et soviétiques tenait à ce que, en URSS, les besoins sociaux des directeurs des entreprises et ceux des travailleurs étaient perçus comme étant les mêmes. Les rapports entre les syndicats et la direction des entreprises, tels que décrits ci-avant, débouchaient sur une autre caractéristique du mouvement syndical de l'URSS: toutes les personnes normalement associées à la direction, y compris les directeurs d'une entreprise, appartenaient au même syndicat que le reste des travailleurs de l'entreprise. Assurément, cela était manifestement lié à l'absence de distinction entre l'Etat, l'employeur, la direction et le travailleur⁴⁵. De plus, les membres de la direction d'une entreprise avaient droit à leurs prestations sociales et autres en leur qualité de membres du syndicat et du fait que leur rang plus élevé dans la hiérarchie ne leur ouvrait pas droit à un autre système de prestations. A diverses occasions, la CEACR s'est demandée si, et dans l'affirmative comment, dans les entreprises socialistes, des directeurs peuvent adhérer au même syndicat que les travailleurs alors qu'ils commandent à ces derniers⁴⁶. En règle générale, la réponse du gouvernement de l'URSS à la CEACR tenait en ces termes: «La législation soviétique ne restreint en aucune manière le droit des directeurs d'entreprise de constituer des organisations sociales, y compris des syndicats. Cependant, avec l'abolition de la propriété capitaliste des moyens de production, il n'existe plus en URSS aucun propriétaire privé d'entreprise et, par conséquent, plus aucune raison de constituer des organisations spéciales qui défendraient les intérêts économiques particuliers d'une telle catégorie, par opposition avec les intérêts des travailleurs. Dans le contexte de l'Etat socialiste, le directeur d'une entreprise ou d'un organisme est tout autant membre de la communauté des travailleurs que les autres salariés et il a les mêmes intérêts et les mêmes objectifs. C'est pour cette raison

⁴³ Voir Conférence internationale du Travail, 43^e session, *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission de l'application des normes (Genève, 1959) et Conférence internationale du Travail, 58^e session, *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission de l'application des normes (Genève, 1973).

⁴⁴ La loi de l'URSS sur les associations publiques, du 16 octobre 1990, et la loi de l'URSS sur les syndicats, leurs droits et les garanties s'attachant à leurs activités, du 10 décembre 1990, reconnaissent la possibilité du pluralisme syndical.

⁴⁵ Voir Conférence internationale du Travail, 43^e session, *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission de l'application des normes (Genève, 1959), où le délégué gouvernemental de l'URSS a déclaré que: les directeurs sont eux-mêmes des travailleurs, dans lesquels le gouvernement a placé sa confiance et à qui il attribue les fonctions de direction d'une entreprise. En tant que travailleurs, ils travaillent en vertu d'un contrat d'emploi. Sans y être tenus, ils appartiennent aux syndicats. Les directeurs ne forment pas une catégorie sociale à part et, du point de vue social, il n'existe pas de distinction entre eux et les autres travailleurs.

⁴⁶ Voir la demande directe de la CEACR au gouvernement, 1960.

qu'il appartient à un syndicat, de la même manière que les autres travailleurs employés dans l'entreprise ou l'organisme considéré ⁴⁷.»

La négociation collective

- 123.** En URSS, les conventions collectives présentaient un contenu largement déterminé par le fait que les intérêts des travailleurs et de la direction des entreprises étaient subordonnés à ceux de l'Etat. Selon la pratique établie, ni les travailleurs ni la direction des entreprises ne pouvaient avancer des positions propres qui auraient été contraires à l'intérêt national. Ainsi, les taux de rémunération, les normes de production, les horaires et la discipline du travail n'étaient pas sujets à négociation. Les salaires, par exemple, étaient fixés à l'échelle nationale par le gouvernement pour chaque secteur de l'économie, après discussion avec le CCSU, les comités centraux des syndicats compétents et les organes gouvernementaux compétents. Cependant, les conventions collectives contenaient des dispositions détaillées sur des questions telles que l'augmentation de la production, le respect de la discipline du travail, l'amélioration des moyens de production, la formation des travailleurs, le logement, les loisirs et les facilités culturelles. Tandis que les conventions collectives (ou «accords collectifs») étaient élaborées pour chaque entreprise, le CCSU jouait un rôle déterminant dans la conclusion de toutes les conventions collectives, si bien que l'on constatait un degré élevé d'uniformité dans les conventions collectives dans toute l'URSS.
- 124.** Les obligations découlant des conventions collectives avaient un caractère d'une part moral et, d'autre part, légal. Les responsabilités des syndicats d'entreprise étaient entièrement morales dans la mesure où elle se rapportaient à des questions telles que la discipline du travail, la prévoyance sociale et l'éducation. Les syndicats ne pouvaient être tenus responsables de l'exécution des conventions collectives. Les responsabilités de la direction des entreprises étaient, quant à elles, de caractère légal. En cas de non-respect de dispositions statutaires ou contractuelles, les chefs d'entreprise étaient passibles d'amendes de la part des instances syndicales agissant en qualité d'inspection du travail. Le comité syndical pouvait également exercer certaines pressions, soit directement sur la direction de l'entreprise, soit sur les instances syndicales supérieures, les organes de direction de l'économie ou encore le ministre compétent, pour obtenir que des sanctions soient prises à l'encontre du fautif au niveau de la direction de l'entreprise.

Exercice du droit de grève

- 125.** Bien que, dans le droit soviétique, la grève ne fût pas expressément interdite ⁴⁸, dans la pratique, il n'y avait pas de grèves, sauf à considérer quelques – rares –

⁴⁷ Conférence internationale du Travail, 58^e session, rapport III (partie 4A), rapport de la commission d'experts (Genève, 1973). Voir également la déclaration du représentant gouvernemental à la Conférence internationale du Travail, 43^e session, *Compte rendu des travaux*, rapport de la Commission de l'application des normes (Genève, 1959).

⁴⁸ Toutefois, selon l'article 60 de la Constitution de l'URSS, «c'est un devoir, et un honneur, pour tout citoyen de l'URSS en pleine possession de ses moyens, de travailler consciencieusement dans la profession socialement utile de son choix, et d'observer strictement la discipline du travail». Une disposition similaire figurait à l'article 105 de la Constitution de la RSSB et les règlements généraux des syndicats énonçaient au nombre des devoirs d'un

grèves sauvages⁴⁹. En Union soviétique, il n'était pas dans les habitudes des travailleurs d'exprimer leur mécontentement en recourant à des formes de protestation collective telles que l'arrêt de travail, la marche de protestation ou la grève. Les travailleurs ne recouraient pas à la grève puisqu'il n'y avait personne contre qui faire une telle grève, étant donné que les moyens de production appartenaient à tous⁵⁰.

- 126.** La seule voie de recours ouverte à un syndicat lorsque, par exemple, il n'était pas d'accord avec la direction de l'entreprise sur une clause à insérer dans une convention collective, était d'en appeler aux autorités administratives et aux autorités syndicales supérieures. Les critiques sur les conditions de travail pouvaient être formulées par les inspecteurs syndicaux, dont les attributions consistaient à veiller au respect des règles d'hygiène et de sécurité, ou bien par des travailleurs, dans des lettres adressées à la presse ou aux instances supérieures du parti, du gouvernement ou des autorités syndicales. Selon le CCSU, si le directeur d'une entreprise enfreignait la législation du travail ou ne respectait pas les clauses d'une convention collective, le syndicat pouvait réclamer sa démission⁵¹.
- 127.** Le droit des travailleurs de recourir, dans certaines circonstances, à la grève pour défendre leurs intérêts professionnels a été reconnu pour la première fois par la loi de l'URSS sur le règlement des conflits collectifs du travail du 9 octobre 1990.

B. Les syndicats en République du Bélarus

- 128.** A partir de la fin des années quatre-vingt, concurremment à une détérioration rapide de la situation économique et sociale et du niveau de vie de la population du Bélarus, une restructuration s'opérait dans le mouvement syndical traditionnel. Le 16^e Congrès des syndicats de Biélorussie, qui se tint en janvier 1987, adopta une décision prononçant la transition des syndicats vers la protection des intérêts des travailleurs. Le 17^e Congrès des syndicats de Biélorussie (octobre 1990) était parvenu à la conclusion que les syndicats devaient défendre les intérêts de larges

travailleur syndiqué celui de «soutenir avec ferveur l'Etat, la production et la discipline du travail». Un travailleur syndiqué ne respectant pas ses devoirs pouvait ainsi être soumis à l'amende par son syndicat, y compris, dans des cas extrêmes, en être expulsé. Un travailleur syndiqué qui se serait mis en grève aurait encouru des mesures disciplinaires de la part de l'employeur et du syndicat.

⁴⁹ Dans un entretien avec le professeur David Mandel de mai 1992, M. Belanovski, vice-président du Syndicat des travailleurs de l'industrie de l'automobile et de la machine agricole (STIAM), a déclaré ce qui suit: «En 1970, il y a eu une grève dans nos ateliers de fonderie à propos des salaires. L'événement était si exceptionnel que cela s'est su dans toute la République et même à Moscou. Le système, à l'époque, ne laissait pas beaucoup de place à un conflit ouvert. Et ce n'était pas seulement une question de répression; c'était aussi la mentalité de la population. Nous n'avions aucune information sur le monde extérieur ni aucun contact réel avec celui-ci et, malheureusement, la population dans sa majorité considérait que les choses ne pouvaient être autrement.» Voir le rapport intitulé «*Canadians look at Soviet Auto Workers' Union*» par Dan Benedict, Sam Gindin et Leo Panich, CAW TCA, North York, 1992, p. 2.

⁵⁰ *Trade union situation in the USSR*, rapport d'une mission du Bureau international du Travail, 1960, p. 66. Voir également le rapport de la Commission de la Conférence de 1959, où le gouvernement arguait que, étant donné que la Constitution de l'URSS garantit la liberté de rassemblement, les travailleurs pouvaient faire grève s'ils le voulaient mais n'exerçaient pas ce droit puisqu'ils pouvaient obtenir satisfaction pour toutes leurs revendications par d'autres moyens. Par exemple, conformément à la législation du travail, les travailleurs pouvaient demander la démission de leur directeur, et ce droit a souvent été utilisé.

⁵¹ CCSU, *op. cit.*, note 35.

catégories de la population, sans considération de leurs orientations politiques, ethniques ou religieuses. A cette époque, une telle affirmation, et surtout les mots «sans considération de leurs orientations politiques, ethniques ou religieuses» était particulièrement radicale. Sous un régime de domination absolue du parti unique, dont le rôle public était, selon la Constitution, un rôle de «direction» et d'«orientation», cela pouvait être interprété comme de la dissidence. Le 17^e congrès détermina les nouveaux principes de l'organisation des syndicats en Biélorussie et c'est dans ces conditions que la Fédération des syndicats de Biélorussie (FSB) vit le jour⁵². Cette fédération englobait plusieurs organisations sectorielles, de même que six organisations syndicales régionales. Le règlement de la FSB, adopté par ce congrès le 5 octobre 1990, prévoyait dans son préambule que la fédération était indépendante des partis politiques et des organes de l'Etat. Néanmoins, la structure monopolistique de contrôle par le parti était profondément ancrée dans la structure sociale de l'économie, où les transitions étaient lentes. Le dirigeant de la FSB, M. Gontcharik⁵³, entretenait dans les faits une collaboration étroite avec les structures de l'Etat, ce qui avait plus ou moins pour effet de maintenir les syndicats dans leur rôle traditionnel.

- 129.** Néanmoins, avec les changements politiques, des syndicats indépendants ont bientôt vu le jour. Le Syndicat libre du Bélarus (SLB) est né des comités de grève qui avaient dirigé les mouvements de grève de travailleurs d'avril et de mai 1991. Son congrès fondateur s'est tenu les 16 et 17 novembre 1991 et le syndicat a été enregistré en juillet 1992. Le SLB a recruté parmi les travailleurs de la métallurgie, de l'énergie, des transports, du pétrole, de la chimie et de bien d'autres secteurs, et aussi chez les enseignants et chez les médecins. Avec les mouvements de grève massifs d'avril 1991 sont apparus de nouveaux leaders et de nouveaux syndicats. Dans le mouvement de grève, certains des leaders étaient des travailleurs des mines qui avaient constitué un syndicat indépendant des mineurs sur les sites d'extraction de potasse de Soligorsk. Les dirigeants locaux du Syndicat des travailleurs de la chimie (l'extraction de la potasse rentrait dans l'industrie chimique) se sont ralliés à eux et c'est ainsi que s'est constitué le nouveau syndicat d'industrie le plus puissant du Bélarus, le Syndicat indépendant du Bélarus (SIB). Ces syndicats se sont affiliés au Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) en 1993, créé en tant qu'organisation faîtière des syndicats indépendants.
- 130.** Le Syndicat des travailleurs de l'industrie de l'automobile et de la machine agricole (STIAM) s'est constitué sous l'égide de la FSB en septembre 1990, avec comme secrétaire général M. Boukhvostov. Dans le même temps, la conférence fondatrice a élu une commission chargée d'élaborer la constitution de ce syndicat. Le problème majeur était de rompre avec les mentalités du passé. Comme les habitudes anciennes voulaient que les décisions fussent prises au plus haut niveau, la méfiance à l'égard de toute instance supérieure était profondément enracinée. Par conséquent, en élaborant son acte constitutif le syndicat devait avoir

⁵² Le 17^e Congrès du Conseil central des syndicats de Biélorussie a fait de la FSB son successeur. Voir art. 47 du Règlement de la Fédération des syndicats de Biélorussie, adopté par le Premier Congrès de cette Fédération le 5 octobre 1990.

⁵³ M. Gontcharik a été dirigeant syndical depuis 1986: tout d'abord, en tant que président du Conseil national des syndicats de Biélorussie puis comme président de la FSB.

essentiellement comme objectif de se donner des structures démocratiques et de s'affranchir du poids de la hiérarchie. Le fondement du syndicat devait être les syndicats d'entreprise, toutes les autres structures devant servir les intérêts de ceux-ci, contrairement à ce qui s'était fait jusque-là, où les comités syndicaux des entreprises avaient l'habitude de recevoir leurs instructions d'en haut.

- 131.** Le Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR) a vu le jour en 1990 dans des circonstances comparables, à partir des organisations syndicales régionales de Minsk et de Vitebsk du Syndicat des travailleurs de la radio et de l'industrie électronique de l'URSS. M. Fedynitch en a été le premier secrétaire général ⁵⁴.
- 132.** Avec le temps, un certain nombre de syndicats affiliés à la FSB ont connu des changements dans leur stratégie et leur tactique. Le STIAM et le STIR se sont montrés particulièrement ardents à critiquer la politique économique et sociale du Bélarus. Les dirigeants de ces organisations syndicales, MM. Boukhvostov et Fedynitch, ont souvent critiqué la direction de la FSB pour sa passivité à leurs yeux et appelé à une action plus décisive en faveur des intérêts des travailleurs par la grève, les piquets de grève et l'action politique ⁵⁵. Par la suite, le Syndicat des travailleurs du secteur agricole (STSA), le plus grand des syndicats affiliés à la FSB, sous la direction de M. Yaroouch, s'est rallié à cette conception ⁵⁶.
- 133.** A ce stade, il a fallu régler un problème complexe, celui de clarifier les relations entre le STIR, le STIAM, le SDSA et la FSB ⁵⁷. Cette dernière était censée être un organe de coordination traitant des questions ne pouvant être tranchées par des syndicats de branche. Mais la fédération avait pris l'habitude de donner des consignes aux syndicats de branche. En adoptant leur acte constitutif, le STIAM et le STIR se sont trouvés en position de rompre avec le schéma traditionnel des relations, et la Fédération a bien dû reconnaître que, étant elle-même une émanation des syndicats de branche, c'était ces derniers qui la supportaient financièrement. Ces deux syndicats étaient les deux syndicats d'industrie les plus importants au sein de la FSB et parmi les 23 syndicats de niveau national. Aux yeux du STIAM et le STIR, la FSB était un organe conservateur, menant une politique de compromis. Les dirigeants du STIAM et du STIR exigèrent une discussion ouverte sur toutes les questions, comme pour toutes les négociations collectives ordinaires. C'était devenu un sujet d'affrontements incessants entre les dirigeants du STIAM et du STIR et le président de la FSB. MM. Fedynitch et Boukhvostov avaient accédé à la direction de leurs organisations syndicales en commençant comme militants de base alors que pratiquement tous les dirigeants de la FSB et de leurs syndicats de branche avaient été des dignitaires du parti communiste ou leurs protégés. On était en présence de deux conceptions très différentes s'agissant du devenir du mouvement syndical en République du Bélarus.

⁵⁴ Plus tard, M. Fedynitch fut élu secrétaire général du STIR à deux occasions lors de la convention syndicale, une première fois en 1995 puis une deuxième en 2000.

⁵⁵ A. Boukhvostov: *O profsoïouznom i rabotchem dvijenii 1989-2000*, Minsk, 2001, pp. 23-31, reproduit dans D. Mandel: *Labour after Soviet Socialism: Autoworkers and their unions in Russia, Ukraine and Belarus*, Black Rose Press, Montreal, 2004, chap. X.

⁵⁶ Voir Mandel, *idem*.

⁵⁷ Voir entretiens avec M. Belanovski, dans Benedict *et coll.*, *op. cit.*, note 49.

- 134.** Les relations entre les deux centrales syndicales, la FSB et la CSDB, ont été tendues et parfois même hostiles. Au début des années quatre-vingt-dix, ces deux centrales syndicales ont épousé des orientations différentes: la FSB, une politique consistant à négocier longuement – mais rarement avec succès – avec les autorités, les nouveaux syndicats optant pour la stratégie de la grève et de l’action de protestation. Il est arrivé que la FSB ne soutienne pas l’action menée par les nouveaux syndicats. Naturellement, ces derniers ne parvenaient alors à aucun résultat.
- 135.** Mais, avec le temps, la politique de M. Gontcharik a radicalement changé et elle est devenue, à bien des égards, comparable à celle de MM. Feydinitch et Boukhvostov. L’un des facteurs déterminants de cette évolution a été un conflit de plus en plus marqué avec la politique du Président Loukachenko, élu en 1996 puis réélu en 2001. Toute opposition au Président étant étouffée au sein du Parlement, la FSB est devenue graduellement un canal d’expression important des critiques et des positions divergentes. M. Gontcharik s’est même présenté aux élections présidentielles en 2001, sans succès, après quoi il a renoncé à ses fonctions syndicales et a laissé sa place à M. Vitko. Avec le changement politique incarné par son nouveau président, la ligne suivie par la FSB a changé elle aussi. En 2000, la FSB s’est ralliée aux plaintes portées antérieurement par le STIAM, le STIR, le STSA et le CBSD auprès de l’OIT pour violations des droits syndicaux en République du Bélarus.
- 136.** Sur le plan du droit, la notion de pluralisme syndical est reconnue par la Constitution et dans la législation du Bélarus, et il existe des garanties formelles quant aux droits des syndicats d’être indépendants et de ne subir aucune intervention extérieure. En 1991, déjà, la CEACR notait avec satisfaction que l’article 6 de la Constitution de la République du Bélarus, qui proclamait jusque-là le rôle dirigeant du parti communiste dans la vie économique et sociale, avait été modifié, proclamant désormais le principe du pluralisme pour les partis politiques et les organisations publiques. En 1993, la CEACR notait avec satisfaction que la loi du 22 avril 1992 sur les syndicats prévoyait expressément l’indépendance des syndicats.

Le rôle et les fonctions des syndicats

- 137.** Les syndicats ont conservé leur prérogative de contrôle social du respect de la législation du travail par l’employeur à travers des inspections techniques et légales⁵⁸. Ce contrôle social s’exerce également à travers des services d’assistance juridique et des services de médecine du travail constitués par eux mais dont les pouvoirs sont définis par le Conseil des ministres. Dans leur mission de contrôle social du respect de la législation du travail, les inspecteurs sont investis de larges pouvoirs: mener sans obstacles des visites d’inspection dans les entreprises et auprès des entrepreneurs; demander et se faire remettre par l’employeur et les organes de l’Etat toutes informations pertinentes; inspecter les lieux de travail et participer aux enquêtes en cas d’accident du travail ou de maladie professionnelle;

⁵⁸ Loi sur les syndicats de 2000, art. 19, et Code du travail de 2000, art. 463.

enjoindre à l'employeur de stopper toutes les activités en cas de péril immédiat pour la vie ou la santé des travailleurs; saisir les organes de contrôle compétents et contrôler le respect de la législation du travail, participer aux programmes nationaux et à l'enrichissement de la législation sur la protection du travail, etc.⁵⁹.

- 138.** Les syndicats jouissent de privilèges et avantages identiques à ceux dont ils jouissaient à l'époque soviétique. Ainsi, ils participent à l'attribution des logements, à la gestion des institutions de loisirs et au développement de la culture, du sport et du tourisme de masse.

Structure des syndicats

- 139.** Les syndicats peuvent constituer des organisations au niveau national ou à autre niveau et s'y affilier. Une telle structure peut être décrite comme «du bas vers le haut». En outre, les organisations de niveau national peuvent constituer des structures fonctionnelles au niveau de la région, de la ville, du district ou à un autre niveau (y compris des organisations de base, c'est-à-dire des syndicats constitués au niveau de l'entreprise). La législation actuelle préserve donc encore la possibilité d'un schéma de fonctionnement à la soviétique, c'est-à-dire «du haut vers le bas». Enfin, tous les syndicats sont tenus d'être enregistrés auprès des autorités compétentes⁶⁰.

Le rôle des directeurs d'entreprise dans les syndicats

- 140.** Aujourd'hui, il est toujours de pratique courante qu'un directeur d'entreprise soit membre d'un syndicat et ait droit en cette qualité aux mêmes avantages et prestations que les travailleurs. Cette conception, sur laquelle on s'est souvent interrogé, rencontre une certaine résistance de la part des syndicats indépendants nouvellement créés. L'origine du problème réside semble-t-il dans la définition de l'employeur. La constitution du STIAM a été rédigée dans les termes suivants: «L'appartenance au syndicat est suspendue lorsque le membre accède à [...] un poste de direction [...] ou accède au statut de propriétaire qui emploie de la main-d'œuvre salariée [...].⁶¹» Cette formulation est ambiguë, puisqu'elle laisse ouverte la possibilité pour des directeurs d'entreprise qui sont syndiqués de conserver leur appartenance, mais cette situation est le résultat d'une concession faite au départ à des responsables syndicaux de niveau local assez conservateurs, peu enclins à exclure un directeur d'entreprise des rangs du syndicat. La décision dans ce domaine a donc été laissée à l'appréciation des syndicats locaux.

⁵⁹ Décret ministériel n° 1630.

⁶⁰ Antérieurement, l'enregistrement des syndicats était régi par la loi sur les associations publiques de 1994. L'article 13 de cette loi prévoyait une procédure dure d'enregistrement simple selon laquelle l'association était tenue de fournir à l'organisme compétent les documents suivants: 1) la demande d'enregistrement de l'association, signée par au moins trois membres de son organe administratif; 2) ses statuts; 3) le procès-verbal de la conférence fondatrice; 4) les documents bancaires confirmant le paiement des droits d'enregistrement; 5) les documents attestant que l'association satisfait aux autres prescriptions posées par la législation; 6) toutes autres pièces prévues par la législation.

⁶¹ STIAM, *Sbornik dokumentov sovieta profsoiousa*, Minsk, 1991, p. 5.

- 141.** Mais, au fur et à mesure que l'affirmation de l'indépendance syndicale s'est heurtée à une résistance sensible des responsables syndicaux locaux, les pressions des comités d'entreprise tendant à une modification de la constitution du STIAM en ce qui concerne l'appartenance des directeurs d'entreprise à un syndicat sont devenues de plus en plus fortes. Cela a conduit à modifier cette disposition dans les termes suivants: «L'appartenance au syndicat peut être suspendue sur décision de l'organisation syndicale de l'entreprise lorsque que le membre considéré accède à une position d'employeur. ⁶²»
- 142.** Sur un plan pratique, étant donné que les revendications des travailleurs ont un caractère économique et social et que l'Etat assume directement la responsabilité du devenir économique des entreprises d'Etat, certains leaders syndicaux se sont rendu compte que bien des choses échappent au contrôle des directeurs d'entreprise. Ils ont donc dirigé leurs pressions non plus sur ces derniers mais sur le gouvernement ⁶³. Il convient de noter que cette ligne n'est pas approuvée par tous les dirigeants syndicaux. D'autres organisations syndicales nouvelles, comme la FSB et le CBSD ont, de par leur constitution, exclu les employeurs de leurs rangs.
- 143.** La législation du Bélarus n'interdit pas que des directeurs d'entreprise, ni même des fonctionnaires des ministères d'Etat, appartiennent à des syndicats de branche et participent à des activités syndicales, des réunions syndicales ou même prennent part au vote lors d'élections syndicales.

La négociation collective

- 144.** Aujourd'hui, les travailleurs sont couverts par deux types d'instruments: «les accords socioprofessionnels» et les «conventions collectives». Les accords socioprofessionnels portent sur les droits relatifs à la sécurité économique et à la profession, la définition des critères fondamentaux du niveau de vie, le rythme de rattrapage de l'augmentation des prix, le montant de l'allocation minimale de subsistance et la périodicité du réexamen des pensions, les bourses scolaires et le montant des aides en rapport avec l'indice des prix ⁶⁴. Au niveau national, les parties à un accord socioprofessionnel sont les fédérations syndicales nationales, les employeurs et le gouvernement du Bélarus. Au niveau de la branche, ce sont les syndicats (ou fédérations syndicales) de branche, les organisations d'employeurs (ou leurs fédérations) de branche et les organes administratifs et gouvernementaux correspondants. Au niveau local, ce sont les syndicats locaux (ou leurs fédérations), les organisations locales d'employeurs (ou leurs fédérations locales) et les organes administratifs ou exécutifs locaux.
- 145.** Les conventions collectives, qui sont conclues entre les représentants des travailleurs et les employeurs au niveau de l'entreprise ou de l'établissement, règlent les rapports économiques, professionnels et sociaux entre l'employeur et les salariés ⁶⁵. Elles règlent les mêmes questions qu'à l'époque soviétique. De fait,

⁶² STIAM, *Materialii III-ego si'ezda profsoïouza ASM*, Minsk, 2000, p. 29.

⁶³ *Idem*, p. 27.

⁶⁴ Loi sur les syndicats, art. 15.

⁶⁵ Code du travail, art. 361.

elles peuvent comporter des clauses concernant des éléments aussi divers que l'organisation du travail et la progression de l'efficacité de production, les conditions d'hygiène et de sécurité, l'amélioration de la protection de la santé, les garanties relatives à l'assurance sociale pour les travailleurs et leurs familles, la protection de l'environnement, la construction et l'attribution des logements, l'octroi de biens ou services à destination culturelle ou sociale, les maisons de repos et de vacances pour les travailleurs et leurs familles, l'octroi de prestations supplémentaires pour les familles nombreuses, l'élévation du niveau culturel des travailleurs et leur épanouissement physique, etc.⁶⁶

Exercice du droit de grève

- 146.** L'histoire du mouvement syndical indépendant biélorusse remonte à 1989. Elle est étroitement liée à l'exercice du droit de grève. En 1989, les mineurs de Soligorsk se sont mis en grève. Leurs revendications étaient à la fois politiques et économiques: augmentation des salaires, meilleures conditions de travail et abrogation de la situation de monopole politique du parti communiste de l'Union soviétique et du parti communiste de la RSSB.
- 147.** En avril 1990, «Gomselmash», la plus grosse usine de machines agricoles de Biélorussie, établie dans la ville de Gomel, s'est mise en grève. Les grévistes réclamaient le paiement d'indemnités auxquelles ils avaient droit par suite de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl en 1986. Un comité de grève s'est constitué qui, à son tour, a constitué un conseil de coordination de tous les comités de grève de Gomel.
- 148.** Par suite d'une augmentation des prix intervenue le 2 avril 1991 une vague de grèves de grande ampleur a éclaté en Biélorussie au cours de ce même mois⁶⁷. Le mécontentement croissant des travailleurs était déjà manifeste en février 1991, lors de l'assemblée plénière de la FSB. Au même moment, lors de son assemblée plénière, le STIAM avait résolu de demander au gouvernement d'intervenir pour stopper la hausse des prix et prendre des mesures de protection sociale de la population. Mais, à cette époque, le STIAM n'avait que quelques mois d'existence et le gouvernement ne lui prêta pas beaucoup d'attention, préférant traiter avec la fédération. Lorsque la fédération a tenu son présidium, une proposition du délégué du STIAM fixant la date du 28 mars 1991 comme échéance pour une réponse favorable du gouvernement aux revendications des syndicats fut adoptée. Mais dans la déclaration de la fédération publiée le lendemain dans les journaux, il n'était nullement fait référence à une date limite signifiée au gouvernement pour répondre. Cette omission fut déterminante pour la suite des événements. En effet, pour certains, s'il y avait eu une date limite, les syndicats auraient pu préparer la grève d'une manière plus organisée et exercer des pressions plus grandes.
- 149.** A Minsk, les actions revendicatives se sont déroulées de manière chaotique. Chaque jour, des centaines de milliers d'ouvriers et de fonctionnaires protestaient

⁶⁶ Code du travail, art. 364.

⁶⁷ Les informations concernant cette action de grève proviennent de l'entretien avec M. Belanovskiy cité dans Benedict et coll., *op. cit.*, note 49.

contre les augmentations de prix et demandaient la démission du gouvernement. Des protestations similaires avaient lieu dans d'autres villes. La situation était la plus tendue à Orsha, où les grévistes bloquaient les voies ferrées et le trafic ferroviaire au niveau du centre de circulation. Ces actions de protestation étaient organisées et coordonnées par les comités de grève et par certains comités syndicaux.

- 150.** A un moment donné, le comité de grève de la ville comprenait des personnes appartenant aux instances dirigeantes de la FSB. Cette situation entraîna des divisions parmi les comités de grève: alors que le comité de grève de la ville insistait sur les revendications politiques, beaucoup de comités de grève d'entreprise affichaient une autre optique. Dans la fièvre du moment, beaucoup de travailleurs ont voté en faveur de ces revendications mais ne les ont plus soutenues par la suite. Comme des responsables d'entreprises avaient accédé à des revendications de grévistes, de nombreux travailleurs reprirent le travail et le comité de grève décréta alors la fin de la grève. D'une manière générale, tout au long de la grève, les organes de gestion des usines ont eu une position neutre.
- 151.** Cette expérience a jeté les premières bases d'une culture de l'action collective indépendante dans la période post soviétique. Elle a permis aux syndicats d'entrer dans cette ère nouvelle avec des instances dirigeantes attachées à un syndicalisme indépendant. Le fait est que, après la grève, certains des leaders qui s'étaient montrés passifs ou même opposés à la grève ont été démis de leurs fonctions et remplacés par ceux qui y avaient participé activement. Certains chefs des comités de grève sont devenus des responsables syndicaux des syndicats de leur entreprise et d'autres ont constitué de nouvelles organisations, comme la Confédération du travail du Bélarus, le Syndicat libre du Bélarus et le Syndicat indépendant du Bélarus.
- 152.** Reconnaissant l'importance déterminante de l'arme de la grève⁶⁸, le STIAM a constitué, à son deuxième congrès, en 1995, un fonds national de grève. Le choix de participer à ce fonds a néanmoins été laissé à la libre appréciation des syndicats locaux.
- 153.** En août 1995, une autre action revendicative, dont le facteur déclencheur était le retard dans le paiement des salaires, a été menée dans le métro de Minsk et dans le réseau de trolleybus de la ville de Gomel. Ces grèves ont fait la matière d'un cas du Comité de la liberté syndicale (CLS), le cas n° 1849⁶⁹. On trouvera ci-après un résumé des événements, tels que décrits par ledit comité.

⁶⁸ «Les négociations du premier accord sectoriel avec le gouvernement, finalement signé en octobre 1991, se sont déroulées dans un climat de menace de grève bien réelle». Voir D. Mandel, *op. cit.*, note 55, chap. X.

⁶⁹ Voir 302^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n° 1849, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXIX, 1996, série B, n° 1, paragr. 161 à 222, 306^e et 308^e rapports du Comité de la liberté syndicale, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXX, 1997, série B, n° 1 et 3, paragr. 19 à 25 et 24 à 27, 311^e rapport du Comité de la liberté syndicale, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXX, 1997, série B, n° 3, paragr. 18 à 20, 320^e et 321^e rapports du Comité de la liberté syndicale, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXIII, 2000, série B, n° 1 et 2, paragr. 32 à 34 et 15 à 18, et 324^e rapport du Comité de la liberté syndicale, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXIV, 2001, série B, n° 1, paragr. 17 à 20.

- 154.** La grève des travailleurs du métro de Minsk a commencé le 17 août 1995, suite à un vote organisé lors d'une réunion du syndicat. Le 21 août, alors qu'ils se rendaient pacifiquement de leur lieu de travail au siège du Syndicat libre du Bélarus, sans arborer ni pancartes ni bannières et sans causer la moindre entrave à la circulation, 23 employés du métro se sont heurtés à la police spéciale du ministère de l'Intérieur, qui a tiré en l'air pour enjoindre à ces travailleurs de se coucher par terre et les a emmenés. Parmi ces 23 personnes se trouvaient M. Makartchouk, président du comité du Syndicat des travailleurs du métro affilié au SLB, et M. Kanach, président du comité du Syndicat des travailleurs du métro affilié à la FSB. M. Bykov, président du SLB, a lui aussi été emmené par la police pour être interrogé. La grève a été déclarée illégale et les bureaux du SLB et du CSDB, organisation faïtière incluant notamment le SLB, ont été perquisitionnés et mis sous scellés. Pour empêcher que la grève ne s'intensifie, des fonctionnaires de police ont été postés dans la cabine de conduite de chaque rame de métro pour surveiller les conducteurs. Sous la menace d'être licenciés, ces travailleurs ont été contraints de signer un document déclarant qu'ils ne soutenaient plus la grève. La grève a pris fin le 22 août 1995. Le 23 août, M. Bykov, accusé de s'être adressé aux travailleurs au siège du SLB, et M. Kanach, accusé d'avoir mené le groupe de travailleurs susmentionnés au siège du SLB, ont été condamnés à dix jours de détention. M. Makartchouk, accusé des mêmes infractions d'ordre administratif, a été condamné à 15 jours de prison. Après la grève, plus de 40 militants syndicaux ont été licenciés.
- 155.** A Gomel, une grève chez les conducteurs de trolleybus a éclaté le 16 août 1995. Près de 500 conducteurs se sont présentés sur leur lieu de travail mais ont refusé de prendre leur poste. Ils demandaient une augmentation de salaire supplémentaire tendant à ce que le niveau de leur rémunération soit tout simplement actualisé. La grève s'est poursuivie pendant six jours, jusqu'au 21 août. La direction a alors réactualisé les salaires en accordant une augmentation de 30 pour cent. Mais plus de 20 travailleurs ont été licenciés suite à la grève. Conformément à la convention collective qui leur était applicable, leur licenciement devait être approuvé par le comité syndical. Les demandes de licenciement pertinentes ont été adressées au comité du syndicat affilié à la FSB, laquelle était opposée à la grève. Cette organisation syndicale a donné son aval et les salariés ont ainsi été licenciés.
- 156.** Outre ces mesures prises dans le contexte des grèves de Minsk et de Gomel, il y a lieu de mentionner le décret présidentiel n° 336, intitulé «Des mesures propres à assurer la stabilité, le respect de la loi et le maintien de l'ordre public dans la République du Bélarus», promulgué le 21 août 1995. Au terme de ce décret, la FSB était suspendue, ses locaux mis sous scellés et ses comptes bancaires gelés.
- 157.** Alors que la Cour constitutionnelle a déclaré certains paragraphes de ce décret présidentiel n° 336 inconstitutionnels le 8 novembre 1995, notamment en ce qui concerne la suspension de la FSB, ce n'est qu'en décembre 1997 que la suspension des activités de la FSB et du syndicat local des travailleurs du métro de Minsk a été invalidée, avec le décret présidentiel n° 657 et que le CSDB a obtenu son enregistrement auprès du ministère de la Justice.

- 158.** La menace de répressions (surtout après la grève des travailleurs du métro) avait rendu les grèves nationales pratiquement impossibles même si, théoriquement, la grève restait légale. Les grèves n'avaient plus qu'une ampleur locale et que la forme de grèves surprises. Les grèves localisées étaient courantes surtout dans le secteur de l'automobile et de la machine agricole. Elles étaient soutenues et encouragées ouvertement par le bureau national du STIAM. Ce syndicat, bien que n'étant pas en mesure d'organiser des grèves au niveau national, entretenait avec le gouvernement des relations qui ont été marquées par toute une série de marches de protestation, de manifestations, de pétitions, de piquets de grève et d'actions en justice. Le secrétaire d'un syndicat de base d'une usine de Minsk a relaté le déroulement des négociations sectorielles avec le gouvernement à la fin des années quatre-vingt-dix:

Nous avons nos exigences et le ministère les siennes. Nous ne faisons pas de concessions mais nous organisons immédiatement des piquets de grève pour exercer des pressions. Mais comme cela n'est suivi d'aucun effet, nous convoquons une assemblée de délégués des autres établissements et nous demandons au ministre et aux directeurs de venir. Là encore, aucun effet. Nous annonçons que nous allons organiser une manifestation de masse pour soutenir nos revendications. Pour les dernières négociations, nous n'avons même pas pu organiser de manifestation étant donné que le Président avait déclaré qu'une telle manifestation constituerait une atteinte à la sécurité nationale. Le Président avait dit à son ministre: «ou bien tu résous le conflit ou bien tu es viré». C'est comme ça que nous avons négocié. Comme nos revendications de départ allaient beaucoup plus loin que ce que nous espérions réellement, nous avons fini par accepter ce qui se révélait être au final un «accord plutôt décent»⁷⁰.

- 159.** Toutes ces mobilisations, entreprises avec ou sans le concours d'autres syndicats, avaient comme point de départ des revendications concrètes et réalistes, relatives la plupart du temps à des augmentations de salaire. Elles entraînaient presque toujours des concessions au moins partielles de la part du gouvernement. Là où les syndicats locaux étaient plus ou moins inféodés à la direction de l'entreprise, les travailleurs prenaient l'initiative. En septembre 2001, les travailleurs de l'usine de tracteurs, qui avait un syndicat dont les dirigeants plaçaient leur loyauté plutôt du côté de la direction, se livrèrent à des manifestations dans les rues pour protester contre un retard d'un mois dans le paiement de leurs salaires. La plupart de ces manifestations furent suivies d'effets, ce qui tient sans doute à ce que la stratégie économique de l'Etat rendait celui-ci plus vulnérable aux pressions des syndicats et que l'Etat continuait d'assumer parallèlement la responsabilité morale du devenir des entreprises et du bien-être des travailleurs.

⁷⁰ *Bulleten, Moskva: shkola troudovoï demokratii*, n° 12, 1999, p. 30, reproduit dans D. Mandel, *op. cit.*, note 55, chap. X.

C. Les organisations d'employeurs au Bélarus

- 160.** Les organisations indépendantes d'employeurs n'existaient pas pendant l'ère soviétique. Avec l'accession à l'indépendance et la transition vers l'économie de marché, deux organisations d'employeurs sont apparues au Bélarus. La première, l'Union biélorusse «P^f Kouniavsky» des entrepreneurs et employeurs (UBEE), a vu le jour en 1990 sous le nom d'Union des exploitants et entrepreneurs avant d'être enregistrée sous son nom actuel en 1999. Elle recrute chez les chefs des entreprises «non étatiques». Elle s'est donné pour but notamment de défendre les intérêts de l'entreprise privée au Bélarus en offrant ses conseils en la matière et elle est partie prenante dans le partenariat social tripartite avec le gouvernement et les syndicats. Elle regroupe approximativement 200 entreprises employant 150 000 travailleurs.
- 161.** La deuxième organisation d'employeurs est la Confédération biélorusse des industriels et entrepreneurs (CBIE), qui a été constituée en 1993, enregistrée en 1996, puis réenregistrée en 1999. Elle recrute parmi quelque 5 000 entreprises ou établissements, dont 30 pour cent sont des entreprises ou établissements d'Etat. Près de 60 pour cent des travailleurs du Bélarus, soit 3,5 millions de personnes, travaillent dans des entreprises ou des établissements dont les dirigeants sont membres de la CBIE. Cette confédération s'implique étroitement dans l'activité parlementaire et dans le partenariat social tripartite avec le gouvernement et les syndicats. Les dirigeants de certaines entreprises ou de certains établissements qui lui sont affiliés sont en même temps membres de la section syndicale de base de leur propre entreprise ou établissement.

* * *

- 162.** Ce chapitre constituait un panorama des relations socioprofessionnelles au Bélarus jusqu'en juin 2000, lorsque, par communication en date du 16 juin 2000, le STIAM, le STCA, le STIR et le CSDB ont fait parvenir une plainte contre le gouvernement du Bélarus pour violations des droits syndicaux⁷¹, plainte à laquelle la FSB s'est jointe par communication en date du 6 juillet 2000. Le chapitre qui suit illustre le contexte législatif actuel dans lequel cette plainte s'inscrit.

⁷¹ La Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA) se sont associées à la plainte par des communications datées respectivement des 29 juin et 18 juillet 2000.

Chapitre 8

Panorama de la législation

I. Introduction

163. La République du Bélarus est devenue membre de l'Organisation des Nations Unies en 1945 et de l'OIT en 1954. Elle a ratifié plusieurs conventions internationales en sa capacité propre, notamment les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans le domaine touchant aux syndicats, elle a ratifié la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ainsi que la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, en 1956.

A. Principes de gouvernement et fondements de la législation

164. La Constitution de la République du Bélarus de 1994 énonce les principes de gouvernement et les fondements de la législation du pays. Elle instaure un Etat démocratique, régi par le droit. Tous les instruments législatifs nationaux «sont promulgués sur la base de la Constitution et conformément à celle-ci» (art. 7 et 137) et le pouvoir législatif veille à ce que la législation soit conforme aux principes universellement reconnus du droit international (art. 8). La Constitution repose sur le principe selon lequel les instruments législatifs et normatifs doivent être conformes à ses principes généraux ainsi qu'aux droits et libertés dont elle est le garant.

165. En substance, le Bélarus a un Président, un Parlement national élu comprenant deux chambres (la Chambre des représentants et le Conseil de la République) et un gouvernement (le Conseil des ministres, présidé par le Premier ministre). La Constitution confère des pouvoirs importants au Président du Bélarus, notamment des prérogatives en matière législative (partie IV, chap. 3). La Constitution lui confère aussi le pouvoir délégué de prendre des décrets et des ordonnances, instruments qui équivalent aux lois adoptées par le Parlement. Le Président n'a cependant pas le pouvoir d'émettre des décrets sur des questions constitutionnelles ou budgétaires, ni celui de limiter les libertés et droits constitutionnels des citoyens (art. 101).

166. Le Parlement est l'organe représentatif principal investi de fonctions législatives. Pour devenir une loi, un projet doit, après avoir été examiné et approuvé par la Chambre des représentants et par le Conseil de la République, recevoir la signature du Président, lequel a le pouvoir d'en «rejeter» les dispositions auxquelles il objecte, lesquelles ne sont, de ce fait, pas incluses dans le texte final (art. 100). Le gouvernement du Bélarus est l'organe exécutif de la République. Il est «comptable

de son action» devant le Président et «responsable» devant le Parlement (art. 106). Le Premier ministre et le Conseil des ministres sont nommés et démis par le Président (art. 7 et 84). Le gouvernement a le pouvoir d'émettre des arrêtés (art. 108).

- 167.** Le système juridique du Bélarus appartient à la famille romain-germanique et, plus précisément, au système juridique «eurasien», au même titre que les Etats de la Communauté des Etats indépendants. Les instruments juridiques normatifs constituent en eux-mêmes une législation applicable et contraignante. Les instruments légaux normatifs sont, d'une part, les instruments législatifs du premier degré, c'est-à-dire la Constitution, les codes et les lois adoptés par le Parlement, les décrets présidentiels et les ordonnances présidentielles et, d'autre part, les instruments légaux normatifs du deuxième degré, tels que les arrêtés du Conseil des ministres.
- 168.** En termes de hiérarchie sur le plan de l'autorité juridique, la Constitution a la prééminence (art. 137) et les codes ont la primauté sur les autres lois (loi sur les instruments légaux normatifs de 2000, art. 10 (6)). Tous les autres instruments législatifs ont un caractère légalement contraignant, il n'y a aucune différence hiérarchique entre eux. En d'autres termes, il n'est fait aucune différence quant à leur autorité entre les lois, les décrets présidentiels et les ordonnances présidentielles. La seule différence qu'il puisse y avoir entre les uns et les autres tient à leur origine et à leurs conditions d'application. Les lois sont adoptées par le Parlement, qui dispose d'une marge d'initiative assez grande pour mettre en œuvre une législation d'application générale (art. 99). Les décrets présidentiels sont promulgués par le Président qui use pour cela d'un pouvoir que la Constitution lui confère par délégation (art. 85, 99 et 101). Ils sont, pour l'essentiel, comparables aux lois d'application générale. Les ordonnances présidentielles, par comparaison, tout en ayant une autorité législative et bien qu'étant promulguées par le Président dans le cadre de ses prérogatives d'ordre législatif, sont d'application spécifique et non générale. Cela veut dire qu'elles concerneront des questions d'un champ limité plutôt que d'énoncer des règles légales de caractère général. Les autres instruments légaux normatifs (tels que les arrêtés ministériels) ont un rang subsidiaire.
- 169.** En cas de conflit entre des lois, des décrets présidentiels et des ordonnances présidentielles, deux règles d'interprétation permettent de déterminer quel instrument prend le pas sur l'autre. Tout d'abord, la Constitution prévoit que, s'il y a conflit entre un décret ou une ordonnance et une loi, c'est la loi qui s'applique si le décret ou l'ordonnance a été promulgué en application d'un pouvoir prévu par cette loi ⁷². Par conséquent, cette règle ne s'applique que dans les cas où le décret ou l'ordonnance a été promulgué en application des pouvoirs délégués prévus par l'instrument même sur la base duquel il a été adopté et avec lequel il se trouve en conflit. La deuxième règle, énoncée à l'article 10(10) de la loi sur les instruments légaux normatifs, veut que l'instrument législatif le plus récent ait un effet contraignant plus grand que l'instrument de même niveau adopté antérieurement. Ainsi, en présence de deux instruments légaux de même nature et

⁷² Constitution, art. 137; loi sur les instruments légaux normatifs de 2000, art. 10(3).

concernant la même matière, mais entrant en conflit l'un avec l'autre, le plus récent est censé prendre le pas sur l'autre sur le point en conflit.

B. Le système judiciaire du Bélarus

- 170.** Le système judiciaire du Bélarus s'articule selon les principes de la territorialité et de la spécialisation (art. 109). Il est constitué des organes suivants: la Cour suprême, qui supervise l'activité des tribunaux de compétence générale et des tribunaux à compétence économique; et la Cour constitutionnelle, qui est chargée du contrôle de constitutionnalité (Constitution, art. 116). La Cour constitutionnelle statue sur la constitutionnalité des instruments législatifs et des instruments internationaux, par conséquent sur celle des décrets et ordonnances présidentiels, des arrêtés du Conseil des ministres et des arrêts de la Cour suprême, de la Cour économique suprême et du Procureur général (Constitution, art. 116). Selon la Constitution, le Président nomme six des 12 juges de la Cour constitutionnelle et les autres juges de la République (art. 84, paragr. 10). Le Président nomme aussi, en concertation avec le Conseil de la République, les juges de la Cour suprême et de la Cour économique (art. 84, paragraphe 9), de même que les présidents de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême et de la Cour économique (art. 84, paragr. 8).
- 171.** Les juges sont tenus d'exercer de manière indépendante, et de ne servir que la loi (art. 110). Les tribunaux connaissent des affaires en audiences publiques (art. 114), selon les principes de la procédure contradictoire et de l'égalité des parties (art. 115). Les décisions des tribunaux ont un caractère obligatoire à l'égard de tous les citoyens et représentants de l'autorité. Les parties et les autres personnes concernées par une procédure ont le droit de faire appel des avis, jugements et autres décisions rendues par des instances judiciaires (art. 115).
- 172.** Le Procureur général et les procureurs adjoints ont la responsabilité de veiller à l'application par les ministères, les organes locaux, les entreprises, les associations publiques, l'administration et les citoyens de tous les instruments législatifs (art. 125). Le Procureur général veille au respect des lois sur lesquelles se basent les instances civiles, pénales et administratives pour former leurs décisions; il conduit les enquêtes préliminaires et soutient l'accusation au nom de l'Etat devant les tribunaux (art. 125). Le Parquet général est présidé par le Procureur général, lequel est nommé par le Président en concertation avec le Conseil de la République. Le Procureur général nomme les procureurs généraux adjoints (art. 126). Dans l'exercice de leurs pouvoirs, le Procureur général et les procureurs adjoints sont indépendants, n'étant guidés que par la législation; le Procureur général est «comptable de son action» devant le Président (art. 127).

II. La législation syndicale du Bélarus

A. Instruments législatifs pertinents

- 173.** En matière syndicale et en matière d'emploi, la République du Bélarus agit en se référant à la Constitution de la République de 1994 et surtout, au Code du travail de 1999 et à la loi sur les syndicats de 2000. Il existe divers textes légaux à caractère subsidiaire et secondaire qui ont une incidence sur les questions syndicales et qui contribuent à modeler le contexte dans lequel fonctionnent les syndicats au Bélarus. On examinera ci-après la législation du Bélarus en ce qu'elle a trait à la liberté syndicale et dans la mesure où elle dépeint le contexte juridique nécessaire à l'examen de la commission d'enquête dans le cadre de la présente plainte. On se limitera à une discussion des instruments légaux principaux et secondaires – on ne tiendra pas compte, par exemple, des Instructions présidentielles de caractère purement administratif – et l'on ne traitera que de la législation actuellement en vigueur ou présentant une pertinence directe par rapport aux questions soulevées dans la plainte.
- 174.** La **Constitution du Bélarus** a été adoptée en 1994. En 1996, elle a fait l'objet d'un amendement de grande ampleur, conférant de vastes pouvoirs au Président de la République. La Constitution est la loi suprême du pays. Le **Code du travail** a été adopté le 26 juillet 1999, il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Il règle les relations du travail, favorise le partenariat social, définit et protège les droits et obligations des travailleurs et des employeurs ayant un contrat d'emploi au Bélarus. En particulier, il régleme les activités syndicales, la négociation collective et les rapports sur le lieu de travail. Il existe trois lois adoptées par le Parlement qui présentent une pertinence particulière ici. La **loi sur les syndicats** (14 janvier 2000) énonce certains principes généraux concernant les syndicats au Bélarus, principes qui tendent à ce que la législation nationale soit en corrélation avec les normes internationalement acceptées (art. 9). La **loi sur les activités de masse** (7 août 2003) apporte certaines modifications à la loi précédente en ce qui concerne les rassemblements, les réunions, les cortèges, les manifestations et les piquets de grève. Elle «tend à» la réalisation des libertés et droits constitutionnels en même temps qu'à la garantie de la sécurité de l'ordre public. La **loi sur les principes fondamentaux de l'emploi dans la fonction publique** (23 novembre 1993) concerne spécifiquement l'emploi dans la fonction publique.
- 175.** Parmi les textes pertinents ici, on recense un certain nombre de décrets («Dekrety») et d'ordonnances («Oukazy») émis par le Président en vertu de son pouvoir délégataire en matière législative, décrets et ordonnances qui ont une autorité égale à celle de la législation adoptée par le Parlement du Bélarus. L'**ordonnance présidentielle n° 639** (16 décembre 1997) a trait à la pratique du partenariat social au Bélarus. Le **décret présidentiel n° 252** (5 mai 1999) règle le fonctionnement du Conseil national du travail et des affaires sociales. L'**ordonnance présidentielle n° 2** (26 janvier 1999) règle l'activité des partis politiques, des syndicats et des autres associations publiques⁷³. Aux termes de ce décret, le Président promulgue

⁷³ Ce décret a été modifié un certain nombre de fois entre 1999 et 2003, mais d'une manière qui n'influe pas sur le fond.

un **règlement** spécifiant les procédures et les modalités d'enregistrement et précisant les **règles** qui déterminent quels documents doivent être soumis pour l'enregistrement. Ce règlement et ces règles ont un rang subsidiaire; ils déterminent l'ensemble des pièces devant être produites pour chaque demande d'enregistrement. Le **décret présidentiel n° 8** (12 mars 2001) et le **décret présidentiel n° 24** (28 novembre 2003) traitent de l'octroi d'une aide financière internationale à des syndicats du Bélarus. Enfin, le **décret présidentiel n° 11** (11 mai 2001) traite de la procédure concernant les manifestations de masse et les piquets de grève⁷⁴.

- 176.** L'**arrêté du Conseil des ministres n° 1804** (14 décembre 2001) et l'**avis du Conseil des ministres n° 1282** (18 octobre 2002), instruments correspondant au russe «Postonovlénia», sont des instruments légaux ayant un rang subsidiaire par rapport aux lois et aux décrets. Ces arrêtés régissent des questions telles que le prélèvement direct des cotisations syndicales sur les salaires.
- 177.** Enfin, il existe plusieurs instruments par le biais desquels les syndicats rentrent dans le champ d'application de la législation générale du Bélarus, notamment le Code civil, le Code administratif et le Code du logement.

B. Panorama de la législation touchant à la liberté syndicale

- 178.** La législation de la République du Bélarus proclame la liberté d'association dans les conditions définies ci-après.

Libertés civiles

- 179.** Au Bélarus, la principale source des libertés civiles est la Constitution de la République. L'Etat garantit à ses citoyens les droits et libertés proclamées par la Constitution (art. 21)⁷⁵. Les organes de l'Etat et leurs agents sont responsables en cas d'atteinte aux droits et libertés (art. 59) et l'accès à un tribunal compétent et indépendant pour faire respecter ces droits et libertés est garanti (art. 60). Ces droits recouvrent le droit à la liberté individuelle et le droit à une enquête sur la légalité d'une arrestation ou d'un placement en détention (art. 25), le droit à un procès équitable en matière pénale (art. 26), le droit de libre expression et la liberté de conscience et de croyance (art. 33), la liberté d'assemblée (art. 35) et, ce qui revêt une importance particulière ici, la liberté d'association (art. 36).
- 180.** La Constitution du Bélarus énonce non seulement une garantie générale des libertés civiles mais encore le droit spécifique des travailleurs de participer à la gestion des entreprises (art. 13), et elle dispose que les relations entre l'Etat, les associations d'employeurs et les syndicats s'exercent selon les principes du partenariat social (art. 14). Les mesures tendant à l'amélioration de la coopération et du partenariat

⁷⁴ En vertu du principe selon lequel un instrument législatif plus récent prend le pas sur un instrument législatif antérieur régissant la même matière, on peut considérer que la loi sur les activités de masse (7 août 2003) a techniquement pour effet d'abroger ce décret.

⁷⁵ Le terme «citoyen» désigne inclusivement, en russe, les ressortissants étrangers et les personnes apatrides qui résident au Bélarus; il a une acception plus large que le terme correspondant en anglais (ou en français).

social entre l'Etat et les syndicats sont «un objectif prioritaire de la politique économique et sociale» au Bélarus, conformément à l'ordonnance présidentielle n° 639 (art. 20). L'article 41 garantit aux citoyens le droit au travail, «à la protection de leurs intérêts économiques et sociaux, y compris du droit de constituer des syndicats et de conclure des conventions collectives, et le droit de faire grève». Il interdit également le travail forcé (art. 41).

Le partenariat social

- 181.** L'ordonnance présidentielle n° 639 reconnaît aux syndicats le droit de participer aux travaux des organes paritaires de l'administration de l'Etat et à la gestion des organes des entreprises, des organismes et institutions (art. 21 (2.1)). Cela englobe en particulier la participation de la Fédération des syndicats de Biélorussie aux travaux du Conseil des ministres et des organes ministériels paritaires; de même que la participation des organisations syndicales de branche, régionales et locales aux travaux des organes paritaires des ministères et autres organes de niveau national, aux assemblées des organes administratifs et exécutifs locaux, et des organes de direction des entreprises, organismes et institutions. Les syndicats sont habilités à défendre les droits du travail de leurs membres au moment de la conclusion ou de la cessation de leur contrat d'emploi, de participer à l'attribution des logements et de prendre des initiatives pour améliorer leur situation sur les plans sanitaires et culturels (art. 21 (2.2-2.4)).
- 182.** Le décret présidentiel n° 252 et ses règlements subsidiaires règlent ce qui concerne le Conseil national du travail et des questions sociales (CNTQS), lequel a pour fonction d'assurer la coopération entre le gouvernement, les organisations d'employeurs et les syndicats dans la mise en œuvre de la politique économique et sociale et la protection des droits des travailleurs et des intérêts des citoyens (règle 1). Le CNTQS est composé de 11 représentants de chacune des parties, dont un coprésident qui a voix prépondérante (règle 9). Sa composition est déterminée «par les parties par voie de négociation, sur la base des principes de la délégation de pouvoirs et de droits (règle 10). La représentation des confédérations d'employeurs et des organisations syndicales de niveau national en son sein est déterminée à proportion de leurs effectifs respectifs, dans la limite des quotas fixés (règle 10). Le président du CNTQS, qui préside et conduit les travaux de cet organisme, est l'un de ses coprésidents, élu par le CNTQS lui-même (règle 11). Un secrétariat, nommé par le Président, prépare les sessions du CNTQS, tient les archives et registres appropriés et assure la liaison avec les partenaires sociaux et avec les médias (règle 13). Le CNTQS se réunit au moins une fois par trimestre (règle 14).

Droit de constituer des organisations et de s'y affilier

- 183.** Sous son article 36, la Constitution garantit à chacun le droit à la liberté d'association. Le Code du travail (C. du T.) prévoit la représentation des intérêts

des travailleurs par les syndicats (C. du T., art. 354)⁷⁶. Aux termes de l'article 11(2) du Code, les travailleurs ont le droit à la «protection de leurs droits et intérêts économiques et sociaux, y compris le droit d'adhérer à des syndicats, de conclure des conventions collectives et des accords collectifs et de faire grève». Le Code du travail et la loi sur les syndicats (loi sur les syndicats) définissent l'un et l'autre les syndicats comme des organisations publiques volontaires qui rassemblent des citoyens ayant des intérêts communs dans le cadre de leur activité professionnelle, dans le but de protéger leurs intérêts et leurs droits professionnels et socio-économiques (Code du travail, art. 1; loi sur les syndicats, art. 1). Les syndicats sont considérés comme ayant la personnalité morale (loi sur les syndicats, art. 2).

- 184.** Le Code du travail définit les associations d'employeurs comme des «associations volontaires de personnes physiques et morales habilitées par la législation à conclure des contrats d'emploi avec des travailleurs et à y mettre fin, ces associations ayant pour but de représenter les intérêts de leurs membres et de défendre leurs droits (art. 1). L'article 12(3) du Code du Travail reconnaît à tout employeur le droit de «constituer des associations d'employeurs et d'y adhérer». L'article 355 du Code du travail dispose que «les représentants des intérêts des employeurs seront le directeur de l'entreprise ou une personne habilitée par le document constitutif de l'entreprise». Au niveau national, ou à celui de la branche ou d'un secteur géographique, la représentation des intérêts des employeurs s'effectue par le canal d'associations d'employeurs de la catégorie ou du niveau correspondant (Code du travail., art. 355).

Le droit d'adhérer

- 185.** L'article 2 de la loi sur les syndicats reconnaît aux citoyens le droit de constituer sur leur initiative propre les syndicats de leur choix et celui d'adhérer à un syndicat. Cette loi s'applique à toutes les entreprises et à tous les établissements du Bélarus, même s'il existe en matière syndicale des instruments législatifs qui s'appliquent spécifiquement aux organes de sécurité de l'Etat et à l'armée (art. 8). L'article 11 de la loi sur les principes fondamentaux de l'emploi dans la fonction publique autorise expressément les fonctionnaires à se syndiquer. L'article 41 de la loi sur la police dispose que «les officiers, sous-officiers et hommes du rang de la police peuvent être membres d'associations syndicales». De même, l'article 11 du Code du travail dispose que les travailleurs ont le droit d'adhérer à des syndicats et, en outre, que tout employeur a le droit de constituer des associations d'employeurs et d'adhérer à de telles associations.

La création d'organisations

- 186.** La loi sur les syndicats prévoit que les syndicats, leurs logos et tous amendements ou ajouts à leur charte sont soumis à enregistrement par l'Etat, conformément à la

⁷⁶ Apparemment, l'article 14 de la Constitution du Bélarus prévoit également que les syndicats représentent les travailleurs dans le cadre des relations tripartites de nature professionnelle ou sociale avec l'Etat et les organisations d'employeurs

législation pertinente (art. 3)⁷⁷. Le décret présidentiel n° 2 dispose que le réenregistrement des syndicats et de leurs logos devait intervenir entre le 1^{er} février et le 4 juillet 1999 (art. 1). La Commission nationale de l'enregistrement et du réenregistrement des associations publiques, dont la composition devait être approuvée par le Président, statue sur chaque cas d'enregistrement ou de réenregistrement (art. 2). Le ministère de la Justice ou ses départements sont chargés à ce stade de l'enregistrement ou du réenregistrement de chaque syndicat (art. 3).

- 187.** Le décret prescrit de réunir au moins 500 membres représentatifs de la majorité des régions et de la ville de Minsk pour fonder un syndicat national; au moins 500 membres représentatifs de la majorité des unités administratives territoriales pour fonder un syndicat territorial; et au moins 10 pour cent de l'effectif total des travailleurs et, en tout état de cause, non moins de dix personnes pour fonder un syndicat du niveau de l'entreprise (art. 3). Le décret dispose que, en cas de modification de leur adresse légale, les associations doivent, dans un délai d'un mois, soumettre à l'organe d'enregistrement tous les documents prescrits pour la modification de leurs instruments fondateurs (art. 3). L'article 5 du Code civil dispose que «l'adresse d'une personne morale correspond au lieu stipulé à son enregistrement officiel, à moins que les statuts de la personne morale considérée n'en disposent autrement et ce, conformément à la législation».
- 188.** Les règles et règlements subsidiaires déterminent les documents à soumettre. En vue d'un enregistrement, il s'agit de l'attestation de l'adresse légale et du nombre de membres fondateurs, de son acte constitutif, des documents correspondant à ses unités fonctionnelles, d'un descriptif du logo et de la quittance de versement des droits d'enregistrement (règle 3). Pour un réenregistrement, outre les documents susmentionnés, il est nécessaire de soumettre en outre un formulaire de demande dûment signé, l'acte constitutif initial et les attestations de l'enregistrement du syndicat et de son logo, la désignation détaillée des membres de ses instances élues, une résolution conférant des pouvoirs de représentation à trois de ses membres et un numéro fiscal (règle 4).
- 189.** Les organes d'enregistrement sont habilités à vérifier les documents présentés par les syndicats (règle 6) et, s'il y a lieu, à transmettre ces pièces à la Commission nationale d'enregistrement. La Commission nationale est tenue de statuer sur la demande d'enregistrement et de faire suivre le dossier au Greffe dans les cinq jours (règle 7). L'organe d'enregistrement décide ensuite d'enregistrer le syndicat, de différer son enregistrement, ou encore de le refuser (règle 9). Une décision de refus d'enregistrement est prise sur la base d'irrégularités dans la création de l'association ou de la non-soumission de toutes les pièces pertinentes, selon les modalités prévues par les règles et règlements pertinents (règle 11). Lorsqu'un pétitionnaire estime qu'une décision de refus est sans fondement, il peut en faire appel par les voies judiciaires dans un délai d'un mois à compter de la date où cette décision a été notifiée (règle 16).

⁷⁷ Cette disposition rejoint celle de l'article 47 du Code civil, qui prévoit que toute personne morale doit être enregistrée.

- 190.** Le décret stipule que l'activité des associations non enregistrées et celle des associations qui n'ont pas encore obtenu leur réenregistrement est interdite, et que ces associations doivent avoir mis fin à leurs activités et avoir été dissoutes le 1^{er} juillet 1999, conformément à la procédure fixée (art. 3)⁷⁸. Le Code administratif permet d'infliger un avertissement, une amende ou une mesure de détention administrative dans le cas où un syndicat poursuit ses activités bien qu'il n'ait pas été enregistré ou bien sans avoir fourni les pièces nécessaires à la suite d'un changement d'adresse légale (art. 167 (10-11)). Le ministère devait avoir publié le 15 juillet 1999 la liste des syndicats qui n'avaient pas été réenregistrés (art. 5). Le Conseil des ministres était prié de soumettre des propositions quant aux pénalités à infliger aux syndicats ayant continué leurs activités sans avoir été réenregistrés, ou bien sans avoir soumis les documents nécessaires concernant leur adresse légale (art. 6).
- 191.** Il existe une procédure parallèle permettant à des syndicats du niveau de l'entreprise ayant le statut de sections syndicales secondaires d'être simplement inscrits plutôt que d'être enregistrés (art. 17). De telles sections syndicales n'ont pas la personnalité morale. La demande d'inscription en tant que section syndicale secondaire s'effectue auprès des instances judiciaires de la circonscription dans laquelle la section opère. Les documents nécessaires ne sont pas les mêmes que pour l'enregistrement, dans la mesure où il n'y a pas de règle prescrivant un effectif minimum.

Elaboration des actes constitutifs et élections des instances dirigeantes

- 192.** L'article 3 de la loi sur les syndicats stipule que les syndicats élaborent et ratifient leur charte, définissent leur structure et élisent leurs représentants de manière indépendante.
- 193.** Les permanents syndicaux jouissent des mêmes droits et avantages sociaux et professionnels que les autres travailleurs de l'entreprise (loi sur les syndicats, art. 24). Une fois élu à un poste de responsabilité syndicale, un travailleur est dégagé de ses responsabilités professionnelles et, à la fin de son mandat, il «réintègre le poste qu'il occupait auparavant ou intègre un poste de valeur égale» (loi sur les syndicats, art. 24).

Administration interne, activités et programmes

- 194.** La loi sur les syndicats stipule que les syndicats organisent leur action, conduisent leurs assemblées, conférences et congrès de manière indépendante (art. 3).
- 195.** Selon cette loi, les syndicats ont certaines responsabilités et aussi certains droits dans les domaines de la politique sociale et du travail du pays. Par exemple, les syndicats prennent part à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique économique et sociale de la République (art. 6) et ils exercent un «contrôle social» sur la politique économique, sociale et du travail (art. 12, 13 et 19). Les syndicats ont le droit de veiller à ce que les droits syndicaux et les droits du travail soient

⁷⁸ L'article 57 du Code civil a le même effet.

respectés dans le pays (art. 19) et ils ont le droit de demander des informations (art. 20) et de participer à la formation et à l'enseignement professionnels (art. 21).

- 196.** La loi sur les syndicats stipule que ceux-ci «détiennent, font usage et gèrent leurs biens et leurs avoirs financiers conformément aux règles du droit civil» (art. 27). Les chartes des syndicats fixent le détail de leurs budgets et les syndicats sont soumis au droit fiscal ordinaire (loi sur les synd., art. 27).

Droit de grève

- 197.** Aux termes de l'article 388 du Code du travail, la grève est le refus temporaire et délibéré des travailleurs d'accomplir leurs tâches (de manière complète ou partielle) dans le but de parvenir à la résolution d'un conflit collectif du travail⁷⁹. Le Code prévoit que les syndicats peuvent décider de faire grève dans les trois mois qui précèdent le terme d'une procédure spécifique ayant pour but de «résoudre des conflits collectifs du travail». Le droit de grève peut être limité par la loi dans la mesure où la sécurité nationale, l'ordre public ou la santé publique, ou encore la préservation des droits et libertés des tiers, le rendent nécessaire (Code du travail, art. 388). Des grévistes ne peuvent bénéficier d'une aide financière provenant d'associations politiques ou autres sources étrangères (Code du travail, art. 388).
- 198.** Les syndicats doivent aviser l'employeur de leur intention de faire grève au moins deux semaines avant le commencement de celle-ci (Code du travail, art. 390), en incluant les propositions de service minimum nécessaire (Code du travail, art. 390 et 392). Dans les cas de «menace réelle» contre la sécurité nationale, l'ordre public, la santé, les droits et libertés des tiers, ou dans d'autres cas prévus par la législation, le Président a le droit de reporter ou d'arrêter la grève pour une durée pouvant aller jusqu'à trois mois (Code du travail, art. 393). Si un tribunal régional décide qu'une grève est illégale parce qu'elle est contraire aux prescriptions du Code (Code du travail, art. 395), toute personne qui y participe encourt des sanctions disciplinaires et des procédures d'un autre ordre (Code du travail, art. 397).
- 199.** Les syndicats ont le droit de mener une grève conformément à la législation pertinente, même si les grèves déclenchées par un syndicat «ne peuvent aucunement soutenir des revendications politiques» (loi sur les synd., art. 22). De plus, les syndicats ont le droit d'organiser et de conduire des manifestations pour la protection et la défense des intérêts de leurs membres (loi sur les synd., art. 25).
- 200.** Dans ses considérations liminaires, la loi sur les activités de masse prévoit que l'Etat garantit la liberté des activités de masse qui ne portent pas atteinte à l'ordre légal ni aux droits des tiers. Une activité de masse se définit comme étant «un rassemblement, une réunion, une manifestation publique, un piquet ou d'autres activités du même ordre» (art. 2). Un «rassemblement» se définit comme la

⁷⁹ Un conflit collectif du travail est un litige non résolu entre les parties à la relation collective de travail, à propos de l'instauration ou de la modification des conditions économiques et sociales des travailleurs, de la modification, de l'exécution ou de la rupture des conventions ou accords collectifs de travail: Code du travail, art. 377.

présence massive de personnes dans un espace ouvert qui discutent et expriment leur position sur l'action – où l'inaction – des autorités publiques ou politiques, dans le but de résoudre des problèmes touchant à leurs intérêts. Les «cortèges» et les «manifestations» sont des mouvements de masse organisés par des groupes de citoyens sur des espaces publics, ayant pour but d'attirer l'attention sur des problèmes, d'exprimer publiquement des opinions ou de protester, avec des banderoles ou d'autres moyens. Une action de «piquet» est une forme d'expression publique, par un citoyen ou un groupe de citoyens, d'intérêts individuels ou collectifs de caractère public et politique ou une forme de protestation, incluant la grève de la faim, par rapport à un problème quelconque.

201. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements de salariés et rassemblements syndicaux qui se tiennent à l'intérieur de locaux et qui, de ce fait, relèvent d'une autre législation et des chartes syndicales pertinentes (loi sur les activités de masse, art. 3). Les syndicats ont le droit d'être les organisateurs de manifestations de masse (*ibid.*, art. 4); ils en assument en ce cas la responsabilité (*ibid.*, art. 10). L'autorisation d'organiser la manifestation doit avoir été demandée à l'organe administratif et exécutif local au moins 15 jours avant, en précisant certains éléments concernant son organisation, son but et les mesures prises pour assurer l'ordre public (*ibid.*, art. 5). Cinq jours avant la date de la manifestation, l'organe local compétent avise l'organisateur que celle-ci est autorisée ou interdite (*ibid.*, art. 6). Cette décision est susceptible d'appel devant les tribunaux (*ibid.*, art. 7).
202. Les manifestations de masse ne peuvent avoir lieu à moins de 200 m de la résidence du Président, du siège de l'Assemblée nationale, de celui du Conseil des ministres, du centre de la radio et de la télévision, dans les passages piétons souterrains ou dans les stations de métro (*ibid.*, art. 9). De même, elles sont interdites si leur but est de modifier l'ordre constitutionnel par la force, de faire l'apologie de la guerre, de diviser la société ou la nation ou encore de susciter la haine religieuse ou raciale (*ibid.*, art. 10). L'organe administratif et exécutif local est habilité à changer, en concertation avec l'organisateur de la manifestation, la date, le lieu et l'heure d'une manifestation de masse au nom de la sauvegarde des droits et libertés des tiers ou de la sécurité publique, ou pour garantir le fonctionnement normal des transports et des administrations (*ibid.*, art. 6). L'annonce d'une manifestation de masse ne peut être faite avant que l'autorisation officielle de sa tenue soit donnée (*ibid.*, art. 8).
203. Si les autorités locales peuvent mettre un terme à une manifestation de masse lorsque celle-ci n'est pas conforme à la procédure définie par la loi ou bien lorsqu'il apparaît qu'elle comporte une menace pour la vie ou l'intégrité physique des personnes (*ibid.*, art. 12), toute interférence de la part de qui que ce soit est interdite dans le cas où la manifestation a lieu dans des conditions normales (*ibid.*, art. 13). Un syndicat qui enfreint la procédure prévue pour l'organisation et la tenue d'une manifestation de masse s'expose, en cas de dommages graves aux biens ou aux personnes ou d'atteinte aux droits et intérêts légaux des tiers, à être dissous (*ibid.*, art. 15). Dans ce contexte, «l'infraction» recouvre la rupture momentanée de l'activité fonctionnelle ou la perturbation de la circulation, des lésions corporelles ou des morts, ou des dommages matériels d'un montant correspondant à

10 000 fois une certaine valeur de référence en vigueur à la date considérée (*ibid.*, art. 2).

- 204.** La loi sur les activités de masse se substitue, à toutes fins utiles, au décret présidentiel n° 11 qui concernait également le droit des organisations syndicales d'organiser des manifestations de masse (art. 1.1)⁸⁰. Le décret présidentiel n° 11 stipulait qu'en cas de manifestation de masse organisée de manière non conforme à cet instrument ou ayant entraîné des dommages ou des préjudices substantiels l'organisation syndicale organisatrice s'exposait à sa dissolution si l'infraction avait un caractère de récidive (art. 1.5). Ses dispositions de fond étaient par ailleurs fondamentalement similaires à celle de la loi.
- 205.** Les employés des services publics, y compris ceux du Parlement, des services administratifs nationaux et locaux, de l'administration judiciaire, des parquets, de même que ceux de la Banque nationale et des douanes (loi sur les principes fondamentaux de l'emploi dans la fonction publique (L – PFEFP, art. 8) ne sont pas, en vertu de l'article 12 de ladite loi, autorisés à participer à des grèves.

Aide de l'étranger

- 206.** Le décret présidentiel n° 8 (12 mars 2001) tendait à «préciser les conditions dans lesquelles une aide gratuite de l'étranger peut être acceptée et utilisée». Il stipule qu'une aide gratuite de l'étranger doit être enregistrée auprès de l'Administration présidentielle, laquelle délivre un certificat attestant de cet enregistrement, et que «l'utilisation d'une aide gratuite de l'étranger avant réception du certificat est interdite» (art. 1.2). Il stipule aussi que toute aide de cette nature doit être déposée sur un compte auprès d'une banque biélorusse dans les cinq jours qui suivent sa réception (art. 2); qu'une aide gratuite de l'étranger ne peut être utilisée qu'à des fins spécifiques et, plus particulièrement, ne peut être employée «pour mener des réunions publiques, des rassemblements, des cortèges, des manifestations, des piquets, des grèves, non plus que pour concevoir et diffuser des supports de propagande, organiser des séminaires ou d'autres formes de campagne auprès de la population (art. 4); et enfin que l'omission de l'enregistrement d'une aide étrangère expose l'organisation contrevenante à de fortes amendes et à la mise sous séquestre de l'aide en question, de même qu'à la suspension de ses activités, «même dans le cas d'une première infraction» (art. 5).
- 207.** Le décret présidentiel n° 8 a été remplacé par le décret présidentiel n° 24 (du 28 novembre 2003). La seule différence entre l'un et l'autre, c'est que le nouveau donne une description plus précise des aspects fiscaux et douaniers (art. 3).

Prélèvement direct des cotisations syndicales

- 208.** L'arrêté du Conseil des ministres n° 1804 (du 14 décembre 2001) concernait les «mesures de protection des droits des travailleurs syndiqués par la prévention des infractions constituées par la rétention des cotisations syndicales par l'employeur».

⁸⁰ Au moment de la rédaction du présent rapport, le décret présidentiel n° 11 n'avait toujours pas été officiellement abrogé.

Le paragraphe 1 enjoignait à tout employeur de restituer aux salariés toutes sommes ayant été retenues sur les salaires au titre des cotisations syndicales mais n'ayant pas été remises au syndicat. Le paragraphe 2 stipulait que «le paiement des cotisations syndicales est effectué individuellement par le travailleur syndiqué, les cotisations n'étant pas prélevées sur les salaires». Le paragraphe 3 disposait que toute infraction de la part de dirigeants d'organisations syndicales ou de chefs d'entreprise entraînerait les mêmes responsabilités que les infractions à la législation du travail.

- 209.** L'arrêté du Conseil des ministres n° 1282 a rétabli le prélèvement direct des cotisations le 12 octobre 2002. Cet arrêté annule et remplace le paragraphe 2 de l'arrêté n° 1804, à l'effet que «le paiement des cotisations syndicales est effectué individuellement par les travailleurs ou, sur leur consentement écrit, par prélèvement sur leur salaire par l'employeur et virement bancaire».

Dissolution d'organisations existantes

- 210.** L'article 5 de la loi sur les syndicats prévoit que la décision de mettre fin aux activités du syndicat appartient à ses membres, sous réserve des conditions prévues par la charte du syndicat considéré. La Cour suprême, saisie par le Procureur général ou par un procureur régional, peut prendre la décision de suspendre pour six mois les activités d'un syndicat national ou régional, ou d'y mettre un terme, lorsque les activités de ce syndicat sont en conflit avec la Constitution ou des instruments législatifs (loi sur les synd., art. 5).
- 211.** En vertu du décret présidentiel n° 2 (art. 3) et du Code civil (art. 57), un syndicat qui n'est pas enregistré s'expose pour cette raison à être dissous. Un syndicat peut également être dissous en cas d'utilisation d'une aide étrangère sans l'autorisation prévue par le décret présidentiel n° 8 (art. 5) ou d'infraction à la loi sur les activités de masse (*ibid.*, art. 15).

Création d'organisations de niveau supérieur et affiliation à des organisations internationales

- 212.** Aux termes de l'article 2 de la loi sur les syndicats, «les syndicats peuvent constituer, de leur propre initiative, des associations de niveau national ou autre ayant les mêmes droits syndicaux et s'y affilier»; les organisations syndicales nationales peuvent, à leur tour, constituer d'autres structures régionales ou autres jouissant des mêmes droits syndicaux, conformément à leur charte. Aux termes de l'article 3, «dans le respect de leurs objectifs et de leur mission, les syndicats ont le droit de coopérer avec des syndicats d'autres pays et de s'affilier aux associations syndicales internationales ou autres de leur choix».

Protection contre la discrimination antisyndicale

- 213.** La discrimination sur les motifs de l'appartenance à un syndicat est interdite en vertu de l'article 14 du Code du travail. L'article 4 de la loi sur les syndicats énonce que l'appartenance à un syndicat n'aura pas d'incidence sur les droits et libertés d'un citoyen.

Droit de négociation collective

- 214.** En vertu de l'article 356 du Code du travail, les organes représentatifs des travailleurs et des employeurs en tant que partie aux relations collectives du travail ont le droit de participer à la négociation collective. De plus, s'il existe plus d'un syndicat dans la branche, le territoire où l'établissement considéré, «chacun d'eux» a le droit de participer à la négociation collective; les personnes qui représentent les employeurs n'ont pas le droit de négocier collectivement ou de conclure des conventions collectives au nom des travailleurs (*ibid.*, art. 356). La loi sur les syndicats réaffirme le droit des syndicats de participer à la négociation collective et de conclure des conventions ou accords collectifs (art. 14). Elle dispose également que l'employeur a le droit de «participer à la négociation collective et conclure des conventions ou accords collectifs» (*ibid.*, art. 12 (2)).
- 215.** Le chapitre 36 du Code définit les parties au conflit collectif du travail comme étant l'employeur (ou l'association d'employeurs) et le syndicat, au nom des travailleurs. La procédure de règlement de ces conflits est énoncée aux articles 377-386; elle prévoit la conciliation, la médiation et l'arbitrage.

Chapitre 9

Plaintes portées devant le comité de la liberté syndicale

- 216.** Depuis sa création par le Conseil d'administration, à la 117^e session de cet organe (novembre 1951), le Comité de la liberté syndicale (CLS) a été saisi de trois cas (n^{os} 1849, 1885 et 2090; le premier en 1995) mettant en cause le gouvernement du Bélarus pour des violations de droits syndicaux. Les cas n^{os} 1849 et 1885 ont été présentés succinctement au chapitre 2 en tant qu'informations contextuelles.
- 217.** Le cas n^o 2090, ouvert en juin 2000, a été examiné par le CLS à sept reprises⁸¹. Initialement, ce cas reposait essentiellement sur des allégations de deux ordres: 1) tentatives d'ingérence du gouvernement dans des élections syndicales et dans les affaires internes de syndicats sur la base d'instructions écrites émises en 2000 par l'Administration présidentielle (désignées ci-après «Instructions présidentielles»); et 2) adoption en 1999 d'un décret sur l'enregistrement, applicable à toutes les organisations d'employeurs et de travailleurs, prescrivant une autorisation préalable pour l'exercice d'une activité syndicale, avec pour effet d'altérer considérablement la garantie pleine et entière de la liberté d'association dans le pays. Les allégations formulées subséquemment procèdent de ces deux aspects essentiels. Il y a premièrement de nouvelles allégations d'ingérence dans les affaires syndicales, soit de la part des autorités publiques soit de la part des directions d'entreprise, en rapport avec les appels à un plus grand contrôle sur le mouvement syndical contenus dans les Instructions présidentielles de 2000. Il y a deuxièmement le fait que, selon les parties plaignantes, au fil des ans, tandis que le CLS était encore saisi de ce cas, un nombre croissant d'organisations de niveau inférieur, presque toutes affiliées à la FSB, se sont heurtées presque systématiquement à un refus de leur enregistrement et que leurs dirigeants et leurs membres ont été la cible de mesures de licenciement, de harcèlements, de menaces et d'autres actes discriminatoires.
- 218.** Lors de son dernier examen de ce cas, en novembre 2003, le CLS a regretté profondément de ne pouvoir constater aucune mesure de la part du gouvernement

⁸¹ Voir 324^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n^o 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXIV, 2001, série B, n^o 1, paragr. 133-218, adopté par le Conseil d'administration à sa 280^e session (mars 2001); 325^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n^o 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXIV, 2001, série B, n^o 2, paragr. 111-244, adopté par le Conseil d'administration à sa 281^e session (juin 2001); 326^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n^o 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXIV, 2001, série B, n^o 3, paragr. 210-244, adopté par le Conseil d'administration à sa 282^e session (novembre 2001); 329^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n^o 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXV, 2002, série B, n^o 3, paragr. 217-281, adopté par le Conseil d'administration à sa 285^e session (novembre 2002); 330^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n^o 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXVI, 2003, série B, n^o 3, paragr. 207-238, adopté par le Conseil d'administration à sa 286^e session (mars 2003); 331^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n^o 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXVI, 2003, série B, n^o 2, paragr. 122-168, adopté par le Conseil d'administration à sa 287^e session (juin 2003); 332^e rapport du Comité de la liberté syndicale, cas n^o 2090, BIT, *Bulletin officiel*, vol. LXXXVI, 2003, série B, n^o 3, paragr. 301-362, adopté par le Conseil d'administration à sa 288^e session (novembre 2003).

donnant effet aux recommandations qu'il avait formulées quant aux très graves aspects révélés par ce cas, bien que deux missions aient été effectuées dans le pays pour assister le gouvernement sur ce plan. Rappelant que son examen de ce cas remonte à 2001, le CLS a estimé que de graves atteintes ont été et continuent d'être portées contre toutes les tentatives visant à maintenir un mouvement syndical libre indépendant dans le pays. Dans ces circonstances, et compte tenu de la plainte présentée conformément à l'article 26 de la Constitution de l'OIT, le CLS a recommandé au Conseil d'administration de renvoyer l'examen de toutes les allégations en instance, en même temps que de la plainte présentée en juin 2003, à une commission d'enquête.

219. Le rapport du CLS de novembre 2003 a été approuvé par le Conseil d'administration⁸² qui a, en conséquence, décidé de nommer une commission d'enquête, chargeant celle-ci d'examiner la plainte et tous les éléments qui s'y rapportent dont les divers organes de contrôle de l'OIT ont pu être saisis. Comme les questions soulevées dans le cas n° 2090 et dans la plainte s'appuyant sur l'article 26 sont étroitement liées, la commission a estimé qu'une récapitulation plus précise des positions avancées par les différentes parties dans le cadre du cas n° 2090, des conclusions et recommandations adoptées par le CLS dans ce même cadre, et enfin de toutes mesures que le gouvernement aurait prises ou envisagerait devrait lui fournir l'arrière-plan nécessaire à ses propres constatations et analyses. Cette récapitulation, divisée en cinq thèmes – la législation du travail et son application; les obstacles à l'activité syndicale; l'intervention extérieure dans les affaires des syndicats; les arrestations et placements en détention ou autres mesures de rétorsion et le partenariat social – est développée ci-après.

I. Législation du travail

A. Le décret présidentiel n° 2 de 1999 et le Code du travail de 2000

220. Initialement, le CLS avait été saisi d'allégations concernant deux textes législatifs: le Code du travail de 2000 et le décret présidentiel n° 2 relatif à la réglementation des activités des partis politiques, syndicats et autres associations publiques. Selon les parties plaignantes, le Code du travail restreignait excessivement le droit de grève et le décret présidentiel n° 2 avait pour effet d'empêcher l'exercice du droit des travailleurs de constituer les organisations de leur choix, à cause d'une règle prescrivant pour cela de représenter au moins 10 pour cent des effectifs au niveau de l'entreprise et d'une autre, apparemment anodine, les obligeant à fournir une adresse légale, qui constituait dans la réalité un obstacle important pour les structures syndicales autres que celles affiliées à la FSB.
221. Lors de son premier examen de ce cas, en mars 2001, le CLS s'est attaché principalement au **décret présidentiel n° 2** et aux obstacles suscités par cet instrument sur le plan de l'enregistrement syndical. Le gouvernement avait alors expliqué que ce décret trouvait sa justification dans la nécessité d'améliorer les activités de toutes les personnes morales en perspective de l'adoption du nouveau

⁸² Voir 332^e rapport, *idem*, paragr. 360-361.

Code civil et du nouveau Code du logement. Le gouvernement ajoutait qu'il ne considérait pas la règle concernant l'effectif minimum comme excessive et il avait fait valoir que la clause concernant la dissolution n'avait jamais été appliquée⁸³.

- 222.** S'agissant de l'adresse légale, le gouvernement avait déclaré que le syndicat pouvait donner l'adresse des locaux appropriés hors de l'entreprise mais il avait également dit qu'il était envisagé de modifier le décret dans un sens permettant aux organisations de base de donner pour adresse celle de locaux sis dans la localité où l'organisation faîtière a son siège.
- 223.** Le gouvernement arguait que le défaut de personnalité morale par suite du refus de l'enregistrement n'entraînait pas, à l'égard d'une organisation syndicale de premier degré, une restriction de ses droits fondamentaux, dont celui de négocier collectivement. Le CLS a constaté parallèlement qu'il ressortait de diverses communications annexées à la plainte et émanant du ministère de l'Industrie et de plusieurs chefs d'entreprise (ou résultant d'informations obtenues lors de la mission) que, lorsqu'un syndicat n'obtient pas son réenregistrement, il perd ses droits de négociation collective, voit ses accords déjà conclus annulés, se voit déchu des autres droits établis concernant l'accès sur les lieux de travail et l'usage de locaux et, enfin, fait encourir à ses membres des sanctions disciplinaires pour l'exercice d'activités qui deviennent de ce fait celles d'une «organisation illégale»⁸⁴. Le CLS a en outre noté que, aux termes du rapport de la mission préliminaire de contacts directs, il ressort de certains entretiens avec des organisations de travailleurs et avec des organisations d'employeurs que cette obligation a eu des conséquences néfastes pour le Syndicat libre, puisque celui-ci en est devenu pratiquement inexistant au niveau local⁸⁵.
- 224.** Le CLS a conclu que le décret n° 2, tel qu'il est appliqué, constitue une violation des libertés syndicales et il a demandé au gouvernement soit d'exclure les syndicats de son champ d'application (au besoin, en instituant une procédure d'enregistrement simplifiée) soit de supprimer les restrictions excessives contenues dans ce décret, particulièrement au niveau des grandes entreprises, notamment la règle prescrivant de représenter au moins 10 pour cent de l'effectif, de même que les deux derniers alinéas de l'article 3 qui concernent l'interdiction des activités des associations non enregistrées et leur dissolution.
- 225.** S'agissant de la notion d'adresse légale visée dans le décret, tout en prenant note de la possibilité indiquée par le gouvernement de supprimer cette obligation pour les organisations enregistrées, le CLS éprouve des difficultés à comprendre en quoi un tel changement pourrait résoudre les problèmes soulevés dans la plainte. Compte tenu des difficultés précédemment mentionnées et confirmées dans le rapport de la mission préliminaire de contacts directs d'obtenir l'adresse légale nécessaire à l'enregistrement, le CLS a demandé tant au gouvernement qu'aux parties

⁸³ 324^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 197.

⁸⁴ *Idem*, paragr. 199.

⁸⁵ *Idem*, paragr. 198.

plaignantes de fournir des informations supplémentaires sur la solution pratique des difficultés rencontrées par ces dernières sur ce plan ⁸⁶.

- 226.** En octobre 2001, le gouvernement a réitéré son intention de modifier le décret présidentiel n° 2 de manière à éliminer les obstacles à l'enregistrement causés par l'exigence relative à l'adresse légale et d'abroger les dispositions concernant l'imposition d'un effectif minimal de 10 pour cent de membres au niveau de l'entreprise ⁸⁷.
- 227.** Par la suite, en septembre 2003, le gouvernement a déclaré qu'il ne considère pas que dix pour cent soit un pourcentage trop élevé et il souligne que cette condition n'est exigée que pour la constitution de syndicats autonomes (et non pour les sections syndicales de premier degré). Le gouvernement précise que l'article 11 du règlement stipule les cas particuliers dans lesquels l'enregistrement peut être refusé par l'Etat et que les autorités chargées de l'enregistrement ne peuvent exercer aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard. En outre, il affirme qu'il est possible de faire appel de la décision lorsque l'autorité chargée de l'enregistrement rejette une demande ⁸⁸. Le gouvernement fait observer cependant que l'une des raisons de ce refus tient à ce que la condition stipulant qu'une adresse légale doit être fournie n'a pas été respectée. Il déclare s'employer avec tous les départements de l'administration nationale concernés (ministère du Travail et de la Protection sociale, ministère de la Justice, ministère de l'Industrie et ministère des Affaires étrangères) à l'amélioration de la législation du travail. Il précise enfin que des consultations avec les syndicats et les associations d'employeurs sont en cours ⁸⁹.
- 228.** Lors de la mission de l'OIT effectuée en septembre 2003, les responsables du ministère du Travail ont déclaré que les efforts déployés pour simplifier la procédure d'enregistrement et modifier le décret n° 2 étaient contrecarrés par les organisations d'employeurs. Cependant, lors des entretiens avec chacune de ces organisations, celles-ci ont nié qu'elles exerçaient une telle opposition et la CBIE a, quant à elle, souligné qu'elle a toujours prôné l'annulation pure et simple de ce décret, particulièrement en ce qui concerne les organisations d'employeurs et de travailleurs ⁹⁰.
- 229.** Les objections exprimées à propos du **Code de travail** concernaient les restrictions à l'exercice du droit de grève. A cet égard, le CLS a considéré que les articles 388 et 393 ménagent la possibilité de restrictions excessives à l'action de grève et a renvoyé cette question à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.

⁸⁶ *Idem*, paragr. 197-202.

⁸⁷ 326^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 233.

⁸⁸ 332^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 329.

⁸⁹ *Idem*, paragr. 330.

⁹⁰ *Idem*, annexe: rapport de la mission.

B. Les décrets présidentiels n^{os} 8 et 11 de 2001

- 230.** En 2001, le CLS a été saisi d'allégations concernant deux autres décrets présidentiels qui porteraient atteinte aux droits syndicaux au Bélarus: le décret présidentiel n^o 8 relatif à certaines mesures d'amélioration des dispositions applicables à l'acceptation et l'utilisation d'une aide financière à titre gratuit provenant de l'étranger et le décret présidentiel n^o 11 portant diverses mesures d'amélioration des procédures prévues pour la tenue d'assemblées, rassemblements, cortèges et autres manifestations de masse ou actions de piquet. Selon ces allégations, le premier décret interférait avec le droit des organisations de travailleurs de recevoir une aide financière de l'étranger pour mener des activités syndicales légitimes et le second constituait pour les organisations de travailleurs une dissuasion majeure du recours à une action revendicative de masse ou à des piquets.
- 231.** S'agissant du **décret présidentiel n^o 8**, en juin 2001 le CLS a noté qu'une aide financière provenant de l'étranger devait faire l'objet d'un certificat d'enregistrement avant de pouvoir être utilisé et qu'en vertu du paragraphe 4.3 du décret l'aide étrangère gratuite, quelle que soit sa forme, ne pouvait être utilisée pour la préparation et le déroulement des «... réunions publiques, rassemblements, défilés de rue, manifestations, piquets de grève, grèves non plus que pour la conception et la diffusion de matériel de campagne et pour l'organisation de séminaires et autres formes de campagnes de masse auprès de la population». Il a noté en outre qu'aux termes du paragraphe 5.3 toute infraction à cette règle expose un syndicat à la cessation de ses activités et que les commentaires annexés au décret soulignent que même une première infraction – et non la récidive - suffit à entraîner la dissolution de l'association, caisse ou autre organisation à but non lucratif reconnue coupable. Le CLS a considéré que les dispositions du décret qui interdisent aux syndicats et potentiellement aux organisations d'employeurs d'utiliser une aide étrangère, financière ou autre provenant d'organisations internationales de travailleurs ou d'employeurs est une grave violation des principes de la liberté syndicale, et il a demandé instamment au gouvernement de prendre d'urgence les mesures nécessaires pour faire en sorte que les organisations d'employeurs et de travailleurs puissent bénéficier librement, et sans autorisation préalable, de l'assistance qui pourrait être fournie par des organisations internationales⁹¹.
- 232.** Ultérieurement, en novembre 2001, le CLS a pris note des indications du gouvernement selon lesquelles l'objectif de ce décret est d'assurer une procédure transparente pour recevoir l'aide étrangère et qu'aucune autorisation préalable n'est requise. Tout en prenant note des indications du gouvernement selon lesquelles l'utilisation d'une aide étrangère gratuite pour organiser ou tenir des réunions, manifestations, piquets de grève, grèves, etc., est interdite lorsque l'objectif est de modifier le système constitutionnel, renverser le pouvoir politique, faire l'apologie de la guerre ou de la violence, etc., le comité a néanmoins fait observer que les dispositions qui visent l'utilisation d'une aide étrangère pour des assemblées, manifestations, piquets et grèves et celles qui concernent le renversement du

⁹¹ 325^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 167.

gouvernement et l'apologie de la guerre ou de la violence n'ont aucun lien entre elles, si bien qu'apparemment le paragraphe 4.3 du décret n° 8 semble interdire de recevoir une aide étrangère pour manifestations, piquets ou grèves, etc., sans considération de leurs objectifs. Le CLS a donc prié à nouveau instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour modifier cet instrument⁹². En 2002, le gouvernement n'a fourni aucune information quant aux mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations du CLS, se bornant à indiquer qu'il n'a reçu aucune plainte concernant l'application du décret présidentiel n° 8 et qu'à plusieurs reprises des syndicats ont été autorisés à accepter une aide de l'étranger⁹³.

233. S'agissant du **décret présidentiel n° 11**, observant que ce décret autorise la dissolution d'un syndicat lorsqu'une réunion, une manifestation ou un piquet a perturbé une manifestation publique, provoqué temporairement l'arrêt des activités d'un organisme, perturbé les transports, été à l'origine de lésions corporelles ou de morts, le CLS a rappelé que les restrictions applicables à des piquets de grève doivent se limiter aux cas où l'action cesse d'être pacifique ou entraîne des troubles graves à l'ordre public. Il a demandé en conséquence au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que ce décret soit modifié de sorte que les restrictions en question ne s'appliquent que dans de tels cas et que toute sanction prévue dans cette éventualité soit proportionnelle dans sa rigueur à l'infraction commise⁹⁴.
234. Le CLS a par ailleurs demandé au gouvernement de fournir des informations sur certaines allégations des parties plaignantes selon lesquelles l'application du décret aurait entraîné l'interdiction d'un piquet de grève devant le ministère de l'Industrie et, par la suite, le refus de l'enregistrement de plusieurs structures syndicales d'une usine automobile de Moghilev et de la s.a. «Ekran» pour avoir passé outre une interdiction de piquet. Dans sa réponse de janvier 2003, le gouvernement a admis que ce décret prévoit l'interdiction des organisations n'ayant pas respecté la procédure prévue pour l'organisation de manifestations publiques mais il a ajouté que cela n'entraîne pas automatiquement l'interdiction de l'organisation en cause. Il a précisé qu'une injonction est nécessaire dans ce cas, que cette injonction doit prendre en considération toutes les circonstances pertinentes et, enfin, qu'il est possible d'en faire appel⁹⁵. Le gouvernement n'a pas répondu spécifiquement aux allégations antérieures concernant l'application pratique du décret et il s'est borné à indiquer que les dispositions du décret permettant la dissolution d'un syndicat en cas d'infraction à caractère de récidive n'ont jamais été appliquées⁹⁶.
235. En septembre 2003, le gouvernement a mentionné l'adoption, en août 2003, de la loi sur les réunions publiques, défilés de rue, manifestations et piquets de grève ayant pour objet de consolider un certain nombre de lois et décrets portant sur le même domaine. Le CLS a noté avec un profond regret que, plutôt que de saisir cette occasion pour modifier les paragraphes du décret présidentiel n° 11 qui

⁹² 326^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 238.

⁹³ 329^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 279.

⁹⁴ 326^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 242.

⁹⁵ 330^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 224.

⁹⁶ *Idem*, paragr. 236.

prévoient en cas d'infraction des sanctions vraiment disproportionnées, notamment la dissolution du syndicat en cause, toutes les restrictions déjà adoptées en ce qui concerne les réunions publiques, manifestations et piquets ont été maintenues, laissant ainsi inchangées des restrictions graves au droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leurs activités et d'exprimer leurs points de vue sur des aspects de politique économique et sociale dont leurs membres subissent les effets. En fait, la nouvelle loi instaure la possibilité d'une dissolution même dans le cas d'une première infraction. Le CLS a donc demandé instamment au gouvernement de modifier cette nouvelle loi, et aussi le décret présidentiel n° 11 dans la mesure où celui-ci serait toujours en vigueur, de manière que les restrictions applicables aux réunions, manifestations et piquets restent limitées aux cas où l'action cesse d'être pacifique ou entraîne de graves troubles de l'ordre public, et que les sanctions prévues en ce cas soient proportionnelles à la gravité de l'infraction, en supprimant notamment toute référence à la dissolution du syndicat ⁹⁷.

II. Obstacles à l'activité syndicale

A. Application pratique de la procédure d'enregistrement

- 236.** Comme mentionné plus haut, les parties plaignantes continuent d'affirmer que le décret présidentiel n° 2 adopté en 1999, en obligeant tous les syndicats à se faire réenregistrer, a eu pour effet qu'un certain nombre de structures syndicales du premier degré, essentiellement celles affiliées au CSDB, n'ont pas pu obtenir leur enregistrement à cause des difficultés posées par la règle concernant l'adresse légale. Par suite, ces organisations ont été empêchées d'exercer leur activité syndicale légitime.
- 237.** Le CLS avait noté que, d'après le rapport de la mission préliminaire effectuée en 2000, les règles concernant l'enregistrement instaurées par le décret présidentiel n° 2 avaient des conséquences particulièrement néfastes pour les syndicats libres, puisque ceux-ci étaient devenus pratiquement non existants au niveau local. Selon le CSDB, devant la pression des syndicats, le gouvernement avait fini par se laisser persuader, au début de l'an 2000, que cette procédure était une atteinte au droit de constituer des organisations de travailleurs. En conséquence, par une circulaire du 3 février 2000, le ministère de la Justice autorisait les organisations à produire aux fins de leur enregistrement et pour attester de leur adresse légale et de celle de leur structure secondaire: le procès-verbal de la réunion constitutive de la section syndicale au sein de l'entreprise ou bien des documents d'archives de l'organisation syndicale concernant la création de la structure secondaire considérée. Mais, un mois plus tard, le même ministère émettait une nouvelle circulaire stipulant celle-là que l'adresse légale d'un syndicat est en fait l'adresse des locaux attribués par l'employeur et que ce dernier est entièrement libre d'accorder ou de refuser cette facilité ⁹⁸. Le gouvernement a déclaré pour sa part que cette circulaire dit expressément que l'adresse légale est l'adresse des locaux

⁹⁷ 332^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 357.

⁹⁸ 324^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 144.

où est sis l'organe exécutif de l'entité juridique représentée par le propriétaire ou la personne autorisée par lui et que, en l'occurrence, c'est du propriétaire des locaux qu'il s'agit et non de l'employeur⁹⁹. Le CLS a demandé au gouvernement de fournir des informations détaillées sur les 15 organisations du premier degré affiliées au CSDB qui n'ont pas obtenu leur enregistrement¹⁰⁰.

- 238.** En janvier 2001, le Syndicat libre du Bélarus (SLB) déclarait n'avoir obtenu l'enregistrement que d'une seule organisation du premier degré parmi toutes celles figurant sur sa liste initiale. Le SLB ajoutait que, s'il a toujours fait appel de ces refus devant les tribunaux de district, ces tribunaux se sont toujours abstenus de juger sur le fond, se contentant d'entériner les décisions au demeurant illégales des organes d'enregistrement¹⁰¹. Dans sa communication de février 2001, le gouvernement répond que si ces syndicats n'ont pas été enregistrés, c'est parce qu'ils n'ont pas présenté d'éléments confirmant l'existence d'une adresse légale (indiquant l'endroit où leurs organes exécutifs ont leur siège). Le gouvernement a notamment fait observer qu'un problème fondamental se pose lorsque les syndicats veulent donner comme adresse celle des locaux mis à disposition par leur employeur alors que ce dernier n'a aucune obligation sur ce plan. Il a ajouté que cette question est réglée par voie de négociation entre les parties mais qu'à défaut d'accord avec l'employeur les syndicats peuvent donner à l'organe d'enregistrement comme adresse légale celle de locaux se situant à l'extérieur de l'entreprise, si bien qu'ils ne dépendent donc pas entièrement de l'employeur pour obtenir l'adresse légale nécessaire à leur enregistrement par l'Etat¹⁰².
- 239.** Le comité a noté avec regret que le gouvernement n'a fourni aucune information faisant état de progrès au sujet des mesures envisagées pour supprimer les obstacles à l'enregistrement causés par les règles concernant l'adresse légale, et qu'il n'a pas fourni les informations demandées au sujet du statut des organisations précitées. En conséquence, le comité a demandé de nouveau instamment au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour supprimer les obstacles à l'enregistrement causés par l'exigence relative à l'adresse légale et de lui fournir des informations détaillées sur la situation des demandes d'enregistrement faites par les organisations précitées¹⁰³.
- 240.** Dans leur communication de mai 2001, les parties plaignantes ont ajouté que deux sections locales du SLB, celle de l'usine automobile de Moghilev et celle de la s.a. «Ekran», se sont vu refuser leur enregistrement parce qu'elles avaient établi un piquet de grève non autorisé et que l'organisation de travailleurs de l'entreprise «Samana Plus» s'était heurtée au même obstacle parce qu'elle avait donné comme adresse légale celle du propriétaire d'un immeuble résidentiel. Les parties plaignantes indiquaient en outre que la décision du tribunal du district Leninskiy ordonnant au comité exécutif de la ville de Grodno d'enregistrer la section

⁹⁹ *Idem*, paragr. 181.

¹⁰⁰ *Idem*, paragr. 202.

¹⁰¹ 325^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 125 et 126.

¹⁰² *Idem*, paragr. 138.

¹⁰³ *Idem*, paragr. 156.

syndicale locale du SLB de l'entreprise Khimvolokno n'a pas été appliquée et que les dirigeants de cette section, M. Parfinovitch et M. Liasotski, ont été licenciés¹⁰⁴.

241. En octobre 2001, le gouvernement a réaffirmé son intention de modifier le décret présidentiel n° 2 en vue d'éliminer les obstacles à l'enregistrement causés par l'exigence relative à l'adresse légale et d'abroger les dispositions concernant l'imposition d'un effectif minimal de 10 pour cent de membres au niveau de l'entreprise. Il a également indiqué que les sections locales du Syndicat libre du Bélarus de l'usine Zenit et de la s.a. Naftan (Novopolotsk) ont été enregistrées respectivement en mai et août 2000¹⁰⁵.
242. En septembre 2003, le SLB a transmis une liste de 31 organisations du premier degré n'ayant pas obtenu leur enregistrement. Le gouvernement a déclaré que 20 197 organisations syndicales de base ont été enregistrées et qu'il n'y a eu que 59 cas de refus d'enregistrement depuis la promulgation du décret¹⁰⁶. Il n'a cependant fourni aucune indication quant aux mesures envisagées pour modifier le décret de manière à faciliter l'enregistrement des organisations du premier degré citées par la partie plaignante.

B. Obstruction à la facilité de prélèvement direct des cotisations syndicales et ingérence dans les affaires financières des syndicats

243. Les premières plaintes concernant l'intervention dans le transfert des cotisations syndicales remontent au début de 2001 lorsque les parties plaignantes ont dénoncé certaines instructions émises par l'Administration présidentielle en janvier 2001, stipulant notamment que: le Conseil des ministres, les comités exécutifs provinciaux et le comité exécutif syndical au niveau de la ville de Minsk veilleront à ce que, lors de la conclusion des conventions collectives pour 2001, tout soit fait pour accélérer la transition vers des relations de travail fondées sur des contrats *et pour résoudre la question du caractère inopportun du transfert d'une certaine part des cotisations syndicales à des structures syndicales de niveau supérieur*¹⁰⁷. Sur ce point, le gouvernement a transmis le texte d'un arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 février 2001 suite au recours d'un citoyen confirmant la constitutionnalité de la déduction des cotisations syndicales du salaire des travailleurs par virement sur le compte d'un syndicat lorsque l'intéressé en a fait la demande écrite et qui précise en outre qu'en l'absence de demande expresse les retenues sur les salaires sont illégales¹⁰⁸. Le gouvernement ajoute que l'article 27 de la loi sur les syndicats prévoit que la provenance, la procédure de constitution et enfin l'utilisation des ressources budgétaires des syndicats sont définies par les statuts de ces organisations¹⁰⁹.
244. Le CLS a noté que l'instruction tendant à intensifier les efforts en vue de «résoudre la question de l'inopportunité du virement d'une partie des cotisations syndicales à

¹⁰⁴ 326^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 217.

¹⁰⁵ *Idem*, paragr. 233.

¹⁰⁶ 332^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 330.

¹⁰⁷ 325^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 130.

¹⁰⁸ *Idem*, paragr. 160 et 165.

¹⁰⁹ *Idem*, paragr. 144.

des structures syndicales de niveau supérieur» coïncide avec les allégations présentées par plusieurs parties plaignantes au sujet des retards constatés dans le versement des cotisations à leurs organisations et aussi avec le «recours introduit par un certain citoyen» devant la Cour constitutionnelle à propos de la procédure de transfert des cotisations syndicales.

1. Non-transfert de cotisations syndicales

245. S'agissant des cas concrets de non-transfert, le procureur de district chargé d'examiner le cas du syndicat nouvellement créé dans l'entreprise «Tsvetotron» a mentionné dans son rapport qu'une somme de 725 158 roubles n'a pas été reversée au STIR bien que ce transfert ait été prévu par la convention collective. Quant au STIAM, à fin mars, il chiffrait à près de 300 millions de roubles le montant des cotisations ainsi retenues. Le STA fait lui aussi état d'importants retards dans le transfert des cotisations syndicales. Le CLS s'est déclaré profondément préoccupé par le fait que, dans le contexte d'un retard notable dans le virement des cotisations, les Instructions présidentielles de janvier 2001 remettent en question l'opportunité de ces virements. Il a donc demandé au gouvernement de diligenter de toute urgence une enquête indépendante sur les plaintes relatives au retard constaté dans le reversement des cotisations syndicales et de prendre les mesures nécessaires pour garantir le versement de toutes les cotisations dues ¹¹⁰.

2. Suppression de la facilité de retenue à la source des cotisations syndicales

246. En décembre 2001, le Conseil des ministres, à travers l'arrêté ministériel n° 1804, a décidé de supprimer la facilité de retenue à la source des cotisations syndicales. L'arrêté n° 1804 «instaurant des mesures de protection des droits des syndiqués» stipule que le paiement des cotisations syndicales sera effectué par les adhérents eux-mêmes, leurs cotisations ne pouvant être déduites de leurs salaires, pour mettre fin à un système ancien de retenue à la source de ces cotisations. Ce décret prévoit en outre des sanctions en cas d'infraction. La Cour constitutionnelle a déclaré que cet arrêté était constitutionnel sur la base de la législation en vigueur. En octobre 2002, le gouvernement a répondu aux allégations touchant à cette question que cette facilité avait été rétablie par effet de l'arrêté ministériel n° 1282 en date du 12 octobre 2002 ¹¹¹.

247. Le CLS a vivement regretté que la décision initiale de mettre fin aux retenues à la source – censée protéger les droits des syndicats et de leurs adhérents – ait été prise sans que les partenaires sociaux concernés ne soient consultés, malgré les conséquences dramatiques qu'elle risquait d'avoir sur le fonctionnement des syndicats. De plus, étant donné que les parties plaignantes ont argué que la retenue à la source des cotisations a été rétablie en faveur des syndicats inféodés à la direction de leur entreprise avant même la promulgation de l'arrêté ministériel n° 1282 et que le gouvernement a reconnu lui-même que ce système a été rétabli suite à un changement dans la direction du syndicat, le CLS a été conduit à se demander si les véritables intentions du gouvernement n'étaient pas d'affaiblir un

¹¹⁰ *Idem*, paragr. 165.

¹¹¹ 329^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 263.

mouvement syndical avec lequel il était en désaccord. Il a donc, dans ces circonstances, condamné ce qui lui apparaissait comme une manipulation du mouvement syndical à travers l'arrêté n° 1804 supprimant les retenues à la source, puis à travers le rétablissement de cette même facilité lorsque la direction de la FSB avait changé ¹¹².

3. *Gel des avoirs des syndicats*

248. Les allégations concernaient également le gel des avoirs bancaires de la FSB en septembre 2000, juste avant le congrès annuel de celle-ci. Dans sa réponse, le gouvernement a déclaré que les autorités fiscales avaient constaté un certain nombre d'irrégularités lors de la vérification des activités financières et économiques de la fédération et de ses organisations de base. Le CLS avait eu le regret de constater que, plutôt que de signaler à la FSB les infractions constatées et lui notifier éventuellement les amendes correspondantes, en même temps que la possibilité de faire appel de toute décision en la matière, le gouvernement a opté immédiatement pour le gel des avoirs bancaires de la FSB juste avant son congrès annuel. Tout en prenant note que, selon le gouvernement, les avoirs bancaires qui avaient été gelés ont été à nouveau et entièrement remis à la disposition de la FSB, le CLS a demandé au gouvernement de s'abstenir, à l'avenir, d'avoir recours à de tels procédés ¹¹³.

III. Ingérence extérieure dans les activités des syndicats

A. Instructions et ordonnances présidentielles

249. Les allégations concernant l'ingérence du gouvernement dans les affaires internes des syndicats ont leur origine dans plusieurs instructions émises par l'Administration présidentielle (désignées ci-après Instructions présidentielles) appelant un certain nombre de ministères à s'impliquer dans des affaires syndicales. Il a été confirmé par la suite que ces instructions revêtaient la forme d'une réalité concrète dans la vie au quotidien des syndicats.
250. Il était question en particulier des **Instructions présidentielles de février 2000** appelant les ministres et les présidents des comités d'Etat à s'impliquer dans les élections des syndicats de branche, dans les congrès de ces syndicats, de même que dans le congrès de la FSB. Le texte de ces instructions, communiqué par les parties plaignantes, énumère toute une série de mesures à prendre par les représentants de l'Etat: 1) les ministres et les présidents des comités d'Etat doivent soumettre individuellement à l'Administration présidentielle leurs propositions concernant les candidats qu'ils recommandent et dont ils appuient l'élection aux instances dirigeantes des organisations syndicales de branche lors des congrès nationaux de ces organisations; 2) l'attention du ministre de l'Industrie de la République du Bélarus est appelée sur la nécessité d'une implication personnelle plus active dans les opérations électorales des syndicats de branche, dans l'accomplissement de

¹¹² *Idem*, paragr. 266.

¹¹³ 324^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 207.

tâches courantes et dans la collaboration avec les syndicats de branche dans le cadre des préparatifs de leurs congrès nationaux et du congrès de la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB); et 3) le président du Comité d'Etat pour l'aviation doit prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer l'interaction avec les organisations syndicales de branche en vue des préparatifs de ces organisations pour le congrès national et de l'élection des délégués au congrès de la Fédération des syndicats du Bélarus. De plus, il doit étudier la possibilité d'élargir le syndicat de branche des travailleurs de l'aviation en y intégrant le Syndicat des contrôleurs du trafic aérien et le Syndicat des travailleurs des aéroports. En cas de nécessité, il doit prendre les mesures qui s'imposent et il doit rendre compte des résultats à l'Administration présidentielle¹¹⁴.

251. En mars 2001, le CLS a noté que le gouvernement n'a pas infirmé ces allégations et semble les avoir admises tacitement lors de la mission préliminaire de contacts directs d'octobre 2000, lorsqu'il a indiqué qu'il n'y avait plus lieu de parler de ces instructions du fait que les élections étaient passées et qu'en tout état de cause les candidats présentés par les syndicats l'avaient emporté¹¹⁵. Cependant, en mai 2001, le gouvernement a affirmé que la forme de présentation que revêtait le document joint par les parties plaignantes montrait qu'il ne s'agissait pas de la copie d'un document émanant de l'administration, que le ministère du Travail n'avait reçu aucun document de ce type et qu'il n'était donc pas nécessaire de faire des commentaires sur des informations n'ayant pas été confirmées¹¹⁶.
252. Le CLS a conclu que les Instructions présidentielles en question constituaient une ingérence grave dans les affaires internes des syndicats. Il a appelé instamment le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour qu'une telle ingérence ne se reproduise plus, notamment en abrogeant les instructions en cause et, au besoin, en adressant aux autorités compétentes des instructions claires et précises indiquant qu'une telle ingérence dans les affaires internes des syndicats ne saurait plus être admise¹¹⁷.
253. Par la suite, selon de nouvelles allégations, les **Instructions présidentielles émises en janvier 2001**: 1) appelaient les ministres de la Justice, du Travail et de l'Industrie à rédiger les clauses concernant la création d'autres organes représentatifs des travailleurs, tels que les conseils d'entreprise, et stipulaient qu'aucun accord de caractère général ne pouvait être signé avant l'adoption de ces textes modificatifs; 2) demandaient d'intensifier les efforts pour accélérer l'évolution vers des relations de travail fondées sur des contrats et résoudre le problème du caractère inapproprié du transfert d'une certaine partie des cotisations syndicales à des structures syndicales de plus haut niveau; et 3) recommandaient d'intensifier les efforts tendant à la création d'un conseil syndical au niveau de la ville de Minsk. Le gouvernement a donné des indications précises sur sa position sur ces trois points, sans nier l'existence des instructions. Le CLS s'est déclaré profondément préoccupé, moins en raison du fond des questions soulevées dans les

¹¹⁴ *Idem*, paragr. 149.

¹¹⁵ *Idem*, paragr. 203.

¹¹⁶ 326^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 228.

¹¹⁷ 324^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 206.

instructions qu'à cause du simple fait que ces questions font l'objet d'Instructions présidentielles, compte tenu en particulier du climat général des relations professionnelles dans le pays depuis le dépôt de la plainte. Il a demandé instamment de nouveau au gouvernement de faire cesser immédiatement cette ingérence gouvernementale dans les affaires internes des syndicats et de donner des instructions claires et précises à toutes les autorités compétentes pour leur rappeler que l'ingérence dans les affaires internes des syndicats ne saurait être tolérée¹¹⁸.

B. Ingérence du gouvernement dans les élections syndicales et tentatives d'éviction de dirigeants syndicaux

1. FPB

- 254.** En juillet 2002, les parties plaignantes ont allégué que le FSB commençait à se décomposer sous l'action conjuguée de divers facteurs, tels que l'arrêté n° 1804 interdisant le reversement automatique des cotisations syndicales, la création en sous-main de syndicats «asservis» ou «patronaux» dans des grandes usines (par exemple, de syndicats patronaux à l'usine automobile de Minsk, à l'usine automobile de Moghilev, dans le combinat informatique de Minsk, etc.) et le lancement, en mai 2001, d'une campagne (fomentée par l'Administration présidentielle) tendant à la création de nouveaux syndicats régionaux qui ne seraient pas affiliés à la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB).
- 255.** Les parties plaignantes ont allégué de plus que le gouvernement avait modifié sa tactique de sape de la FSB. Ainsi, le président de l'Association régionale des syndicats de Moghilev aurait rencontré le directeur de l'Administration présidentielle pour élaborer des propositions visant à remplacer la direction de la FSB et, le 2 juillet 2002, le Président Loukachenko aurait décidé de nommer M. Kozik directeur adjoint à l'Administration présidentielle, au poste de président de la FSB¹¹⁹.
- 256.** Selon les parties plaignantes, toute la campagne aurait été orchestrée par l'Administration présidentielle et des pourparlers auraient aussi eu lieu avec M. Vitko, qui était à cette époque le président de la FSB. Les membres du conseil de la FSB auraient fait l'objet de pressions de caractère administratif avant la plénière. Les autorités régionales et du niveau de la ville et les directions des entreprises auraient exigé que la candidature de M. Kozik soit annoncée et approuvée en plénière. Les membres du conseil auraient été sommés d'assister aux réunions des comités exécutifs du niveau des villes et des régions avec les représentants des départements compétents du ministère de l'Industrie. Ils auraient été menacés de licenciement au cas où ils ne voteraient pas pour M. Kozik. D'autres militants syndicaux auraient fait l'objet du même traitement et même la presse gouvernementale considérerait l'élection de M. Kozik à la présidence de la FSB comme une décision du Président Loukachenko. M. Kozik obtint une majorité

¹¹⁸ 325^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 162 et 164.

¹¹⁹ 329^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 229 à 231.

formelle des voix à la réunion plénière de la FSB, ce qui confirma son accès à la présidence de cette fédération. M. Vitko démissionna «volontairement»¹²⁰.

- 257.** En ce qui concerne la démocratie interne des syndicats et les élections syndicales, le gouvernement a déclaré qu'il ne s'ingère pas dans ces questions. De son point de vue, à l'intérieur des syndicats, tout déplacement de l'équilibre des pouvoirs, avec les effets qui en résultent en termes de promotion des uns et de départ des autres au sein des instances dirigeantes, entraîne des mécontentements. Au Bélarus, le cadre juridique en vigueur offre aussi bien aux simples adhérents qu'aux dirigeants les moyens de faire valoir leurs droits, y compris devant les instances compétentes, judiciaires ou autres. Les récentes élections de la FSB se sont déroulées publiquement et ouvertement. Les résultats du congrès de la FSB et de l'assemblée générale qui a suivi, à l'occasion de laquelle M. Vitko s'est retiré et M. Kozik a été élu président, ont bénéficié d'une large publicité. L'assemblée générale était ouverte aux représentants des autorités de l'Etat, des organismes publics et de la presse. Les élections se sont déroulées conformément aux statuts de cette organisation¹²¹.
- 258.** Le CLS a pris note du discours prononcé par le Président du Bélarus au congrès de la FSB en septembre (lorsque l'élection de M. Kozik a été confirmée), discours dans lequel le Président du Bélarus exprimait son soutien au nouveau président de la fédération syndicale. Se livrant à une critique des activités syndicales récentes, le Président a suggéré que ceux qui avaient été mis en échec devaient tout simplement partir. Il a déclaré avoir remis à M. Kozik les documents afférant à l'exercice, par la fédération, de ses pouvoirs de contrôle en matière sociale a suggéré que celle-ci reprenne les prérogatives exercées auparavant par les anciennes organisations du Parti responsables de la discipline. Le comité a rappelé que l'ingérence des autorités et du parti politique au pouvoir dans les questions liées à la présidence d'une organisation syndicale centrale d'un pays est incompatible avec le principe selon lequel les organisations ont le droit d'élire leurs représentants en toute liberté. Le fait que les autorités interviennent au cours des élections d'un syndicat, en exprimant une opinion au sujet des candidats et des conséquences de ces élections, porte gravement atteinte au droit que les organisations syndicales ont d'élire en toute liberté leurs représentants.
- 259.** Sur ces considérants, le CLS a conclu qu'il y avait eu ingérence indue des autorités publiques dans les élections syndicales récentes au Bélarus. Il a invité instamment et fermement le gouvernement à diligenter immédiatement une enquête indépendante sur les allégations relatives à l'ingérence du gouvernement dans les élections syndicales, afin de corriger les effets de cette ingérence, en organisant au besoin de nouvelles élections dans des conditions garantissant qu'un organe indépendant bénéficiant de la confiance des travailleurs assure qu'il n'y a aucune ingérence, pression ou intimidation de la part des autorités publiques¹²².

¹²⁰ *Idem*, paragr. 232 et 233.

¹²¹ *Idem*, paragr. 258 et 259.

¹²² *Idem*, paragr. 273 et 274.

- 260.** Le CLS s'est déclaré profondément préoccupé par ce qui lui apparaît comme une confusion manifeste des rôles à travers l'implication du nouveau président de la FSB dans les activités de diverses commissions nationales et internationales ayant des implications politiques profondes, activités qui ne sauraient être considérées comme ayant un rapport avec la mission fondamentale du mouvement syndical – promouvoir l'avancement économique et social des travailleurs – et qui risquent de compromettre gravement l'indépendance de ce mouvement. Le CLS a estimé de plus que la déclaration du Président du Bélarus, suggérant que la FSB reprennent le rôle qu'exerçaient auparavant les anciennes organisations du Parti responsables de la discipline, exprime une volonté claire de transformer le mouvement syndical en instrument servant à promouvoir ses objectifs politiques. En conséquence, il a prié instamment le gouvernement de s'abstenir à l'avenir de toutes nouvelles initiatives de ce genre, afin que le mouvement syndical du Bélarus puisse agir en toute liberté et indépendance ¹²³.
- 261.** Le comité a pris note avec une profonde préoccupation des allégations d'ingérence dans les élections syndicales régionales, avec la destitution de M. Kovsh (président du Comité régional de Brest des syndicats de la science et de l'éducation) et de M. Mirochnik (président de l'Association régionale des syndicats de Brest), le premier ayant été remplacé par un fonctionnaire du gouvernement ¹²⁴.
- 262.** En septembre 2003, le gouvernement se bornait à reprendre les aspects techniques entourant la démission de M. Vitko et l'élection formelle de M. Kozik, sans aborder aucune des questions concernant les circonstances de cette élection et l'impact de son ingérence dans ce processus, et sans donner non plus d'indication quant aux mesures envisagées pour diligenter une enquête indépendante ¹²⁵. Par la suite, de nouvelles allégations dénonçaient la poursuite de l'ingérence du gouvernement dans d'autres organisations syndicales. Sur la base de ces éléments, le CLS s'est vu contraint de conclure que le gouvernement n'avait pas eu réellement l'intention de prendre les mesures nécessaires pour que des personnes indépendantes, ayant la confiance de toutes les parties concernées, soient chargées d'enquêter sur ces allégations particulièrement graves. A nouveau, il a appelé instamment le gouvernement à diligenter des enquêtes sur ces allégations ¹²⁶.

2. *Le STIR et le STIAM*

- 263.** Les parties plaignantes ont allégué que le nouveau président de la FSB avait tenté à plusieurs reprises en 2002-03 d'obtenir la démission des présidents du STIR et du STIAM, MM. Fedynitch et Boukhvostov. Les parties plaignantes ont notamment déclaré qu'une décision avait été prise par le présidium du conseil de la FSB afin de demander aux organes exécutifs des syndicats de démettre M. Boukhvostov, en raison des liens de ce dernier avec la plainte soumise à l'OIT. Malgré toute l'insistance du président de la FSB à vouloir qu'un point en ce sens soit inscrit à

¹²³ *Idem*, paragr. 275.

¹²⁴ *Idem*, paragr. 270 à 272.

¹²⁵ 332^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 345.

¹²⁶ *Idem*, paragr. 352.

l'ordre du jour de la conférence plénière du STIAM, les membres du conseil ont finalement voté contre ¹²⁷.

- 264.** Selon les parties plaignantes, le présidium de la FSB avait pris la même décision en ce qui concerne le STIR, enjoignant aux organisations syndicales de base du STIR de convoquer une session extraordinaire du congrès en vue de remplacer M. Fedynitch. Le vice-ministre de l'Industrie se serait rendu dans des entreprises de Vitebsk et de Minsk pour faire pression dans ce sens sur les comités syndicaux et leurs représentants ¹²⁸. Le STIR a rappelé à ce propos que l'un des points inscrits à l'ordre du jour de la troisième session plénière du Conseil national des syndicats, qui a eu lieu le 19 décembre 2002, concernait le suivi des décisions prises sur la défense des droits économiques et sociaux et des intérêts des travailleurs dans cette branche et sur le renforcement de l'unité syndicale, point qui impliquait en filigrane l'éviction de M. Fedynitch. Le vice-ministre de l'Industrie a participé à cette assemblée plénière. Devant les pressions exercées sur les membres du Conseil national représentant les comités syndicaux, M. Fedynitch a présenté une motion demandant l'adjonction à l'ordre du jour d'un point intitulé «Vote de confiance à l'égard de M. Fedynitch, président du STIR» et d'organiser un vote au scrutin secret. Malgré les interventions de M. Kozik et du vice-ministre, l'assemblée plénière a accepté cette motion par 49 contre un et il a été décidé de ne pas convoquer de congrès extraordinaire du STIR avant l'expiration du mandat de M. Fedynitch, prévue en septembre 2005 ¹²⁹.
- 265.** Les parties plaignantes ont signalé que, le 27 mars 2003, lors d'un séminaire ordinaire de hauts fonctionnaires et d'autorités locales sur l'amélioration du travail idéologique, le Président du Bélarus a présenté un rapport laissant au ministre de l'Industrie deux mois pour résoudre le problème posé par les dirigeants des syndicats de branche, MM. Boukhvostov et Fedynitch, décrits comme incarnant une opposition irréconciliablement hostile à l'Etat. M Kozik aurait ajouté que ces deux dirigeants n'étaient pas à même de s'acquitter de leur tâche principale – leur fonction syndicale – et qu'ils s'opposaient activement à la fois à la société et à la FSB ¹³⁰.
- 266.** Le CLS a déploré que, selon les allégations des parties plaignantes, des initiatives aient été prises, vers la fin de 2002, pour tenter de parvenir à ce que les présidents du STIR et du STIAM soient démis de leurs fonctions, eu égard aux liens que cet élément présente avec la matière de la plainte et avec les instructions que le Président du Bélarus aurait données en mars 2003 au ministre de l'Industrie pour que celui-ci règle le problème posé par ces deux présidents. Le comité a constaté avec regret que le gouvernement n'a fourni aucun élément à propos desdites instructions, ne serait-ce que pour en démentir l'existence ¹³¹.

a) *La création du Syndicat des travailleurs de l'industrie du Bélarus (STIB)*

¹²⁷ *Idem*, paragr. 313.

¹²⁸ *Idem*, paragr. 307.

¹²⁹ *Idem*, paragr. 308.

¹³⁰ *Idem*, paragr. 309.

¹³¹ *Idem*, paragr. 347.

- 267.** Les parties plaignantes ont également indiqué que, peu après les tentatives d'éviction de MM. Boukhvostov et Fedynitch de leurs charges syndicales, la FSB et le ministère de l'Industrie ont organisé conjointement, au mois de mai, une assemblée générale pour constituer le Syndicat des travailleurs de l'industrie du Bélarus (STIB), en interdisant dans le même temps aux membres du STIR et du STIAM d'y adhérer. Les parties plaignantes ont ajouté que le ministère de l'Industrie avait envoyé des télégrammes à plusieurs entreprises pour ordonner aux directeurs et aux présidents des comités syndicaux d'assister à cette assemblée générale constituante, qui n'avait d'autre but à leurs yeux que d'assujettir les deux syndicats aux structures de pouvoir en place. Après la création du STIB, le vice-ministre de l'Industrie se serait rendu dans plusieurs entreprises pour y inciter les sections syndicales à transférer leur affiliation vers cette nouvelle organisation ¹³².
- 268.** Le gouvernement a cependant maintenu que l'idée de constituer un syndicat des travailleurs de l'industrie, loin d'être nouvelle, avait en fait vu le jour en 2000, d'ailleurs sans rencontrer à cette époque d'opposition de la part ni de M. Fedynitch ni de M. Boukhvostov. Ces dirigeants n'auraient cependant pas pu parvenir à une position commune sur le mécanisme d'association. Le Syndicat national des travailleurs de l'industrie automobile du secteur des appareils électroménagers aurait joué un rôle particulièrement actif dans la création du nouveau syndicat, le STIB, qui a vu le jour le 28 mai 2003 et qui s'est affilié à lui, au même titre que d'autres syndicats qui n'étaient pas jusque là affiliés à d'autres organisations syndicales de branche de niveau national, comme les sections syndicales de l'usine automobile de Minsk, d'Atlant et de l'usine sidérurgique de Jlobin, le syndicat de niveau régional de la société Integral et d'autres encore ¹³³.
- 269.** Le CLS a relevé néanmoins que le STIB rassemblait certains syndicats ayant rompu avec le STIR et le STIAM et à propos desquels des ingérences avaient été alléguées antérieurement, ce qui l'avait conduit à demander l'ouverture d'une enquête indépendante, notamment à propos de la création d'un nouveau syndicat régional de travailleurs auprès de la société de recherche et de production «Integral» et sur le retrait de la section syndicale de l'entreprise «Tsvetotron» de Brest du STIR. S'agissant de ces ruptures, en septembre 2003, le gouvernement continuait d'invoquer la liberté des travailleurs de constituer de nouveaux syndicats, toujours sans faire état d'aucune mesure tendant à ce qu'une enquête indépendante soit ouverte sur les raisons de ce choix, ce que le procureur du district avait trouvé suspect à l'époque en ce qui concerne l'entreprise Tsvetotron ¹³⁴. Le CLS a souligné que toutes les mesures nécessaires devaient être prises immédiatement au plus haut niveau pour faire cesser les ingérences dans les activités syndicales et les pressions constantes de divers ministères et chefs d'entreprise à l'égard des dirigeants et des membres du STIR et du STIAM ¹³⁵.

¹³² *Idem*, paragr. 310 à 313.

¹³³ *Idem*, paragr. 339.

¹³⁴ *Idem*, paragr. 348.

¹³⁵ *Idem*, paragr. 352.

3. *Le STA*

- 270.** Les parties plaignantes ont allégué que le plénum du conseil du STA a démis M. Yarochnik de ses fonctions de président sur instructions de l'Administration présidentielle. Il y a ainsi eu infraction flagrante aux statuts du STA, qui prévoient que seul le congrès du syndicat peut élire un président ou le démettre de ses fonctions et, toujours en infraction par rapport à ces statuts, un nouveau président a été élu lors du plénum du conseil, sur la recommandation du ministre des Complexes agro-industriels ¹³⁶.
- 271.** Le CLS a demandé instamment au gouvernement de diligenter immédiatement une enquête indépendante sur ces allégations, en vue de remédier aux effets de cette ingérence, au besoin en organisant de nouvelles élections dans des conditions telles qu'un organe indépendant recueillant la confiance des travailleurs concernés assure que celles-ci se déroulent loin de toute ingérence, pression ou intimidation de la part des autorités publiques ¹³⁷.
- 272.** Dans sa réponse, le gouvernement a indiqué que M. Yarochnik a été libéré de ses fonctions de président (par 34 voix pour, une contre et cinq abstentions) lors du plénum du comité du 10 septembre 2002. Comme les statuts du syndicat ne prévoient pas de procédure d'élection à la présidence ou à d'autres postes des instances dirigeantes entre les congrès, la question de l'interprétation de ces statuts a également été examinée lors de ce plénum. Il a alors été décidé que, conformément à la pratique habituelle, la décision d'élire ou de démettre le président du comité national du syndicat incombait au comité national lui-même (43 personnes ont voté pour cette interprétation et deux contre). Par la suite, le 26 mars 2003, M. Naumtchik a été élu à la présidence du comité national au cours d'un plénum ¹³⁸.
- 273.** Notant qu'aucune mesure n'avait été prise pour diligenter une enquête indépendante sur les allégations d'ingérence dans les élections du STA, le CLS a à nouveau prié instamment le gouvernement de diligenter une enquête indépendante sur ces allégations afin que les conséquences que de telles ingérences auraient pu avoir soient réparées ¹³⁹.

C. **Ingérences du gouvernement dans une structure syndicale – STCM**

- 274.** Les parties plaignantes ont allégué qu'une circulaire (n° 10/1497) aurait été émise en octobre 2002 par le comité directeur du ministère de la Culture et le comité exécutif au niveau de la ville de Minsk faisant référence aux «instructions du Président de la République à la quatrième assemblée extraordinaire de la FSB, le 19 septembre 2002» et prescrivant à ladite fédération de constituer une organisation syndicale unifiée des travailleurs du secteur de la culture au niveau de la ville de Minsk. Cette circulaire prévoyait en outre que le premier vice-ministre de la

¹³⁶ 329^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 238.

¹³⁷ *Idem*, paragr. 274.

¹³⁸ 331^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 216; 332^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 335.

¹³⁹ 332^e rapport, *Idem*, paragr. 352.

Culture et le vice-président du comité exécutif au niveau de la ville de Minsk étaient responsables de son application. Les parties plaignantes ont ajouté que cette initiative a été pleinement appuyée par le président de la FSB dans une lettre datée du 9 décembre 2002 et qu'il avait été recouru à certains moyens pour tenter de parvenir à la démission du président du STCM ¹⁴⁰.

- 275.** Le 24 décembre 2002, la III^e session plénière du STCM a confirmé la volonté de cette organisation de serrer les rangs et a adopté une résolution critiquant l'ingérence des autorités de l'Etat et des dirigeants de la FSB dans ses affaires internes. Les autorités nationales et locales et la FSB auraient à nouveau tenté de susciter de toutes pièces l'apparition d'une organisation concurrente pour gêner le STCM, au mépris des principes de la démocratie, de la transparence et des règles syndicales en usage ¹⁴¹.
- 276.** Le CLS a noté avec une profonde préoccupation que, selon les allégations des parties plaignantes, le ministère de la Culture ait émis une circulaire se référant à des «instructions» adressées par le Président de la République à l'assemblée générale extraordinaire de la FSB tendant à la création d'une organisation syndicale unifiée des travailleurs du secteur de la culture de Minsk. Il a rappelé à cet égard que, comme il l'a fait valoir dans de précédentes conclusions, certaines déclarations contenues dans le discours du Président de la République au congrès de la FSB en septembre 2002 expriment manifestement une volonté de transformer le mouvement syndical en un instrument devant servir ses objectifs politiques. Apparemment, après diffusion par le ministère de la Culture de la circulaire susmentionnée, le gouvernement ne semble malheureusement pas avoir entendu l'appel du CLS à s'abstenir de telles initiatives pour que le mouvement syndical puisse fonctionner en toute indépendance et en toute liberté. Le CLS a donc appelé instamment le gouvernement à diligenter des enquêtes indépendantes sur les ingérences présumées des autorités nationales et locales dans les affaires du STCM et à prendre toutes les mesures nécessaires pour que cette organisation soit à l'avenir à l'abri de telles ingérences ¹⁴².
- 277.** Le gouvernement a répondu en fournissant les éléments suivants: M. Mamonko était président d'une des sections syndicales de l'organisation régionale des travailleurs du secteur de la culture et non pas d'un syndicat indépendant. De nombreuses organisations syndicales de branche englobent dans leurs structures des syndicats de district et des syndicats de ville. La décision de créer une section syndicale appartient à l'organe exécutif d'un syndicat. Le Syndicat des travailleurs du secteur de la culture de Minsk (STCM) a été créée par décision du présidium du Comité national du syndicat, conformément à ses statuts. M. Mamonko a participé aux travaux du présidium et a présenté à cette occasion ses arguments contre la création de cette section syndicale. Les membres du présidium ne se sont pas ralliés à son avis. Toujours selon le gouvernement, la constitution du STCM n'a pas entraîné la suppression du syndicat du district de Minsk, dont le président est toujours M. Mamonko. Enfin, le gouvernement a communiqué copie de la décision

¹⁴⁰ 331^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 142.

¹⁴¹ *Idem*, paragr. 143.

¹⁴² *Idem*, paragr. 161 et 162.

du présidium du comité national du Syndicat Bélarusse des travailleurs du secteur de la culture, et de l'organigramme de cette organisation ¹⁴³.

- 278.** Le CLS, constatant que le gouvernement n'avait fourni aucun élément relatif à l'ouverture d'une enquête indépendante sur ces questions et prenant note de nouvelles allégations du président du STCM relatives à une ingérence du gouvernement dans les affaires internes du syndicat, a à nouveau demandé au gouvernement de faire en sorte qu'une enquête soit menée sur ces questions par des personnes indépendantes, recueillant la confiance de toutes les parties concernées, et de prendre immédiatement les mesures nécessaires au plus haut niveau pour mettre un terme à toute ingérence à l'égard de cette organisation ¹⁴⁴.

D. Dissolution d'un syndicat – SBCTA

- 279.** En février 2003, les parties plaignantes ont allégué qu'en 2002 le Comité d'Etat à l'aviation et l'entreprise «Belaeronavigatsia» se sont rendus coupables de violations du droit international et de la législation nationale dont le SBCTA a été victime. Par exemple, lors de leur évaluation (en vue de leur reclassification professionnelle), les travailleurs se sont entendu demander par des fonctionnaires du Comité d'Etat à l'aviation s'ils étaient membres du SBCTA et ont dû entendre de leur part des critiques concernant l'activité de ce syndicat. En octobre 2002, un représentant du Comité d'Etat pour l'aviation a suggéré que les instances dirigeantes du SBCTA devraient envisager d'intégrer le Syndicat des travailleurs de l'aviation (affilié à la FSB), ce qui aurait pour conséquence la dissolution du SBCTA. Le SBCTA a tenté à plusieurs reprises mais sans succès d'intégrer le Syndicat des travailleurs de l'aviation sans perdre son statut juridique. Les adhérents du SBCTA ont ensuite décidé d'affilier leur organisation au CSDB. Après cela, l'employeur a tenté par divers moyens de parvenir à la disparition de ce syndicat. Il a organisé, dans un certain nombre d'unités de l'entreprise, des réunions au cours desquelles les cadres tentèrent de persuader les travailleurs qu'il n'était pas réaliste d'adhérer au SBCTA. Des travailleurs ont dû rédiger et signer dans le bureau de leur chef d'unité une déclaration par laquelle ils se retiraient de ce syndicat. Pendant trois mois, l'employeur, au mépris de la législation et de la convention-cadre, s'est abstenu de verser les cotisations syndicales sur le compte de cette organisation, ce qui a entravé considérablement sa liberté d'action financière. En juin 2002, l'administration du Centre de coordination des vols n'a pas prorogé à l'échéance de celui-ci le contrat de trois travailleurs qui avaient constitué une section syndicale du SBCTA dans l'entreprise ¹⁴⁵.
- 280.** En novembre 2003, le CLS a constaté que, bien qu'il eût demandé au gouvernement de diligenter une enquête à ce sujet, entre-temps le SBCTA avait été dissous par la Cour suprême. Dans sa réponse, le gouvernement n'a pas indiqué si des mesures avaient été prises pour ouvrir une enquête indépendante sur les allégations du SBCTA selon lesquelles ses membres auraient été harcelés pour qu'ils démissionnent de cette organisation mais il s'est borné à dire que le nombre

¹⁴³ 332^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 337.

¹⁴⁴ *Idem*, paragr. 349 à 352.

¹⁴⁵ 331^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 133 à 135 et 137.

de ses adhérents avait décliné au point qu'elle n'était plus représentative au niveau national. Le comité a dû constater qu'aucun effort n'avait visiblement été fait, ni par le Procureur général, qui avait demandé la dissolution de ce syndicat, ni par la Cour suprême, qui en a pris la décision, pour qu'une enquête soit ouverte suite aux allégations du SBCTA selon lesquelles ses adhérents n'étaient partis qu'en raison des pressions exercées sur eux à la fois par l'employeur et par le président du Comité d'Etat à l'aviation. Le CLS a déploré les termes de la lettre adressée par le président du Comité d'Etat à l'aviation au ministre de la Justice en juillet 2003, qui remettaient en cause le droit fondamental de constituer des syndicats libres et indépendants et établissaient le lien entre la dissolution du SBCTA et les Instructions présidentielles¹⁴⁶. Le CLS a demandé à nouveau instamment au gouvernement de prendre immédiatement les mesures nécessaires au plus haut niveau pour mettre un terme aux pressions et ingérences des divers ministères et chefs d'entreprise à l'égard des instances dirigeantes et des membres du SBCTA¹⁴⁷.

IV. Harcèlement, rétorsions, arrestations et mises en détention

A. Arrestations

- 281.** Le CLS a noté avec un profond regret que, juste une semaine après la mission de l'OIT, en septembre 2003, le président du CSDB a été condamné à dix jours de détention administrative pour avoir «manqué de respect envers la Cour suprême», au motif d'avoir critiqué dans un article de journal paru sous sa signature la décision de ladite cour prononçant la dissolution du SBCTA. Le CLS a rappelé que le droit d'exprimer des opinions par voie de presse ou autrement est l'un des aspects essentiels des droits syndicaux. Il a appelé le gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir à l'avenir aux dirigeants syndicaux l'exercice plein et entier de leur droit d'expression, sans crainte de représailles¹⁴⁸.
- 282.** Le CLS a en outre constaté avec un profond regret que ce n'était pas la première fois qu'une mesure de détention administrative était prise à l'encontre de syndicalistes et de dirigeants syndicaux. En ce sens, il a condamné le placement en détention administrative pour dix jours, le 31 octobre 2003, de M. Boukhvostov, dirigeant du STIAM, et le placement en détention administrative de cinq jours, le 17 octobre 2003, de M. Odynets, avocat du CSDB. Il a invité le gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'à l'avenir des syndicalistes ne soient plus placés en détention pour avoir exercé des droits fondamentaux relevant de la liberté syndicale¹⁴⁹.

¹⁴⁶ 332^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 349 et 350.

¹⁴⁷ *Idem*, paragr. 352.

¹⁴⁸ *Idem*, paragr. 354.

¹⁴⁹ *Idem*, paragr. 355.

B. Discrimination et licenciements antisyndicaux

- 283.** Le CLS a examiné trois cas précis de licenciement présumés en rapport avec une activité syndicale, ceux de MM. Evmenov, Bougrov et Evgenov.
- 284.** S'agissant de M. Evmenov, secrétaire de la section locale du Syndicat libre du Bélarus aux verreries «Oktyabr», le gouvernement a déclaré que son licenciement n'avait aucun lien avec son appartenance au SLB. Conformément à la décision n° 230 du 13 décembre 1999, M. Evmenov a été licencié pour non-accomplissement systématique de ses tâches. En 1999, M. Evmenov a fait l'objet d'une sanction disciplinaire ayant entraîné plusieurs fois la suppression de ses primes: décision n° 78 du 26 avril 1999 – réprimande grave assortie d'une réduction de 50 pour cent des primes pour manquement à l'organisation de la participation du personnel de son département à un «soubbotnik» (samedi ouvré à titre bénévole et sans salaire) (l'appel formé par l'intéressé contre cette décision a été rejeté); décision n° 166 du 27 août 1999 – réprimande pour contrôle insuffisant de l'activité du personnel; décision n° 241 du 29 octobre 1999 – réprimande pour infraction au règlement concernant le fonctionnement d'installations à haut risque; décision n° 268 du 25 novembre 1999 – réprimande assortie d'une réduction de 25 pour cent des primes pour gaspillage d'électricité. Les appels formés contre ces décisions ont été rejetés et, le 6 septembre 2000, la Cour suprême n'a pas infirmé les décisions rendues par les instances inférieures¹⁵⁰. Le comité a estimé que les informations en sa possession le conduisaient à la forte présomption que M. Evmenov avait été licencié en raison de l'exercice d'activités syndicales légitimes et il a prié le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que M. Evmenov soit réintégré dans son poste avec versement intégral de tous les salaires et prestations annexes qui n'auraient été perçus¹⁵¹.
- 285.** Par la suite, les parties plaignantes ont déclaré que, depuis son licenciement en janvier 2000, M. Evmenov était toujours au chômage. En 2002, l'intéressé a saisi directement le président du comité exécutif du district d'Ossipovitch pour qu'il soit fait droit à la recommandation de l'OIT tendant à sa réintégration et au versement des sommes lui étant dues. Pour toute réponse, il lui a été dit avec cynisme qu'en raison de ses mauvaises références professionnelles toutes les entreprises et institutions de la ville refuseraient de l'employer. En octobre 2002, M. Evmenov a obtenu un emploi temporaire, avant d'être licencié peu après. Selon certaines sources, les autorités compétentes auraient enquêté pour savoir qui l'avait aidé à trouver un emploi, quand bien même cet emploi fût temporaire¹⁵².
- 286.** Le gouvernement a répondu que M. Evmenov n'avait pas été licencié pour son manquement à l'organisation d'un «soubbotnik» en avril 1999 mais pour ne pas avoir assumé les responsabilités lui incombant en vertu de son contrat de travail et il a ajouté que, selon l'inspection du travail, M. Evmenov avait été engagé par l'entreprise «Raïservice» d'Ossipovitch avec un contrat de courte durée. A la fin de

¹⁵⁰ 324^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 176 et 177.

¹⁵¹ *Idem*, paragr. 212.

¹⁵² 331^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 128.

son contrat, M. Evmenov a été licencié¹⁵³. Le CLS a noté que le gouvernement se bornait à déclarer que le contrat de M. Evmenov était un contrat de courte durée et qu'il était donc normal que ce contrat prenne fin mais qu'il n'avait pas examiné les allégations de discrimination antisyndicale et d'inscription de ce dirigeant sur une liste noire. Il a donc demandé à nouveau au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour sa réintégration¹⁵⁴.

- 287.** S'agissant de M. Bougrov, secrétaire de la section du Syndicat libre de l'usine automobile de Moghilev, les parties plaignantes ont indiqué que celui-ci avait été licencié pour avoir refusé de travailler un jour chômé alors que, selon le gouvernement, il aurait été licencié, comme M. Evmenov, pour une question d'infraction à la discipline du travail (en l'occurrence, pour absentéisme). Aucune infraction à la législation de la part de la direction de l'entreprise n'a été établie et cela a été confirmé par la décision du tribunal du district Oktyabr de Moghilev et par le tribunal régional de cette dernière localité¹⁵⁵. Le CLS a constaté que, selon le jugement rendu dans cette affaire, M. Bougrov a été licencié pour cause d'absence du travail un jour bien précis que l'intéressé conteste comme ayant été jour ouvré. Le CLS a rappelé que les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre les actes de discrimination antisyndicale par rapport à leur emploi, par exemple contre le licenciement, la rétrogradation, la mutation ou toute autre mesure de cet ordre. Une telle protection est particulièrement souhaitable en ce qui concerne les dirigeants syndicaux étant donné que, pour pouvoir exercer leurs fonctions syndicales en toute indépendance, ceux-ci doivent avoir la garantie de ne pas subir un préjudice par le fait de la mission dont ils ont été investis. Le CLS ne saurait accepter que l'absence du travail un jour qui n'était pas reconnu comme un jour ouvrable soit considérée comme une infraction à la discipline du travail et il a appelé instamment le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour assurer la réintégration de l'intéressé dans son poste, avec versement intégral de tous les salaires et prestations annexes lui étant dus¹⁵⁶.
- 288.** Les parties plaignantes ont également allégué que M. Evgenov avait été licencié de l'usine automobile de Moghilev (même entreprise que M. Bougrov) pour avoir refusé de travailler un jour de congé. Le CLS a demandé au gouvernement d'élucider les circonstances dans lesquelles l'intéressé avait été licencié et, dans le cas où celui-ci aurait été licencié pour ne pas avoir travaillé un «soubbotnik» ou pour une autre raison en rapport avec son activité syndicale, de veiller à ce qu'il soit réintégré dans son poste avec versement intégral de tous les salaires et prestations annexes lui étant dus¹⁵⁷. Dans sa réponse, le gouvernement s'est borné à déclarer qu'il avait déjà exposé son point de vue de manière détaillée quant au licenciement de ces trois individus. Ceux-ci ont tous été licenciés dans le respect de la législation en vigueur, ce qui a été confirmé à diverses reprises par les tribunaux¹⁵⁸. Devant le manque d'informations précises de la part du gouvernement sur les raisons du licenciement de M. Evgenov, le CLS a demandé

¹⁵³ 332^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 341.

¹⁵⁴ *Idem*, paragr. 356.

¹⁵⁵ 325^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 127 et 140.

¹⁵⁶ *Idem*, paragr. 175 à 177.

¹⁵⁷ 329^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 224 et 276.

¹⁵⁸ 330^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 218.

au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour la réintégration de l'intéressé¹⁵⁹.

C. Allégations supplémentaires de discrimination antisyndicale dans l'entreprise et de pressions et harcèlement de la direction à l'égard de travailleurs syndiqués

- 289.** Le gouvernement n'a jamais donné de réponse aux demandes d'informations du CLS concernant le refus présumé de l'usine automobile de Minsk d'engager à nouveau M. Marinitch à l'expiration de son mandat à la présidence de la section locale du Syndicat libre des ouvriers de la métallurgie¹⁶⁰.
- 290.** S'agissant des allégations de pressions et de harcèlement de membres des sections syndicales de l'entreprise «Khimvolokno» et de l'usine Zenit affiliées au Syndicat libre du Bélarus (SLB) tendant à ce que ces travailleurs renoncent à leur affiliation, le CLS a noté que le gouvernement a déclaré à plusieurs reprises qu'il n'y a rien pour démontrer le bien-fondé de ces allégations et qu'aucun travailleur n'a été licencié de ces entreprises. Le CLS a regretté qu'aucune information n'ait été fournie quant aux mesures prises pour que des enquêtes indépendantes soient menées à ce propos, alors que certains documents transmis par les parties plaignantes font état de telles pressions (notamment de tactiques antisyndicales menées par des entreprises, sous la forme d'incitations pécuniaires des travailleurs syndiqués à se retirer de ce syndicat et à annoncer leur démission aux autres travailleurs). Le CLS a demandé à plusieurs reprises qu'une enquête indépendante soit menée sur ces allégations¹⁶¹. Par la suite, le gouvernement a déclaré qu'aucun travailleur n'avait été licencié de ces entreprises, à l'exception de M. Popov (licencié le 2 septembre 2002 suite à des compressions de personnel) et de M. Tcherney, président de la section locale du Syndicat libre¹⁶².

V. Partenariat social

- 291.** En mai 2001, le gouvernement a réaffirmé que les questions soulevées dans le cas devaient être traitées dans le cadre des institutions nationales existantes compétentes en matière de partenariat social, notamment dans le cadre du Conseil national du travail et des questions sociales (CNTQS), et que la signature, en mai 2001, de l'accord général pour 2001-2003 entre le gouvernement, les employeurs et les organisations de travailleurs attestait du bon fonctionnement d'un tel partenariat dans le pays¹⁶³.
- 292.** En janvier 2003, le gouvernement a déclaré que les recommandations du CLS revêtaient un caractère constructif en ce qu'elles aidaient le pays dans ses efforts d'élargissement du dialogue social et de promotion du partenariat social. Il a déclaré qu'il était en train d'examiner les questions touchant à l'enregistrement des

¹⁵⁹ 329^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 276; 332^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 356.

¹⁶⁰ 324^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 210; 330^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 234.

¹⁶¹ 330^e rapport, *idem*, paragr. 232.

¹⁶² 332^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 342.

¹⁶³ 326^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 223.

syndicats ainsi que les propositions tendant à l'amélioration de la législation dans ce domaine; qu'en 2002 diverses étapes avaient été franchies dans le sens d'une collaboration constructive entre lui-même, les syndicats et les organisations d'employeurs; que le ministère du Travail et de la Protection sociale et les partenaires sociaux ont formulé toute une série de propositions relatives aux domaines prioritaires de coopération entre le Bélarus et l'OIT; et enfin que le CNTQS a recommencé à fonctionner et qu'un groupe tripartite d'experts sur l'application des normes de l'OIT a été constitué ¹⁶⁴.

- 293.** Le CLS a demandé au gouvernement de fournir des informations sur la mesure dans laquelle les autres organisations qui représentent les travailleurs, comme celles qui sont parties à la présente plainte, peuvent participer aux travaux des différents organes nationaux tripartites tels que le CNTQS et le Groupe d'experts sur les questions relatives à l'application des normes internationales du travail, et de répondre aux nouvelles allégations des plaignants concernant la signature, par la FSB à l'automne 2002, de l'accord général à l'insu du CSDB ¹⁶⁵.
- 294.** Par la suite, examinant à nouveau cette question, le CLS a rappelé l'importance, pour l'harmonie sociale d'un pays, de consultations régulières avec les représentants des employeurs et des travailleurs associant l'ensemble du mouvement syndical, sans considération des convictions philosophiques ou politiques de leurs dirigeants, et il a appelé instamment le gouvernement à veiller à ce que les organisations représentatives des travailleurs concernés puissent participer de manière effective aux travaux des différentes instances constituées pour promouvoir le dialogue social ¹⁶⁶.
- 295.** En septembre 2003, le gouvernement a indiqué que le CSDB détenait un siège au CNTQS bien qu'il ne comptât plus que 4 000 membres. Le gouvernement a cependant reconnu que le CSDB n'avait pas pris part aux travaux du CNTQS depuis août 2002. Les parties plaignantes ont déclaré que, en dépit des assurances affichées par le gouvernement, le président du CSDB avait été empêché d'assister à la réunion du CNTQS du 9 octobre 2003. Le CLS a prié instamment le gouvernement de veiller à ce que ces allégations fassent l'objet d'investigations indépendantes ¹⁶⁷.

¹⁶⁴ 330^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 225.

¹⁶⁵ *Idem*, paragr. 230 et 237.

¹⁶⁶ 331^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 165.

¹⁶⁷ 332^e rapport, *op. cit.*, note 81, paragr. 353.

Partie IV

Arguments et informations concernant les éléments de fait sur lesquels la commission a enquêté

- 296.** Cette partie du rapport comprend une analyse des arguments et des informations examinés par la commission. Les informations parvenues directement à la commission recouvrent les communications et documents émanant des parties plaignantes, du gouvernement et d'un certain nombre d'organisations nationales de travailleurs et d'employeurs et d'organisations internationales de travailleurs, de même que les témoignages écrits et oraux recueillis au cours de la mission effectuée au Bélarus en avril 2004, les déclarations et témoignages recueillis lors des audiences tenues par la commission en avril 2004. Lorsqu'il est fait référence aux procès-verbaux des audiences, des notes de bas de page donnent le nom de la partie concernée et précisent le numéro de la séance au cours de laquelle la déposition a été prise.

Chapitre 10

La législation du travail et son impact sur la liberté syndicale

I. Introduction: aperçu général des arguments

297. Les parties plaignantes ont argué que le gouvernement avait adopté et promulgué une législation et des décrets de l'exécutif à caractère antisyndical. Elles ont insisté en particulier sur le décret présidentiel n° 2 «relatif à certaines mesures réglementant l'activité des partis politiques, syndicats et autres organisations à but social; le Code du travail de 2000; le décret présidentiel n° 8 relatif à certaines mesures d'amélioration des dispositions applicables à l'acceptation et l'utilisation d'une aide financière à titre gratuit provenant de l'étranger; le décret présidentiel n° 11 portant diverses mesures d'amélioration des procédures prévues pour la tenue d'assemblées, rassemblements, cortèges et autres manifestations de masse ou actions de piquet; l'arrêté ministériel n° 1804 «relatif à diverses mesures de protection des droits des travailleurs syndiqués». A la deuxième session de la commission, à Minsk et à Genève, les parties plaignantes ont continué d'arguer que ces textes violent les conventions de l'OIT n° 87 et 98 et ont produit verbalement et par écrit de nouveaux éléments. Elles ont affirmé que, bien que le pays soit Membre de l'OIT depuis longtemps et que l'article 8 de sa Constitution proclame son attachement aux normes internationales, de nombreux décrets et de nombreuses lois non seulement ne reconnaissent pas la primauté des garanties syndicales, mais, dans certains cas, violent les normes internationales¹⁶⁸.

298. Le gouvernement a contesté les dires des parties plaignantes, arguant que les dispositions législatives de la République du Bélarus sont conformes aux normes internationales. Il a également fourni à la commission, lors de la deuxième session, des éléments écrits et oraux tendant à faire ressortir la cohérence de la législation du Bélarus avec les principes internationaux concernant la liberté syndicale et il a replacé la question dans un contexte international et socio-historique. Tout en soutenant que la législation du Bélarus est conforme aux normes internationales, le gouvernement a reconnu que des améliorations seraient possibles¹⁶⁹.

II. Décret présidentiel n° 2: la question de l'enregistrement

A. Arrière-plan général et arguments

299. Les parties plaignantes ont argué que, en soi, l'enregistrement tel que prévu par le décret présidentiel n° 2, est en contradiction avec la convention n° 87¹⁷⁰. La

¹⁶⁸ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance IV.

¹⁶⁹ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

¹⁷⁰ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance IV.

pratique en question ne se résume pas à une notification purement formelle mais consiste plutôt en une autorisation préalable requise d'un syndicat pour pouvoir fonctionner. Les règles et procédures en la matière sont longues et complexes. Le décret présidentiel n° 2 a eu pour effet, à de nombreuses reprises, le non-enregistrement de syndicats à travers les implications pratiques de la règle relative à l'adresse légale, qui n'est souvent pas une question simple, et de celle qui prescrit de représenter au moins 10 pour cent de l'effectif au niveau de l'entreprise. Les parties plaignantes ont déclaré que, dans les faits, tout nouveau syndicat n'étant pas favorable au gouvernement n'obtient pas son enregistrement ¹⁷¹.

- 300.** Les parties plaignantes ont fourni à la commission des précisions sur certains cas sur lesquels l'enregistrement a été refusé pour ces raisons et où le syndicat n'a pas pu accéder aux droits qui découlent de l'enregistrement. Cela s'est produit pour un certain nombre de syndicats auxquels les organes d'enregistrement avaient souvent donné des instructions contradictoires quant à la nature des obligations légales et aux dispositions à prendre pour se mettre en règle. L'appareil judiciaire semble lui aussi avoir quelque peu fait preuve d'obstruction sur ce plan. Ainsi, dans certains cas, des syndicats ayant finalement obtenu leur enregistrement ont vu cette décision annulée sur appel.
- 301.** Au cours des audiences, le gouvernement a fait valoir que l'obligation d'enregistrement ne concerne pas simplement les syndicats mais au contraire s'applique également à tous les organismes non gouvernementaux. Un syndicat ne peut cependant exercer ses activités sans être enregistré. Le gouvernement affirme ne pas croire que soumettre les syndicats à l'enregistrement équivaille à les obliger à obtenir une autorisation préalable et il a souligné que le décret pertinent est assorti d'une réglementation donnant des instructions détaillées sur la marche à suivre pour accomplir cette démarche, et qu'il ménage la possibilité de faire appel en cas de refus, ce qui garantit que l'enregistrement n'est pas accordé de manière discrétionnaire. Le gouvernement a contesté certains cas spécifiques évoqués par les parties plaignantes, arguant qu'en l'espèce il y avait eu des raisons valables de refuser l'enregistrement ¹⁷².
- 302.** Le gouvernement a fait valoir que les syndicats et leurs structures subsidiaires dûment enregistrés bénéficient de la personnalité morale, même si les secondes ont la faculté d'opter pour la simple inscription plutôt que pour l'enregistrement dans le cas où elles n'ont pas besoin d'acquérir la personnalité morale, ce qui les dispense du même coup de la règle de représentativité minimale de 10 pour cent. Dans les faits, 22 000 structures subsidiaires ont été enregistrées en application du décret et 59 demandes seulement ont été rejetées, en règle générale en raison de l'insuffisance des informations soumises ¹⁷³.
- 303.** On examine spécifiquement au chapitre 11 l'application pratique du décret présidentiel n° 2.

¹⁷¹ M. Fedynitch, audiences formelles, séance IV.

¹⁷² Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

¹⁷³ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

B. Adresse légale

- 304.** Les parties plaignantes ont déclaré que l'obligation pour les syndicats d'avoir une adresse légale n'est pas exprimée de manière explicite dans le décret. Malgré cela, cette obligation est appliquée avec rigueur. Toute tentative de création d'une nouvelle section de base du Syndicat libre du Bélarus (SLB), par exemple, a bien souvent échoué du fait que le syndicat n'est pas parvenu à obtenir l'adresse légale obligatoire pour son enregistrement. Les parties plaignantes ont signalé à la commission qu'un syndicat doit en général obtenir dans un premier temps une adresse légale auprès de l'entreprise concernée. Si l'entreprise ne fournit pas cette adresse légale, le syndicat est alors contraint d'envisager de louer des locaux ailleurs. Le prix de la location de locaux dans le secteur privé est en général prohibitif pour les syndicats; l'espace libre appartenant à l'Etat leur est souvent refusé et; selon le Code du logement, une résidence à usage privé ne peut être utilisée à des fins autres que résidentielles et ne peut par exemple servir d'adresse légale à un syndicat. Tous ces éléments concourent à laisser aux syndicats bien peu d'options pour leur enregistrement. Il en va ainsi en particulier lorsque des syndicats, bien que disposant de locaux, ne parviennent pas à faire reconnaître ceux-ci comme étant leur adresse légale¹⁷⁴.
- 305.** Les représentants du ministère de la Justice ayant rencontré la commission à Minsk ont expliqué qu'il existe, outre le décret n° 2, d'autres éléments de législation qui s'appliquent dans ce domaine. Le premier est le Code du logement, article 8(1), qui dispose que des locaux à destination d'habitation ne peuvent être utilisés qu'à cette fin. D'autres utilisations sont possibles mais seulement avec la permission des autorités exécutives et administratives locales (article 8(4)). Il en résulte qu'un logement ne peut être utilisé comme adresse légale pour un syndicat et que seuls des locaux n'étant pas à usage d'habitation peuvent servir d'adresse légale. De plus, le décret présidentiel n° 439 détermine les usages auxquels les biens d'Etat peuvent être affectés.
- 306.** La question de savoir exactement ce qui peut être utilisé comme adresse légale a été soulevée lors des discussions avec la commission à Minsk. Les parties plaignantes ont évoqué une lettre du ministère de la Justice au SLB datée du 13 décembre 1999, dans laquelle il est dit qu'un garage pourrait éventuellement convenir comme adresse légale. Contrairement à cela, le ministère de la Justice a affirmé qu'un garage ne peut servir d'adresse légale pour un syndicat, étant donné que les locaux doivent par leur nature se prêter raisonnablement à l'usage de siège d'une personne morale. L'espace matériel disponible susceptible d'être utilisé pour des activités administratives a lui aussi son importance. Les parties plaignantes ont déclaré que cela constituait un obstacle supplémentaire à l'obtention d'une adresse légale, comme l'est d'ailleurs le flou entourant la notion de ce que l'organisme d'enregistrement considère comme adéquat.
- 307.** Pour cette raison, le SLB a saisi la Cour suprême d'une demande en annulation du règlement annexé au décret qui prescrit de fournir une adresse légale. La Cour suprême a cependant, par décision du 21 octobre 2001, refusé de se saisir de cette

¹⁷⁴ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance IV.

question, considérant que celle-ci ne rentrait pas dans sa juridiction. Le président de la Cour suprême, que la commission a rencontré à Minsk, a expliqué que la cour n'a pas compétence pour fournir des éclaircissements sur la législation en l'absence d'un exemple précis.

- 308.** Au cours des audiences, le gouvernement a déclaré qu'il ne considérerait pas l'obligation relative à l'adresse légale comme exceptionnelle ou contraire aux normes de l'OIT et il a invoqué la pratique de l'OIT voulant que cette organisation tienne compte, lors de l'examen de telles questions, des particularités de chaque pays. L'obligation d'une adresse légale posée par le décret présidentiel n° 2 est conforme aux dispositions générales du Code civil prévoyant que tout organisme doit avoir une adresse légale. Répondant aux questions de la commission, un représentant du ministère de la Justice a expliqué que l'adresse légale d'un organisme doit permettre de situer celui-ci, étant donné que le Code civil prévoit que l'enregistrement d'une personne morale doit se faire au lieu même où ses instances dirigeantes ont leur siège¹⁷⁵. Le lieu où le syndicat exerce ses activités est en général une notion plus large que le siège dudit syndicat, même si parfois l'un et l'autre coïncident. Le Code civil et le décret présidentiel n° 2 ont pour effets conjugués qu'un syndicat fonctionnant dans un district ne peut pas avoir une adresse légale dans un autre district. L'enregistrement doit s'effectuer au lieu où le syndicat est sis et où il exerce ses activités. Les précisions concernant l'«adresse légale», prescrites d'une manière générale dans le règlement, ne sont pas énoncées dans le décret mais elles peuvent résulter implicitement de ce dernier lorsque l'article 3 de celui-ci est lu conjointement à la loi générale (et en particulier au Code civil)¹⁷⁶.
- 309.** L'adresse légale n'était donc pas nécessairement celle de l'entreprise dans le cas des syndicats souhaitant obtenir leur enregistrement. Le gouvernement a expliqué au cours des audiences qu'il n'y a aucune obligation pour l'employeur de mettre des locaux et d'autres moyens matériels à la disposition des syndicats fonctionnant dans une entreprise; en fait, beaucoup d'employeurs n'ont pas été en mesure de fournir des locaux à tous les syndicats, tout simplement parce qu'ils n'avaient pas assez d'espace pour cela. L'article 28 de la loi sur les syndicats énonce le droit pour l'employeur de fournir des locaux à cette fin aux salariés mais cela ne crée nullement une obligation pour lui de fournir de tels locaux. En réponse à une question de la commission quant à la faculté, pour un syndicat non enregistré, de négocier avec un employeur pour obtenir des locaux, le gouvernement a déclaré que les syndicats ne peuvent exercer leur activité sans avoir été enregistrés¹⁷⁷.

C. Règles concernant la représentativité minimale

- 310.** Les parties plaignantes ont argué que l'obligation de représenter au minimum 10 pour cent de l'effectif est contraire à la convention n° 87 et constitue un obstacle

¹⁷⁵ Code civil, art. 50: «L'adresse (les coordonnées) d'une personne morale correspond au lieu de son enregistrement public dans la mesure où, conformément à la législation, les statuts de cette personne morale n'en disposent pas autrement.»

¹⁷⁶ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

¹⁷⁷ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

de poids à l'enregistrement des syndicats¹⁷⁸. Le gouvernement a déclaré que cette obligation n'a rien d'excessif dans la pratique et que, en tout état de cause, elle ne s'applique qu'à des organisations syndicales autonomes et non à des structures subsidiaires de syndicats de branche ou de syndicats nationaux. Il a fait valoir par ailleurs que la convention n° 87 n'énonce rien de spécifique quant à la représentativité minimale, si ce n'est à considérer que celle-ci doit être raisonnable¹⁷⁹.

- 311.** Alors qu'il a été énoncé clairement que l'obligation de représenter au moins 10 pour cent de l'effectif ne s'applique qu'à des syndicats autonomes créés au niveau de l'entreprise, les parties plaignantes ont remis à la commission, à Minsk, des jugements concernant une affaire précise dans laquelle cette prescription des 10 pour cent a été appliquée à une structure subsidiaire. En l'espèce, la section de base du Syndicat libre du Bélarus de l'entreprise «Khimvolokno», à Grodno, s'est vu refuser son enregistrement sur cette base. Elle a fait appel en première instance de cette décision de refus de la part de l'organe d'enregistrement, sur quoi le tribunal a rendu une ordonnance obligeant le comité exécutif de Grodno à procéder à son enregistrement. Mais le président du tribunal régional de Grodno, dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, a élevé une protestation devant le présidium de la cour pour obtenir l'annulation de la décision de l'instance inférieure au motif que celle-ci n'avait pas vérifié tous les documents, y compris ceux ayant trait à l'obligation de représentativité de 10 pour cent prévue par le décret n° 2.
- 312.** Le présidium du tribunal régional a infirmé la décision rendue en première instance et a renvoyé l'affaire devant celle-ci pour nouvel examen. Le présidium a fondé cette décision d'annulation sur le fait que le syndicat n'avait pas fourni d'information sur le nombre de ses adhérents, alors que le décret stipule que ce nombre doit correspondre à au moins 10 pour cent des effectifs et être au moins de dix. Revoyant l'affaire une deuxième fois, l'instance inférieure a rendu une nouvelle décision, refusant cette fois-ci l'enregistrement à ce syndicat. Saisie par le SLB, la Cour suprême a dit pour droit qu'il n'y avait aucun motif d'annuler la décision du tribunal régional puisqu'il apparaissait clairement que le SLB n'avait pas communiqué toutes les pièces pertinentes et n'avait donc de ce fait pas satisfait pleinement aux obligations à remplir pour l'enregistrement.
- 313.** Interrogés sur ce point par la commission lors des audiences, les représentants du gouvernement n'ont pas été en mesure d'expliquer cette affaire, laquelle contredit leurs déclarations antérieures selon lesquelles la prescription minimale de 10 pour cent ne s'appliquerait qu'à des structures syndicales subsidiaires¹⁸⁰.

D. Commission d'enregistrement

- 314.** Conformément à l'article 7 du Règlement relatif à l'enregistrement d'Etat (réenregistrement) des partis politiques, syndicats et autres associations publiques, c'est à l'organe d'enregistrement régional compétent qu'il appartient de déterminer

¹⁷⁸ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance IV.

¹⁷⁹ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

¹⁸⁰ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

si un syndicat doit être enregistré ou non et cela, «sur la base des conclusions de la Commission nationale». Au cours des audiences, les parties plaignantes ont expliqué que le décret n° 2 introduit des règles beaucoup plus complexes que celles qui existaient antérieurement et qu'il était devenu plus difficile pour les syndicats d'obtenir leur enregistrement avec ce nouveau système que cela n'était le cas avec l'ancien¹⁸¹. Toujours selon les parties plaignantes, le système n'est pas transparent et, en particulier, la composition de la nouvelle Commission nationale d'enregistrement instituée par le décret n'a pas été rendue publique mais elle inclut des membres des services de sécurité, de départements de l'administration et de ministères et cette instance est présidée par le directeur adjoint de l'Administration présidentielle. De plus, cette commission d'enregistrement ne compte parmi ses membres aucun représentant des syndicats¹⁸².

- 315.** Les représentants du gouvernement ont confirmé, lors des audiences, que le directeur adjoint de l'Administration présidentielle préside effectivement la commission d'enregistrement mais ils ont indiqué ne pas connaître eux-mêmes sa composition dans son intégralité. S'il est vrai que tous ses membres ne sont pas des juristes, ce sont des juristes du ministère de la Justice qui préparent la documentation sur la base de laquelle cette commission prend ses décisions. Il ne s'agit pas d'un organe arbitraire mais d'une instance qui a un rôle clairement défini et qui fonctionne selon des règles collégiales¹⁸³.
- 316.** Le gouvernement a exposé que l'idée selon laquelle la commission d'enregistrement rendrait des décisions arbitraires de grande portée était tout à fait erronée et qu'en fait cette commission n'a, conformément à la législation, aucun pouvoir discrétionnaire. En substance, la seule conclusion à laquelle la commission d'enregistrement puisse parvenir est de déterminer si oui ou non les documents appropriés ont été soumis. Elle transmet cette conclusion, qui détermine si l'enregistrement est possible, à l'organe d'enregistrement compétent et c'est ce dernier qui décide s'il y a lieu de procéder à l'enregistrement. La commission d'enregistrement rend des conclusions qui ont, par nature, valeur de recommandation, de sorte que l'organe d'enregistrement n'est pas tenu de les accepter; le gouvernement se réfère sur ce point à l'article 7 du règlement annexé au décret n° 2.
- 317.** S'agissant du rôle exact de la commission d'enregistrement, les représentants du gouvernement ont expliqué, lors des audiences, que l'article 7 du règlement relatif à l'enregistrement d'Etat dispose:

Après les avoir examinées, l'organe d'enregistrement envoie à la Commission nationale d'enregistrement (de réenregistrement) des associations publiques les pièces qui lui ont été soumises pour l'enregistrement d'Etat (réenregistrement) afin que cette commission rende ses conclusions sur la possibilité de procéder à l'enregistrement (réenregistrement) de l'association en question et communique cette

¹⁸¹ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance IV.

¹⁸² M. Fedynitch, audiences formelles, séance IV.

¹⁸³ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

décision à l'organe d'enregistrement dans les cinq jours. Ce dernier, sur la base des conclusions de la Commission nationale, prend sa décision quant à l'enregistrement d'Etat (réenregistrement) de l'association qui en a fait la demande.

- 318.** Le témoin des parties plaignantes a déclaré ne pas croire qu'il y ait eu un seul cas où l'organe d'enregistrement ait ignoré les recommandations de la Commission nationale et que, en fait, les conclusions de ladite commission sont considérées comme contraignantes¹⁸⁴.
- 319.** Le gouvernement a dit en conclusion que cette procédure est celle qui s'applique à toutes les associations, qu'il n'y a rien de secret à propos de la commission d'enregistrement et que cette question n'a pas, autant qu'il sache, une importance si considérable¹⁸⁵.

III. Décrets présidentiels n^{os} 8 et 24: la question de l'aide provenant de l'étranger

- 320.** Le décret présidentiel n^o 24 relatif à l'acceptation et l'utilisation d'une aide à titre gratuit provenant de l'étranger, qui remplace le décret n^o 8, instaure un système selon lequel toute aide à titre gratuit provenant de l'étranger doit être enregistrée auprès de l'Administration présidentielle avant de pouvoir être utilisée. Les parties plaignantes ont argué que ces deux décrets restreignent le droit des organisations d'employeurs et de travailleurs de recevoir un soutien de l'étranger pour leur action dans le pays. L'aide financière de l'étranger ne peut être utilisée pour l'organisation et la tenue de réunions, rassemblements, cortèges de rue, manifestations, piquets ou actions de grève ni pour la fabrication et la diffusion de supports de campagne, la tenue de séminaires ou d'autres formes encore de campagnes politiques de masse. La procédure établie permet aux autorités d'exercer de fait un contrôle sur les finances des syndicats. Ces décrets contreviennent aux normes internationales garantissant la liberté d'association à la fois du fait qu'ils permettent aux autorités de s'immiscer dans les affaires syndicales et parce qu'ils permettent de prononcer la dissolution d'un syndicat sur la base d'une seule infraction.
- 321.** Au cours des audiences, le gouvernement a exposé que le décret n^o 24 a rendu la situation transparente. L'enregistrement de l'aide provenant de l'étranger est une procédure simple et rapide et l'on ne saurait soulever d'objection à ce propos, étant donné que beaucoup de pays appliquent des règles similaires pour l'enregistrement d'une telle aide. La procédure n'empêche pas les syndicats de recevoir une aide de l'étranger, tant que leur intention est d'utiliser cette aide à des fins légitimes¹⁸⁶. De plus, ces décrets ne visent pas tous les syndicats mais ils couvrent toutes les associations¹⁸⁷.

¹⁸⁴ M. Fedynitch, audiences formelles, séance IV.

¹⁸⁵ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

¹⁸⁶ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

¹⁸⁷ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

- 322.** Lors d'une réunion à Minsk, des représentants de l'Union biélorusse «P^r Kouniavsky» des entrepreneurs et employeurs (UBEE) ont indiqué à la commission que, s'ils ne considèrent pas le décret présidentiel n° 8 comme équivalant à une interdiction de recevoir une aide étrangère, des problèmes se posent néanmoins par le fait que tous les projets d'assistance technique sont soumis à enregistrement, procédure coûteuse et qui prend du temps. D'après leur propre expérience, il a fallu environ deux mois, par le passé, pour obtenir l'autorisation prescrite d'utiliser une aide étrangère.

IV. Le décret présidentiel n° 11 et la loi sur les activités de masse

- 323.** La loi sur les activités de masse, qui incorpore substantiellement les dispositions du décret présidentiel n° 11, aurait pour finalité le contrôle des actions de protestation au Bélarus, y compris des activités menées par les syndicats et des actions de piquet menées par des personnes isolées. Lors des audiences, les parties plaignantes ont argué que ce décret et cette loi restreignent le droit de mener des actions de protestation. En particulier, l'article 15 de la loi prévoit la dissolution des syndicats en cas d'infraction aux obligations législatives et des sanctions administratives en cas d'infraction. Des détails ont été donnés à propos d'un cas où la détention administrative a été infligée à l'issue d'une audience particulièrement rapide à un contrevenant qui avait organisé illégalement un piquet¹⁸⁸.
- 324.** Les dispositions de la loi sur les activités de masse ont été appliquées d'une manière telle que la tenue effective de manifestations et de piquets se trouve finalement interdite. Le pouvoir que son article 6 confère à l'organe exécutif et administratif local pour modifier la date, le lieu et l'heure d'une manifestation est utilisé de telle sorte que les manifestations de masse ne peuvent avoir lieu qu'en des lieux éloignés et peu fréquentés de la ville. Les parties plaignantes ont expliqué qu'il est dénué de tout intérêt d'organiser une manifestation ou un piquet sur la place de Bangalore, où les manifestations syndicales sont toujours reléguées. Cette manière de procéder a pour effet de rendre totalement illusoire le droit d'organiser des manifestations de masse au Bélarus¹⁸⁹.
- 325.** Le gouvernement a expliqué, au cours des audiences, que le décret n° 11 et la loi sur les activités de masse instaurent une procédure permettant d'organiser les manifestations de masse et sont nécessaires pour protéger les droits de la société au sens large et assurer l'ordre. Ces instruments n'ont pas d'autre but. Le décret s'applique d'ailleurs à toutes les associations. De plus, si la législation permet effectivement la dissolution, le fait est qu'aucun syndicat n'a été dissous en application de ses dispositions¹⁹⁰.
- 326.** Au cours des audiences, répondant aux questions, les représentants du gouvernement ont expliqué que la loi prescrit simplement à une personne souhaitant tenir seule un piquet d'en faire la demande auprès des autorités

¹⁸⁸ M. Boukhvostov, audiences formelles, séances II et IV. Cet épisode est abordé plus en détail au chapitre 12.

¹⁸⁹ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance IV.

¹⁹⁰ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

compétentes, en déclarant ses intentions. A défaut d'une telle autorisation, l'intéressé se trouve en infraction par rapport au Code administratif. En cas d'infraction, cependant, la détention administrative ne peut être prononcée que par le tribunal, au terme d'une audience au cours de laquelle le comparaissant a droit à être assisté d'un avocat. Le gouvernement a expliqué qu'une personne visée par une telle sanction peut faire appel de celle-ci devant le Procureur général dès qu'elle devient effective. Les représentants du gouvernement ont exposé que, pour le cas où l'intéressé a choisi de ne pas être assisté à l'audience, les personnes placées en détention reçoivent régulièrement la visite du Procureur général et peuvent à cette occasion demander la révision de leur condamnation¹⁹¹. Les représentants du gouvernement ont ainsi émis un avis contraire à celui du président de la Cour suprême, lequel a déclaré à la commission lors d'une visite à Minsk qu'à son avis il est impossible de faire appel contre une sanction administrative sans avoir préalablement exécuté la peine, en raison du délai que nécessite la procédure judiciaire, conjugué au fait que la détention a un effet immédiat. De l'avis du président de la Cour suprême, il ne peut être fait appel d'une telle condamnation qu'à l'expiration de celle-ci uniquement pour une question de principe.

- 327.** En dernier lieu, le gouvernement a expliqué que le décret n° 11 est toujours en vigueur mais que ses dispositions ont été consolidées en une loi sur les activités de masse. Il figure sur une liste de décrets qui vont être abrogés, cela n'étant seulement qu'une question de temps¹⁹².

V. Législation générale du travail

A. Droit de grève

- 328.** Les plaignants ont déclaré que le droit de grève, garanti aux travailleurs biélorusses par la Constitution et aussi en vertu des conventions de l'OIT, a été limité par le Code du travail entré en vigueur en 2000 et, en particulier, par la procédure particulièrement longue que ce dernier instaure.

- 329.** De l'avis du gouvernement, les travailleurs du Bélarus jouissent du droit de grève. Le Code du travail fixe une procédure claire sur ce plan. Le gouvernement a ajouté qu'il ne reconnaît pas que la convention n° 87 couvre le droit de grève, et il considère qu'il existe en fait des interprétations diverses de la signification effective des normes internationales du travail. Enfin, il estime ne pas être le seul Membre de l'OIT à avoir cette position¹⁹³.

B. Indépendance des syndicats

- 330.** Les parties plaignantes ont appelé l'attention de la commission, lors des entretiens tenus à Minsk et lors des audiences tenues à Genève, sur le fait que, dans sa teneur

¹⁹¹ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

¹⁹² Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

¹⁹³ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

la plus récente, la loi sur les syndicats ne garantit plus explicitement l'indépendance des syndicats et que le Président de la République jouit, en vertu de la Constitution, d'un pouvoir lui permettant de supprimer des articles des projets de loi avant que ceux-ci ne passent en force de loi ¹⁹⁴.

331. Les parties plaignantes ont allégué que l'engagement exprimé par l'ordonnance présidentielle n° 639 de faire participer les syndicats à la rédaction des projets de loi qui les concernent correspond en fait à une promesse sans aucun contenu ¹⁹⁵. Si des syndicats peuvent avoir été associés à l'élaboration de la nouvelle loi sur les syndicats de 2000, cela ne veut pas dire pour autant que les projets de changement qui ont été discutés aient été adoptés. En particulier, les parties plaignantes ont exposé que la clause de la loi antérieure prescrivant aux syndicats d'être indépendants avait certes été reprise dans le projet de loi de 2000 lorsque les syndicats ont été consultés mais que cette clause n'apparaît pas dans la loi sur les syndicats telle qu'adoptée, le Président de la République ayant usé des pouvoirs que lui confère l'article 100 de la Constitution pour la supprimer ¹⁹⁶, si bien que ce principe ne trouve plus son expression dans la loi actuelle ¹⁹⁷. Il en résulte que l'indépendance des syndicats n'est plus garantie par la législation.

332. Le gouvernement a reconnu que la loi sur les syndicats ne se réfère plus spécifiquement à l'«indépendance» des syndicats mais il considère que cela ne les rend pas pour autant dépendants. Le premier article de la loi dispose qu'ils peuvent agir librement. Dans un tel contexte, le mot «indépendants» n'est pas nécessaire ¹⁹⁸.

C. Recours à des contrats à durée déterminée

333. Lors des entretiens ayant eu lieu à Minsk, les parties plaignantes ont appelé l'attention de la commission sur le décret présidentiel n° 29 (26 juillet 1999) qui autorise les employeurs du Bélarus à conclure des contrats à durée déterminée d'un an ¹⁹⁹. En application de ce décret, la conclusion d'un contrat à durée déterminée s'effectue selon une procédure prévue par la législation. Des travailleurs qui étaient jusque-là employés sans limite de durée ont été avisés de leur transfert sous le régime d'un contrat à durée déterminée avec un préavis d'un mois, tout refus des nouvelles conditions devant entraîner la cessation de la relation d'emploi en tant que refus de changements concernant des conditions de travail essentielles.

¹⁹⁴ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance IV.

¹⁹⁵ Ordonnance présidentielle n° 639, art. 3.2: «Avec la participation des associations d'employeurs de niveau national et de la Fédération des syndicats du Bélarus, établir et soumettre avant le 1^{er} janvier 1998 au Président de la République du Bélarus, conformément à la procédure établie, des projets de loi modifiant et complétant les lois de la République du Bélarus concernant les syndicats, les conventions et contrats collectifs et la procédure de règlement des conflits collectifs du travail, compte tenu des dispositions du présent décret.»

¹⁹⁶ Constitution, art. 100: «Si le Président n'est pas d'accord avec le texte d'un projet de loi, il le renvoie accompagné de ses objections devant la Chambre des représentants, laquelle l'examine en même temps que lesdites objections dans un délai de 30 jours ... le projet est signé par le Président et acquiert force de loi sans les dispositions qui en ont été supprimées par le Président.»

¹⁹⁷ L'article 2 de la loi sur les syndicats n'a pas acquis force de loi.

¹⁹⁸ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

¹⁹⁹ Les éléments de fait relatifs à cette question sont abordés au chapitre 13.

- 334.** Les parties plaignantes ont fourni une abondance de détails de cas dans lesquels ce décret a servi d'instrument de discrimination antisyndicale. Le transfert sous cette forme moins désirable d'emploi a été utilisé pour punir des militants et des membres de syndicats «indépendants», dont un nombre disproportionné ont vu leur contrat d'emploi non renouvelé à son échéance.
- 335.** Le gouvernement a déclaré que ce décret était un exemple de ses réformes législatives tendant à l'instauration ferme d'une économie de marché dans le pays. L'introduction du contrat à durée déterminée est en ce sens une étape indispensable et ce système a rencontré une résistance compréhensible de la part des travailleurs et de leurs représentants bien qu'il ait été mis en application d'une manière équitable.

D. Représentativité des syndicats

- 336.** Lors des audiences, les parties plaignantes ont fourni à la commission des textes récents qu'ils considèrent comme susceptibles de compromettre encore davantage les chances d'un mouvement syndical indépendant au Bélarus²⁰⁰. L'ordonnance présidentielle n° 57, promulguée le 9 février 2004, fixe le programme de l'activité législative pour l'année et désigne les organes responsables de chaque volet de réformes. Ainsi, le Conseil des ministres et la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) ont été priés d'élaborer un projet de nouvelle loi sur les syndicats pour septembre 2004, avec un texte prêt à être discuté en décembre 2004. Le 26 mars 2004, le Conseil des ministres, à travers l'arrêté n° 341, a adopté le programme d'activités législatives défini par l'ordonnance présidentielle n° 57. S'agissant de la loi sur les syndicats, il prévoit que la question de la représentativité est incluse pour discussion et que les ministres de la Justice et du Travail, ainsi que la FSB, doivent fournir un projet.

²⁰⁰ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance IV.

Chapitre 11

Obstacles à l'activité syndicale

I. Introduction: Aperçu général des arguments

- 337.** Dans les pièces écrites, les parties plaignantes dénoncent un refus systématique d'enregistrement d'organisations syndicales de base; un refus de la part des autorités gouvernementales et des employeurs de fournir aux syndicats les moyens nécessaires à l'exercice d'activités légitimes, notamment une adresse légale, des moyens matériels tels que de l'espace de bureaux, avec du courant électrique et des lignes de télécommunication; l'annulation des facilités de prélèvement direct des cotisations syndicales; une ingérence dans la libre disposition par les syndicats des cotisations syndicales et des droits d'adhésion; et enfin le gel d'avoirs bancaires de syndicats.
- 338.** Au cours des audiences qui se sont tenues à Genève, les parties plaignantes ont réitéré leurs déclarations antérieures selon lesquelles l'activité syndicale au Bélarus se serait heurtée à des obstacles. La question de l'enregistrement est apparue cruciale étant donné qu'à défaut d'un tel enregistrement un syndicat ne peut fonctionner. Un système caractérisé de refus d'enregistrement d'organisations de base existerait, se manifestant principalement par le refus de l'adresse légale, dans l'intention de parvenir à la disparition des syndicats indépendants. Les difficultés financières éprouvées par les syndicats indépendants découlent, dans une certaine mesure, des problèmes touchant à leur enregistrement. En termes financiers, le pouvoir exercé par les autorités gouvernementales sur les activités des syndicats recouvre la forme de la suppression du prélèvement direct des cotisations syndicales, du gel des avoirs bancaires et d'une ingérence dans l'utilisation des cotisations syndicales. Le rétablissement du prélèvement direct des cotisations a constitué pour la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) une gratification de son retour dans le giron gouvernemental ²⁰¹.
- 339.** Le gouvernement a fait valoir que la législation biélorusse garantit aux syndicats le droit de définir leurs propres structures de manière indépendante et réglemente par ailleurs l'octroi, par l'employeur, de facilités à ceux-ci. Il a déclaré que de nombreux problèmes soulevés par les parties plaignantes, comme la suppression du système de prélèvement direct des cotisations ou encore le gel des avoirs bancaires, ont été résolus. Il a contesté qu'il y ait eu, au Bélarus, restriction du droit des syndicats de disposer librement des cotisations de leurs membres.
- 340.** Au cours des audiences, le gouvernement a réaffirmé que le décret présidentiel n° 2 concernant l'enregistrement ne s'applique pas seulement aux syndicats mais aussi à

²⁰¹ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance III.

d'autres organismes. Le refus d'enregistrement d'un syndicat a souvent été basé sur des motifs légitimes – l'incapacité du syndicat de produire une adresse légale ou les pièces appropriées. Dans certains cas, des syndicats persistaient à vouloir déclarer leur adresse légale dans des locaux inappropriés ou dans une région incorrecte. Il n'y a eu refus d'enregistrement que dans 0,003 pour cent des cas, plus précisément dans le cas de 59 organisations du premier degré²⁰².

II. Refus d'enregistrement

A. Généralités

- 341.** Les parties plaignantes ont réitéré que le décret présidentiel n° 2 a instauré une procédure d'enregistrement qui, tout en étant rédigée dans des termes ne suscitant pas trop de critiques, a été mise en pratique d'une manière telle qu'elle instaure de fait une obligation d'autorisation préalable. En particulier, par suite de l'obligation stipulée par le décret de fournir, pour les syndicats, une adresse légale, bon nombre de ceux-ci se sont vu refuser l'enregistrement. Ce décret a instauré peu à peu un certain système selon lequel l'employeur refuse de fournir des locaux à un syndicat ou à une organisation de premier niveau, ce qui a pour effet que l'organisation en question n'obtient pas l'enregistrement indispensable à l'exercice de ses activités. Cette situation nouvelle tranche sensiblement par rapport à ce qu'il en était avant l'adoption du décret, où les organisations se constituaient librement, sans autorisation préalable.
- 342.** Au cours de la mission de la commission à Minsk, les parties plaignantes ont communiqué à celle-ci plusieurs décisions du Procureur général montrant à l'évidence les effets d'un refus d'enregistrement sur des activités syndicales. Par exemple, la commission a eu connaissance d'une décision du Procureur général en date du 17 février 2000 concernant l'accès du Syndicat libre du Bélarus (SLB) à l'entreprise «Zenit» de Moghilev. Le Procureur général n'a pas donné suite à la demande du SLB d'ouverture d'une procédure pénale arguant que, l'organisation de premier degré n'ayant pas été enregistrée, il n'y avait pas eu infraction. Dans un autre exemple, les parties plaignantes ont communiqué une décision du procureur du district Oktyabr, de Grodno, en date du 12 octobre 2000, concernant une plainte pour discrimination antisyndicale déposée par le SLB. En l'espèce, le procureur a estimé que les allégations étaient infondées et, qui plus est, comme le syndicat n'avait pas été enregistré, le refus de la part de la direction de l'entreprise de reverser les cotisations syndicales à la structure nationale du SLB n'était pas illégal.
- 343.** Au cours des audiences tenues à Genève, les représentants du gouvernement n'ont pas accepté de convenir que le décret présidentiel n° 2 puisse être considéré comme une obligation d'autorisation préalable ni que l'obligation de produire une adresse légale puisse susciter des objections. Ils ont souligné qu'en fait le décret ne s'est traduit par un refus d'enregistrement que dans un nombre insignifiant de cas, dans lesquels assez souvent le syndicat concerné n'avait pas satisfait aux prescriptions pourtant claires ou n'avait pas fourni les pièces nécessaires²⁰³. Le gouvernement a

²⁰² Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance III.

²⁰³ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance III.

néanmoins confirmé qu'un syndicat ne pouvait exercer d'activités sans avoir été enregistré²⁰⁴.

- 344.** Au cours de la mission de la commission à Minsk, le gouvernement a ménagé des entretiens avec un certain nombre de personnalités qui ont pu fournir à la commission des informations détaillées sur la manière dont la procédure d'enregistrement se déroulait dans la pratique. En particulier, des représentants du ministère de la Justice et le Substitut du Procureur général ont expliqué que les organes d'enregistrement décident de l'enregistrement, en application de certaines règles, sur recommandation de la Commission nationale. La décision concernant l'enregistrement n'est pas discrétionnaire²⁰⁵. Le Substitut du Procureur général a indiqué à la commission que le Parquet général n'intervenait dans l'enregistrement de syndicats qu'à la demande du ministère de la Justice et non de sa propre initiative.
- 345.** Lorsque la commission a rencontré les représentants de l'Union biélorusse des entrepreneurs et employeurs (UBEE) à Minsk, ceux-ci ont exposé qu'à leur avis il y avait des problèmes avec la procédure d'enregistrement et de réenregistrement prévue par le décret présidentiel n° 2. L'UBEE, qui rassemble essentiellement de petites entreprises privées, a été la première organisation non gouvernementale à obtenir son réenregistrement en application du décret, au terme d'une procédure coûteuse et particulièrement laborieuse de collecte des pièces nécessaires pour l'ensemble des 200 organisations réunies sous son nom. En fait, le processus a pris plus de sept mois. L'UBEE a en outre fait mention d'une proposition de loi qu'elle avait faite à propos de l'enregistrement aussi bien des syndicats que des organisations d'employeurs. Cette démarche aurait voulu transformer un processus correspondant jusque-là à une demande d'autorisation en une notification de l'organe d'enregistrement de l'existence d'une nouvelle organisation. L'idée était également de clarifier la question de l'adresse légale. L'UBEE a enfin confirmé qu'aucune des entreprises mentionnées dans la plainte ne lui était affiliée et que les entreprises lui étant affiliées ont toujours fourni une adresse légale aux syndicats qui en ont fait la demande.
- 346.** Lors des entretiens ayant eu lieu à Minsk, le président de la FSB, M. Kozik, a déclaré à la commission que la FSB n'avait pas de problème d'enregistrement. Il a exposé que la fédération était une organisation assez ancienne et que l'enregistrement n'était apparu comme un problème que pour les unités syndicales nouvellement créées. Bien que la FSB soit prête à aider d'autres syndicats ayant des problèmes pour obtenir une adresse légale, les autres syndicats ont tendance à ne pas s'adresser à elle. De son point de vue, toujours, il n'y a pas de législation empêchant la constitution de syndicats ou créant des obstacles à leur fonctionnement.

B. Cas individuels

- 347.** Les parties plaignantes ont fourni des précisions sur un nombre de cas dans lesquels l'enregistrement d'une organisation de premier degré avait été refusé pour

²⁰⁴ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

²⁰⁵ Se reporter au chapitre 10 pour une discussion plus large concernant la Commission nationale et les aspects législatifs de la procédure d'enregistrement.

des raisons diverses. S'il est vrai que de nombreuses organisations du premier degré ont obtenu leur enregistrement, le fait est que la plupart de celles-ci appartenaient à la FSB. Par comparaison, les syndicats indépendants sont nombreux à avoir éprouvé des problèmes sérieux. La plus récente communication reçue du SLB en septembre 2003, dans le cadre du cas n° 2090 du Comité de la liberté syndicale, fait apparaître que l'enregistrement était toujours refusé dans 31 cas²⁰⁶.

- 348.** Dans une communication en date du 31 mai 2004, le gouvernement a fourni ses commentaires sur un certain nombre d'organisations du premier degré citées par le SLB. Le gouvernement a contesté bon nombre des cas énumérés, apportant des éléments additionnels ou contradictoires lors de l'audience et aussi dans les pièces communiquées après la fin des audiences. Le gouvernement, signalant que les parties plaignantes ont mentionné 43 cas de refus d'enregistrement ou d'inscription d'unités syndicales dans le cadre du cas n° 2090, a fait valoir que dix de ces organisations du premier degré n'avaient en fait pas demandé leur enregistrement et que, dans six autres cas, il n'y a pas eu de refus. Les cas dans lesquels l'enregistrement aurait été refusé correspondraient pour la plupart à ceux où le syndicat n'aurait pas voulu refaire une demande ni faire appel du refus devant les tribunaux.

1. Usine automobile de Moghilev, s.a. «Ekran» et «entrepreneurs privés de Moghilev – SLB»

- 349.** Les parties plaignantes ont allégué que le directeur de l'usine automobile de Moghilev avait refusé de fournir une adresse légale à la section locale du SLB, ce qui avait abouti au refus de son enregistrement par l'administration du district Oktyabr de Moghilev le 12 avril 2000. Le SLB a alors saisi le tribunal de district, qui a ordonné, en juillet 2001, l'enregistrement des organisations du premier degré affiliées au SLB de l'usine automobile de Moghilev, de la s.a. Ekran et des entrepreneurs privés de Moghilev. Mais, en février 2002, le tribunal régional de Moghilev, sur l'appel formé par le président de cette cour, a infirmé la décision prise en première instance. A l'heure actuelle, aucun de ces syndicats n'est enregistré.
- 350.** Le gouvernement a expliqué qu'en raison d'une omission persistante de la part de l'organe d'enregistrement de prendre une décision dans le cas des organisations de premier degré affiliées au SLB de l'usine automobile de Moghilev, de la s.a. «Ekran» et des entrepreneurs privés le SLB avait saisi le tribunal du district Oktyabr. Cette instance avait rendu le 16 octobre 2000 une décision ordonnant à l'administration de district d'examiner la demande. En avril 2001, l'administration de district a refusé l'enregistrement sur les motifs suivants: non production des décisions des assemblées constituantes ou de la preuve du fonctionnement effectif du SLB dans les entreprises en question; conduite d'activités illégales telles que piquets; soumission tardive de pièces, hors des délais prescrits; utilisation d'une adresse résidentielle en tant qu'adresse légale. L'appel formé par le SLB devant le tribunal du district Oktyabr a été rejeté le 11 février 2002. Par la suite, il n'y a pas

²⁰⁶ Leur liste figure à l'annexe 4.

eu de nouvelle demande d'enregistrement ou d'inscription de la part de ces organisations de premier degré.

2. Société «Polotsk-Steklovolokno» – SLB

- 351.** Les parties plaignantes ont déclaré qu'en novembre-décembre 1999 la direction avait refusé une adresse légale à l'organisation syndicale du premier degré affiliée au SLB. En mars-avril 2003, cette organisation a eu confirmation que cette question était à l'examen. En mai 2003, la direction a refusé de lui fournir une adresse légale, arguant que, pour être considéré comme légitime, ce syndicat devait satisfaire à la règle de représentativité de 10 pour cent des effectifs et qu'au 1^{er} avril 2003, 2,9 pour cent seulement des salariés de l'entreprise y adhéraient. Le directeur général de l'entreprise a demandé la suspension de toutes les transactions passant par le compte bancaire de ce syndicat, il a demandé que le syndicat soit réenregistré en liaison avec la restructuration et le changement de nom de l'entreprise et, par suite, il a refusé de signer l'accord de négociation collective avec lui. Au moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.
- 352.** Le gouvernement a répondu que l'organisation du premier degré en question a été inscrite le 26 août 1999 puis enregistrée le 3 juin 2003, par suite du changement de nom de l'entreprise et qu'il n'y a pas trace d'un refus d'enregistrement ou d'inscription de cette organisation.

3. Usine automobile de Minsk – SLTM

- 353.** Les parties plaignantes ont déclaré que, le 12 juin 2000, l'administration du district Zavodskoy a refusé l'enregistrement de la section locale du Syndicat libre des travailleurs de la métallurgie (SLTM), l'employeur ayant refusé de confirmer l'adresse légale de cette organisation. Le 4 décembre 2003, l'enregistrement a été refusé une deuxième fois. Au moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.
- 354.** Le gouvernement n'a fourni aucune information à ce sujet.

4. Usine de traitement du lin d'Orsha – SLB

- 355.** Les parties plaignantes ont déclaré que, le 1^{er} août 2000, le maire de cette localité a décidé d'annuler l'enregistrement de cette organisation du premier degré affiliée au SLB. Au moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.
- 356.** Le gouvernement n'a fourni aucune information à ce sujet.

5. Centrale thermoélectrique de Novopolotsk – SLB

- 357.** Les parties plaignantes ont expliqué que, en février 2002, la section locale du SLB s'est vu refuser une adresse légale et des locaux. En mai 2003, la direction de l'entreprise a refusé d'engager des négociations collectives avec cette organisation du premier degré affiliée au SLB dans cette entreprise. L'employeur a demandé au syndicat de produire des pièces officielles, dont le certificat d'enregistrement. Au

moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.

- 358.** Le gouvernement a expliqué que cette unité syndicale a été inscrite le 9 octobre 2000 mais devait passer par un réenregistrement suite à la modification de la de ses statuts. Le 14 janvier 2004, l'organe d'enregistrement a refusé le réenregistrement de cette organisation parce que celle-ci n'avait soumis ni le procès-verbal de l'assemblée constitutive ni la décision de l'organe compétent du syndicat conférant la personnalité morale à l'unité syndicale, ni la liste des membres de ses instances élues. En février 2004, le syndicat a fait une nouvelle demande. Le 28 avril 2004, le syndicat s'est vu refuser son enregistrement pour défaut de liste des membres de son comité directeur et de sa commission de contrôle, non-conformité du contrat de location des locaux correspondant à l'adresse légale et enfin non-conformité du nom de l'organisation avec les prescriptions du Code civil et le nom de l'entreprise.

6. Collège technologique de Baranovitchi du Bel'koop'soyouz – SLB

- 359.** Les parties plaignantes ont exposé qu'en juillet 2002 la section locale du SLB s'est vu refuser son enregistrement, bien que le directeur du collège lui eût fourni une adresse légale. Au moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.
- 360.** Le gouvernement a expliqué que cette unité syndicale n'avait pas soumis les documents prévus pour l'enregistrement à l'organe d'enregistrement.

7. Entreprise «Naftan» – SLB

- 361.** Les parties plaignantes ont déclaré qu'en août 2002 l'employeur avait refusé de confirmer l'adresse légale de la section locale du SLB. Au moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.
- 362.** Le gouvernement a expliqué que cette organisation a été inscrite le 12 mai 2000. Ce syndicat ayant modifié ses statuts, il lui a été prescrit de se faire réenregistrer. Le 14 janvier 2004, l'organe d'enregistrement a refusé l'enregistrement pour défaut de procès-verbal de l'assemblée constitutive, de la décision de l'organe syndical compétent de lui conférer la personnalité morale, de la liste des membres de ses instances élues et, enfin, de soumission de certaines pièces dans les délais. En février 2004, l'organisation a fait une nouvelle demande. Le 28 avril, son enregistrement lui a été refusé du fait qu'elle n'avait pas confirmé la liste des membres de ses instances élues ni produit le contrat de location des locaux correspondant à son adresse légale.

8. Entreprise Orshateploseti – SLB

- 363.** Les parties plaignantes ont allégué qu'en janvier 2003 la direction de l'entreprise a refusé de fournir une adresse légale à la section locale du SLB. Au moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.
- 364.** Le gouvernement n'a fourni aucune information à ce sujet.

9. Usine de montage automatisé de Baranovitchi – SLB

- 365.** En mars 2003, la direction de l'entreprise a refusé de reconnaître l'organisation de premier degré affiliée au SLB au motif que ce syndicat ne représentait pas 10 pour cent des effectifs. En août 2003, le directeur de l'entreprise a à nouveau refusé, verbalement, de fournir une adresse légale à ce syndicat.
- 366.** Le gouvernement a déclaré que ce syndicat avait été enregistré en 2001 et qu'il n'y avait pas eu refus de son enregistrement. A ce jour, cependant, ce syndicat n'est pas en activité.

10. Entreprise «Orsha-Jilfond» – SLB

- 367.** Les parties plaignantes ont déclaré que, le 27 mars 2003, la section locale du SLB s'est vu refuser une adresse légale. Au moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.
- 368.** Le gouvernement a déclaré qu'en fait ce syndicat n'a pas fait de demande d'enregistrement. Les documents d'enregistrement n'ont pas été soumis à l'organe d'enregistrement.

11. Usine d'outillage de Minsk – SLTM

- 369.** Les parties plaignantes ont déclaré que, le 2 avril 2003, la direction de cette entreprise a refusé une adresse légale à la section locale du SLTM. Au moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.
- 370.** Le gouvernement a déclaré que cette section syndicale n'a pas fourni les pièces prévues pour son enregistrement à l'organe d'enregistrement.

12. Usine Avtohydro-ousilitiel – SLTM

- 371.** Les parties plaignantes ont expliqué qu'en octobre-novembre 2003 la direction de cette entreprise, établie à Borissov, n'a pas répondu aux demandes d'adresse légale de l'organisation de premier degré affiliée au SLTM ou bien a donné des réponses «non pertinentes». Au moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.
- 372.** Le gouvernement a expliqué qu'en juillet 2001 cette section syndicale a fourni un formulaire de demande d'enregistrement à l'organe d'enregistrement compétent sans soumettre aucune autre des pièces nécessaires. Ayant été avisée que ces pièces étaient nécessaires, cette organisation a fait une deuxième demande en décembre 2001, mais à nouveau sans produire les pièces en question. Une nouvelle lettre a été adressée à cette section syndicale à ce propos.

13. Organisation de niveau régional du SLB, Baranovitchi

- 373.** Les parties plaignantes ont expliqué qu'en mars 2003 l'organisation régionale n'a pas été enregistrée parce qu'elle n'avait pas d'adresse légale. Au moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.

374. Le gouvernement a déclaré que cette organisation de niveau régional n'a pas soumis à l'organe d'enregistrement les pièces nécessaires à son enregistrement.

14. Organisation régionale du SLB, Novopolotsk-Polotsk

375. Les parties plaignantes ont déclaré qu'en août 2003 les autorités locales ont suspendu l'enregistrement de cette organisation de niveau régional du SLB à Novopolotsk-Polotsk. Au moment où ces éléments ont été examinés, ce syndicat n'était toujours pas enregistré.
376. Le gouvernement a expliqué que cette organisation a été inscrite le 3 mai 2000. En 2003, une demande d'enregistrement a été adressée au comité exécutif de Novopolotsk, alors que des amendements avaient été apportés aux statuts du syndicat. Le 16 octobre et le 9 décembre 2003, le comité exécutif de la ville a reporté cet enregistrement pour défaut de production des pièces concernant l'enregistrement d'une organisation du premier degré. Le 14 janvier 2004, l'enregistrement a été refusé pour défaut de production de la décision du SLB constituant une organisation régionale dotée de la personnalité morale. Une deuxième demande a été faite le 4 février 2004. Le 2 mars 2004, l'enregistrement a été reporté pour défaut de production des pièces confirmant que les conditions de création d'une organisation régionale étaient satisfaites (enregistrement d'au moins trois organisations du premier degré), parce que le contrat de location était signé par le président de la section syndicale alors que les statuts du syndicat ne confèrent pas au président d'une organisation régionale le droit de signer des contrats à caractère économique et, enfin, parce que le contrat de location ne comportait pas d'indication de durée. Une nouvelle demande d'enregistrement a été rejetée le 28 avril 2004 aux motifs que les conditions stipulées dans les statuts du syndicat n'étaient pas satisfaites.

15. Section syndicale régionale du SLB de Moghilev

377. Les parties plaignantes ont déclaré que la section syndicale régionale du SLB de Moghilev n'avait pas été enregistrée.
378. Le gouvernement a expliqué que cette section syndicale régionale s'était vu refuser son enregistrement en 1999 parce que la décision du SLB de la constituer et de la faire enregistrer n'avait pas été soumise à l'organe d'enregistrement. L'enregistrement a été refusé une deuxième fois en 2000 parce qu'il n'avait pas été démontré que les conditions stipulées par les statuts du SLB pour constituer une organisation régionale se trouvaient satisfaites (existence d'au moins trois organisations du premier degré) et parce qu'il n'avait pas été produit de pièce attestant que l'adresse résidentielle citée était reconnue comme étant celle du siège de l'organisation.

16. Entreprise «Khimvolokno» – SLB

379. Les parties plaignantes ont expliqué que la section syndicale du SLB de l'entreprise Khimvolokno a été enregistrée le 26 novembre 1999 mais que, par la suite, le parquet a décidé que la structure de cette organisation syndicale devait être

enregistrée. Devant les difficultés rencontrées pour l'obtention de l'enregistrement de la section syndicale, le SLB s'est tourné vers le tribunal de district, qui a ordonné cet enregistrement. Le président du tribunal régional de Grodno, usant de ses pouvoirs de contrôle, a adressé une protestation au présidium du tribunal pour demander l'annulation de la décision de l'instance inférieure au motif que certains facteurs n'avaient pas été pris en considération. Le présidium du tribunal régional a donc infirmé la décision de première instance et renvoyé l'examen de l'affaire à l'instance inférieure. Ayant examiné cette affaire une deuxième fois, l'instance inférieure a rendu une nouvelle décision, refusant, celle-ci, l'enregistrement au syndicat au motif que celui-ci ne représentait pas 10 pour cent des effectifs (568 travailleurs). Saisie par le SLB, la Cour suprême a maintenu qu'il n'y avait pas de raison d'annuler la décision du tribunal régional ²⁰⁷.

- 380.** Interrogés par la commission sur ce point lors des audiences, les représentants du gouvernement n'ont pas été en mesure de fournir des explications sur ce cas ²⁰⁸.

17. Entreprise «Samana Plus» – SLB

- 381.** Les parties plaignantes ont expliqué comment la section syndicale du SLB dans cette entreprise s'était vu refuser une adresse légale par la direction. S'appuyant sur une note datée du 13 décembre 1999 émanant du chef de la direction des organisations non gouvernementales auprès du ministère de la Justice, note selon laquelle il était «présumé» possible d'utiliser un garage comme adresse légale, le syndicat avait demandé son enregistrement en donnant pour adresse légale celle du garage de l'un de ses membres. Mais l'enregistrement a été refusé, le tribunal de district et le tribunal régional ayant estimé qu'un garage ne convient pas comme adresse légale.
- 382.** Le gouvernement a expliqué que l'enregistrement a été refusé dans ce cas parce qu'un garage avait été donné comme adresse légale pour une organisation de premier degré. Il a été fait appel de ce refus devant le tribunal de district, qui s'est prononcé négativement le 31 octobre 2001. Un nouvel appel, devant le tribunal régional, a été rejeté le 14 janvier 2001. Le syndicat n'a pas fait d'autre demande d'enregistrement de cette unité syndicale du premier degré.

18. Salons de coiffure «Kristina», «Aleksandrina», «Ouspekh» et «Pavlinka», Moghilev – SLB

- 383.** Dans leur communication concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré que les unités syndicales du premier degré de ces quatre salons de coiffure de Moghilev n'avaient pas obtenu leur enregistrement.
- 384.** Le gouvernement a répondu que les organisations syndicales du premier degré des salons de coiffure d'Aleksandrina, d'Ouspekh et Pavlinka n'avaient pas soumis à l'organe d'enregistrement les pièces nécessaires à leur enregistrement. Le gouvernement n'a pas fourni d'information en ce qui concerne le salon de coiffure Kristina.

²⁰⁷ Se reporter au chapitre 10 où cette affaire est évoquée à propos de l'interprétation de la règle des 10 pour cent.

²⁰⁸ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

19. Consortium du BTP n° 12, Moghilev – SLB

- 385.** Dans leur communication concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes déclarent que l'organisation syndicale du premier degré n'a pas été enregistrée.
- 386.** Le gouvernement a expliqué que cette organisation s'est vu refuser son enregistrement parce que l'adresse légale donnée correspondait à celle d'un local à usage résidentiel et qu'aucun document faisant état d'une décision du comité exécutif de changer de locaux n'a été soumis. Le syndicat n'a pas fait de nouvelle demande d'enregistrement.

20. Régie du logement et des services municipaux de Novopolotsk – SLB

- 387.** Dans leur communication concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré que cette organisation syndicale du premier degré n'avait pas été enregistrée.
- 388.** Le gouvernement a déclaré qu'en 2002 il a été décidé de différer d'un mois l'enregistrement étant donné que l'adresse légale donnée correspondait, contrairement à la législation, à celle d'un appartement résidentiel. Le syndicat n'a pas fait de nouvelle demande d'enregistrement.

21. Hôpital principal de district de Gantsevitchi – SLB

- 389.** Dans leur communication concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré l'organisation syndicale du premier degré du SLB dans cet établissement n'avait pas été enregistrée.
- 390.** Le gouvernement a déclaré que l'organisation syndicale du premier degré s'est vu refuser son enregistrement parce qu'elle n'avait pas résolu la question de son adresse légale: les représentants du syndicat ont insisté pour faire valoir une adresse légale à Minsk. Le syndicat n'a pas fait de nouvelle demande d'enregistrement.

22. Usine de tracteurs de Minsk – SLTM

- 391.** Dans leur communication concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont indiqué que cette organisation syndicale du premier degré du SLTM dans cette entreprise n'a pas été enregistrée.
- 392.** Le gouvernement a déclaré que c'est sur l'initiative de cette organisation syndicale du premier degré elle-même qu'une demande a été déposée en février 2004 en vue de la suspension de ses activités et de sa dissolution.

23. Usine de moteurs de Minsk – SLTM

- 393.** Dans leur communication concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont indiqué que cette organisation du premier degré du SLTM dans cette entreprise n'a pas été enregistrée.

394. Le gouvernement a déclaré que cette organisation syndicale du premier degré a été enregistrée le 11 avril 2000. L'administration du district Partizansky de Minsk a annulé l'enregistrement le 21 avril 2003 en réponse à une demande émanant du procureur de district sur les motifs d'une violation systématique de la législation sur les syndicats.

24. *Unité de production de fibres artificielles V.V. Kouibychev de Moghilev – SLB*

395. Dans leur communication concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré que cette organisation du premier degré du SLB dans cette entreprise n'a pas été enregistrée.

396. Le gouvernement n'a fourni aucune information à ce sujet.

25. *Etablissement d'enseignement secondaire n° 10 de Polotsk – SLB*

397. Dans leur communication concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré que cette organisation syndicale du premier degré du SLB dans cet établissement n'a pas été enregistrée.

398. Le gouvernement a déclaré que cette unité syndicale n'avait pas demandé son enregistrement mais que ses membres avaient été simplement consultés à ce propos.

26. *Usine électrotechnique de Minsk – SLB*

399. Dans leur communication concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré que cette organisation du premier degré du SLB dans cette entreprise n'a pas été enregistrée.

400. Le gouvernement a déclaré que cette organisation du premier degré n'a pas demandé son enregistrement à l'organe d'enregistrement.

27. *Etablissements d'enseignement du second degré n°s 4 et 7 de Novopolotsk – SLB*

401. Dans leur communication concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré que les organisations du premier degré du SLB dans ces établissements n'ont pas été enregistrées.

402. Le gouvernement a déclaré qu'il n'est nulle part fait état d'un refus d'enregistrement de ces organisations. L'organisation du premier degré de l'établissement secondaire n° 4 a été enregistrée le 3 mai 2000 et celle de l'établissement secondaire n° 7 a été enregistrée le 12 mai 2000.

28. *Fabrique d'appareils Belvar, à Minsk – SLB*

403. Dans leur communication initiale concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré que cette organisation du premier degré du SLB dans cette entreprise

s'était vu refuser son enregistrement par effet du décret présidentiel n° 2. Elle ne figure plus dans la communication plus récente des parties plaignantes concernant le cas n° 2090 ni dans les communications adressées à la commission.

- 404.** Dans sa plus récente communication, le gouvernement a déclaré que cette organisation du premier degré n'a pas demandé son enregistrement à l'organe d'enregistrement.

29. *Entreprise «Shveïnik», Borissov – SLB*

- 405.** Dans leur communication initiale concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré que cette organisation du premier degré du SLB dans cette entreprise s'était vu refuser son enregistrement par effet du décret présidentiel n° 2. Elle ne figure plus sur la liste plus récente communiquée par les parties plaignantes en ce qui concerne le cas n° 2090 ni dans les communications adressées à la commission.

- 406.** Dans sa plus récente communication, le gouvernement a déclaré que cette organisation du premier degré n'a pas demandé son enregistrement à l'organe d'enregistrement.

30. *Usine Tsvetotron, Brest – SLB*

- 407.** Dans leur communication initiale concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré que cette organisation du premier degré du SLB dans cette entreprise s'était vu refuser son enregistrement par effet du décret présidentiel n° 2. Elle ne figure plus sur la liste plus récente communiquée par les parties plaignantes en ce qui concerne le cas n° 2090 ni dans les communications adressées à la commission.

- 408.** Dans sa plus récente communication, le gouvernement a déclaré que cette organisation du premier degré s'est vu refuser son enregistrement lorsqu'elle l'a demandé la première fois parce qu'elle n'avait pas fourni les pièces indiquant l'existence d'une adresse légale. Le syndicat a été enregistré à sa deuxième demande, en juillet 2000, après avoir remédié à cette insuffisance.

31. *Usine Zenit – SLB*

- 409.** Dans leur communication initiale concernant le cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré que cette organisation du premier degré du SLB dans cette entreprise s'était vu refuser son enregistrement en conséquence du décret présidentiel n° 2. Dans le 323^e rapport du Comité de la liberté syndicale, les parties plaignantes ont reconnu que cette organisation du premier degré avait été enregistrée et celle-ci n'a donc plus figuré dans les communications ultérieures.

- 410.** Dans sa plus récente communication, le gouvernement a déclaré qu'il n'y a pas eu refus d'enregistrement de cette organisation. Celle-ci a été inscrite le 29 septembre 2000.

C. Développements les plus récents

1. Organisation du premier degré du SBCTA

- 411.** Au cours des audiences tenues à Genève, M. Migoutskiy a expliqué que, après avoir été dissous par décision de la Cour suprême²⁰⁹, le Syndicat biélorusse des contrôleurs aériens de niveau national s'est reconstitué en tant qu'organisation syndicale du premier degré de l'Union démocratique des travailleurs des transports (UDTT). L'employeur a refusé une adresse légale à cette organisation, qui s'est alors tournée pour cela vers l'UDTT. L'organisation a ensuite demandé expressément aux autorités compétentes à quel endroit elle devait se faire enregistrer et il lui a été répondu de le faire dans le district d'Oktyabr, puisque c'est là que l'entreprise a son siège et que cette organisation doit par conséquent exercer ses activités²¹⁰.
- 412.** M. Migoutskiy a déclaré que cette organisation du premier degré a été enregistrée en septembre 2003, sans la moindre anicroche. Néanmoins, l'employeur a refusé d'établir des relations avec elle. Pour des raisons inconnues, son enregistrement a été annulé le 23 mars 2004 par le directeur de l'administration du district d'Oktyabr²¹¹. La commission a été mise en possession de deux documents à ce sujet. Le premier était une copie d'une lettre de l'administration du district d'Oktyabr annulant la décision antérieure d'enregistrement du syndicat, déclarant que l'adresse légale était le district Leninsky, où cette organisation aurait dû être enregistrée. (En fait, l'adresse légale était dans le district de Zavodskoy.) Le second était un extrait du procès-verbal d'une réunion de l'administration du district d'Oktyabr ayant pour objet l'examen de la protestation adressée par le procureur des transports de Minsk à l'administration contre la décision d'enregistrer cette organisation du premier degré. A cette réunion, il a été décidé d'annuler la décision d'enregistrement compte tenu de ladite lettre, qui avait déjà pour effet l'annulation de cet enregistrement.
- 413.** Bien que la commission ait transmis au gouvernement copie de ces deux documents, le gouvernement n'a fourni aucune information à ce sujet.

2. Organisation régionale du SIB, Soligorsk

- 414.** Pendant les audiences formelles tenues à Genève, la commission a été mise en possession de la copie d'une communication du Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) en date du 26 avril 2004 concernant diverses mesures tendant à la dissolution du Syndicat indépendant du Bélarus (SIB) et de ses structures secondaires. Le CSDB déclarait voir dans ces mesures la tentative flagrante de dissoudre l'une de ses principales affiliées. Un exemplaire de cette communication a alors été remis directement aux représentants du gouvernement.
- 415.** Le CSDB a joint une communication adressée par le président du comité exécutif du syndicat au niveau de la ville de Soligorsk, M. Omeliantchouk, au ministère de la Justice, disant que, si le SIB avait effectivement informé le comité exécutif du

²⁰⁹ Voir chap. 12, où cette question est examinée plus amplement.

²¹⁰ M. Migoutskiy, audiences formelles, séance III.

²¹¹ M. Migoutskiy, audiences formelles, séance III.

changement de l'adresse légale de son organisation régionale en produisant comme preuve le contrat de bail, le comité exécutif de Soligorsk ne pouvait accepter que le SIB se serve de cette nouvelle adresse légale parce que les locaux en question «avaient été construits sans documents de projet et n'avaient pas été mis en service conformément aux règles établies». M. Omeliantchouk faisait en outre observer qu'au niveau national, le SIB n'avait pas changé d'adresse légale et enfin que, compte tenu du fait qu'au 15 mars 2004 l'organisation régionale du SIB pour la ville de Soligorsk n'avait soumis aucune des pièces supplémentaires demandées le 20 février, le ministère était prié d'«étudier la question de la dissolution du SIB et de sa structure secondaire».

416. Le gouvernement n'a fourni aucune information à ce sujet.

III. Questions financières: suppression de la facilité de prélèvement direct des cotisations et autres obstacles à l'utilisation des cotisations syndicales

417. Ces questions ont été examinées exhaustivement par le Comité de la liberté syndicale et n'ont pas lieu de l'être davantage. On ne trouvera donc ci-après qu'une brève synthèse des arguments.

418. En 2000, les parties plaignantes avaient signalé que des problèmes se posaient à propos de l'utilisation des cotisations syndicales. Les comptes bancaires de la FSB avaient été gelés les 27 et 28 septembre 2000, soit juste avant le congrès annuel de cette fédération. De plus, lors des audiences tenues à Genève, M. Boukhvostov a indiqué qu'il est souvent arrivé à cette époque que les cotisations syndicales soient retenues par les employeurs ou qu'elles soient dans certains cas reversées aux salariés au lieu d'être reversées comme il se doit au syndicat²¹². M. Fedynitch a avancé le chiffre de plus de 900 000 dollars d'arriérés de cotisations syndicales en septembre 2001. Le président de la FSB de l'époque avait écrit au Président de la République pour obtenir que ces fonds soient distribués comme il se devait. Ces deux incidents ont suscité des difficultés au mouvement syndical. M. Fedynitch a indiqué qu'à cette époque 30 à 50 pour cent des salariés qui étaient syndiqués se trouvaient au chômage ou travaillaient sans percevoir de rémunération²¹³.

419. Les parties plaignantes ont expliqué que les arrêtés ministériels n^{os} 1804 (du 14 décembre 2001) et 1282 (du 18 octobre 2002) sont des instruments légaux touchant au reversement direct des cotisations syndicales. L'arrêté n^o 1804, qui se réfère à la «protection des droits des travailleurs syndiqués» a pour effet de ne pas permettre le prélèvement direct des cotisations syndicales. Le système du prélèvement direct a été rétabli dix mois plus tard par l'arrêté n^o 1282.

420. Les parties plaignantes ont indiqué qu'au cours de la période où la facilité de prélèvement direct était officiellement abrogée, des syndicats dits «jaunes» ont malgré tout bénéficié du système. Il en a été ainsi pour le syndicat de l'usine

²¹² M. Boukhvostov, audiences formelles, séance III.

²¹³ M. Fedynitch, audiences formelles, séance III.

automobile de Minsk²¹⁴ et pour celui de la société de recherche et de production Integral.

- 421.** Au cours des audiences tenues à Genève, M. Yemelyanov, directeur général d'Integral, a expliqué qu'un nouveau syndicat, sans affiliation, a été constitué en septembre 2000 dans cette entreprise. Pendant la période où l'avis n° 1804 interdisait le prélèvement direct des cotisations syndicales, cette facilité a néanmoins continué de fonctionner chez Integral. M. Yemelyanov a dit que, réflexion faite, il était évident qu'il avait enfreint le décret ministériel en continuant de prélever les cotisations syndicales à la source et qu'il ne pouvait expliquer pourquoi aucune mesure n'avait été prise contre lui à cette époque de ce fait. Tout en étant conscient qu'en passant outre ce décret il risquait le licenciement, il avait décidé de maintenir cette pratique afin de préserver des relations positives au sein de la société Integral entre les syndicats et la direction. M. Yemelyanov a expliqué que sa notoriété lui valait de pouvoir agir indépendamment à certaines occasions, spécialement dans le domaine des affaires et que, dans la pratique, son entreprise était plutôt autonome²¹⁵.
- 422.** Les parties plaignantes ont allégué que la suppression de la facilité constituée par le reversement direct des cotisations avait eu des répercussions financières très graves pour le reste du mouvement syndical, répercussions d'ailleurs toujours ressenties. Le rétablissement du système a pu s'expliquer, selon les plaignants, par la «nomination» de M. Kozik par le gouvernement à la tête de la FSB, nomination qui dispensait désormais le gouvernement d'exercer un contrôle direct sur les syndicats. De même, il a été mis fin à d'autres initiatives tendant au contrôle des finances de la FSB dès que M. Kozik a été nommé président de cette fédération²¹⁶.
- 423.** Le gouvernement a déclaré que le problème du prélèvement direct des cotisations a trouvé une solution appropriée à travers l'arrêté n° 1282, le problème ayant été correctement cerné et réglé. Le gouvernement s'était efforcé de résoudre un problème concernant les cotisations syndicales dont les parties plaignantes avaient reconnu l'existence antérieurement. En tout état de cause, du point de vue du gouvernement, il est important de distinguer entre le droit de percevoir des cotisations syndicales et les modalités selon lesquelles ce droit s'exerce – c'est-à-dire le prélèvement direct des cotisations à la source ou bien leur paiement direct au syndicat par les salariés eux-mêmes²¹⁷.
- 424.** L'actuel président de la FSB, M. Kozik, a expliqué à la commission lorsque celle-ci s'est rendue à Minsk que le rétablissement du prélèvement direct des cotisations était une question qu'il était parvenu à résoudre grâce à l'approche constructive et ferme dont ses relations avec le gouvernement ont été empreintes dès sa nomination et qui avait particulièrement fait défaut avant son élection.

²¹⁴ M. Boukhvostov, audiences formelles, séance III.

²¹⁵ M. Yemelyanov, audiences formelles, séance I.

²¹⁶ Représentants des plaignants, audiences formelles, séance III.

²¹⁷ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance III.

IV. Fourniture de moyens matériels

- 425.** Les parties plaignantes ont affirmé que dans certains cas, les employeurs refusaient de fournir à un syndicat indépendant les facilités matérielles que constituent l'espace de bureaux avec l'électricité et des moyens de télécommunication, subordonnant l'octroi de telles facilités au statut du syndicat. Au cours des audiences, M. Yarochouk a expliqué que le CSDB n'avait pas pu mener ses activités normalement en raison de difficultés de cet ordre. La FSB, suite à l'élection de M. Kozik comme président, a relevé les loyers à un niveau que le CSDB ne pouvait plus supporter, suscitant toute une série de problèmes de locaux et de loyers. Il en résulte qu'à ce jour le syndicat ne dispose pas de bureaux en propre. Il éprouve même, à l'heure actuelle, des difficultés pour trouver des locaux à un prix abordable car il vient de subir encore une fois une augmentation de loyer, au mépris des termes de l'accord de location conclu avec son bailleur, qui n'est autre que l'autorité publique ²¹⁸.
- 426.** Le gouvernement a expliqué que l'article 28 de la loi sur les syndicats prévoit que les problèmes concernant l'octroi par l'employeur d'équipements, locaux, moyens de transport et moyens de communication aux syndicats devraient être résolus par consultation entre l'employeur et le syndicat. Il s'agit là d'une question dans laquelle le gouvernement ne s'implique pas ni ne doit s'impliquer. C'est au Procureur général que doivent être adressées les plaintes pour traitement défavorable ou traitement illégal de la part de l'employeur et la réalité a démontré que, dans les cas où certains plaignants ont suivi cette démarche, leurs allégations se sont révélées infondées.

²¹⁸ M. Yarochouk, audiences formelles, séance III.

Chapitre 12

Intervention extérieure dans les affaires des syndicats

I. Introduction: Aperçu général des arguments

427. Les parties plaignantes ont déclaré qu'il y avait eu une immixtion considérable du gouvernement dans les affaires internes des syndicats, notamment dans des questions telles que les élections syndicales et la tenue des congrès, conférences et autres réunions statutaires des organes décisionnels des syndicats aux niveaux national, régional et local. Elles ont également déclaré qu'il y a eu des cas de démission sous la contrainte de travailleurs de leur appartenance syndicale, ce phénomène ayant été la résultante d'instructions émanant des plus hautes sphères de la hiérarchie gouvernementale.
428. Au cours des audiences tenues à Genève, les parties plaignantes ont réaffirmé leur conviction que l'immixtion du gouvernement dans les affaires syndicales était l'élément central de leurs préoccupations. Il faut entendre dans ce contexte la notion de «gouvernement» comme incluant l'Administration présidentielle et aussi les directeurs d'établissement ou d'entreprise, lesquels agissent souvent de manière concertée avec les autorités publiques pour influencer sur les activités des syndicats dans le pays. Les parties plaignantes ont affirmé, en particulier, que le gouvernement a organisé des réunions syndicales ou s'est impliqué dans celles-ci; a placé ses propres gens dans les instances dirigeantes de syndicats; a contraint des personnes de se démettre de leurs responsabilités syndicales; a suscité l'apparition parfaitement artificielle de nouvelles organisations telles que le Syndicat des travailleurs de l'industrie du Bélarus (STIB); a dissous le Syndicat des contrôleurs du trafic aérien du Bélarus (SCTAB); et a exercé des pressions sur des personnes pour qu'elles quittent des syndicats ou pour transférer des organisations du premier degré sous d'autres structures syndicales. Il y a eu en particulier ingérence dans la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB), le Syndicat des travailleurs de l'agriculture (STA), le Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR) et le Syndicat des travailleurs de l'industrie de l'automobile et de la machine agricole (STIAM). L'imposition de M. Kozik à la tête de la FSB a été un acte particulièrement déterminant, qui a été précédé et suivi d'autres actes tendant à faire rentrer cette fédération dans les structures de l'Etat et à saper, dans les faits, l'indépendance du mouvement syndical dans le pays²¹⁹.
429. Aussi bien dans ses communications qu'au cours des audiences formelles le gouvernement a insisté sur le point que les questions touchant aux élections syndicales, aux transferts et aux réorganisations relèvent exclusivement de la

²¹⁹ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance I.

prérogative des syndicats et que les pouvoirs publics n'interviennent pas dans celle-ci. Il a fait valoir qu'en fait la législation du Bélarus qualifie au pénal l'intervention dans les activités de syndicats. Le rôle déterminant que les syndicats jouent au Bélarus n'a jamais été mis en doute. La législation veut que les syndicats organisent leurs élections et leurs assemblées et déterminent leur action de manière indépendante. Le gouvernement a maintenu, en particulier, que les élections à la tête de la FSB se sont déroulées dans le respect de la législation et que leur résultat reflète le souhait de la majorité des adhérents²²⁰. Il n'existe pas d'élément convaincant qui établirait un lien entre le gouvernement et des questions telles que les élections syndicales et les transferts. S'il existe bien des raisons à l'origine de tensions et de conflits, celles-ci ne peuvent être attribuées au gouvernement²²¹.

II. Instructions de l'Administration présidentielle

A. Instructions de l'Administration présidentielle de 2000

- 430.** Les éléments communiqués au Comité de la liberté syndicale (CLS) à propos du cas n° 2090 et les déclarations des parties plaignantes lors des audiences formelles soutiennent que le directeur de l'Administration présidentielle a émis, le 11 février 2000, une série d'instructions enjoignant à des ministres et à des organes exécutifs locaux d'intervenir dans les élections de syndicats de branche, dans leurs congrès annuels et dans les travaux du congrès annuel de la FSB et appelant également divers ministères à intervenir dans les affaires internes de syndicats de secteurs rentrant dans leur juridiction. Les parties plaignantes ont allégué que ces instructions sont l'expression la plus flagrante de la volonté des autorités de s'immiscer sans vergogne dans les affaires des syndicats pour parvenir à ce que le mouvement syndical ne soit plus que le reflet des volontés gouvernementales et présidentielles. Ces instructions ont marqué le début d'une campagne concertée contre les syndicats indépendants, campagne qui a eu des répercussions considérables²²².
- 431.** La première des quatre instructions émises appelait divers ministères et présidents de comités exécutifs à soumettre une liste de candidats devant être représentés non seulement lors des congrès nationaux des syndicats de branche mais aussi aux élections de diverses instances dirigeantes de syndicats. Dans le cadre du cas n° 2090, les parties plaignantes ont déclaré que des tentatives avaient été engagées en 2000 pour influencer sur l'issue d'élections syndicales, en particulier d'élections dans des syndicats de branche, mais que ces tentatives n'avaient pas abouti. Les instructions n^{os} 5 et 6, qui concernent l'intervention ministérielle dans des affaires syndicales, sont abordées de manière plus détaillée ci-après.
- 432.** Lors d'une réunion au siège de l'Administration présidentielle, à Minsk, un représentant du ministère du Travail a répondu à des questions concernant ces instructions. Le document en question se présentait comme des instructions émanant du directeur de l'Administration. A ce titre, il devait être considéré comme

²²⁰ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance I.

²²¹ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

²²² M. Boukhvostov, audiences formelles, séance I.

ayant été établi par son auteur en son nom propre, les représentants ministériels présents à la réunion n'ayant pas connaissance de l'existence d'une telle forme de document officiel. Cette question avait été soulevée en son temps devant le Conseil national du travail et des questions sociales (CNTQS). Le gouvernement avait expliqué que les syndicats exerçaient leurs activités normalement et qu'aucune immixtion n'avait été permise. En tout état de cause, les instructions en question n'auraient pu avoir de suite, puisqu'elles concernaient les activités internes des syndicats, lesquelles relèvent de l'autorité exclusive desdits syndicats. Lors des audiences tenues à Genève, les représentants du gouvernement ont fait valoir avec insistance que, sous une telle forme, le document en question ne pouvait être considéré comme un document officiel²²³.

433. M. Kozik, président de la FSB, a dit à la commission lors de la venue de celle-ci à Minsk qu'il ne ferait aucun commentaire à propos de ces instructions, considérant que lesdites «Instructions présidentielles» ne constituaient pas une forme de document dont il eût connaissance.

B. Instructions de l'Administration présidentielle de 2001

434. Un exemplaire d'une nouvelle série d'instructions du directeur de l'Administration présidentielle datant de 2001 a été communiqué au CLS à propos du cas n° 2090; il a été fait référence à des éléments de ces instructions par plusieurs des témoins des parties plaignantes à Minsk. Lesdites instructions tendaient à la création de nouveaux organes représentatifs des travailleurs, appelaient à une intensification de l'emploi sur la base de contrats de courte durée, remettaient en cause la pratique du transfert direct des cotisations syndicales, passaient en revue les questions de coopération avec l'OIT et préconisaient la mise en place d'un conseil syndical au niveau de la commune de Minsk. Plusieurs de ces aspects, notamment la question de l'opportunité du transfert direct des cotisations, ont été examinés en détail par le CLS et ne sont plus en instance.
435. Lors des entretiens ayant eu lieu à Minsk, cependant, pratiquement toutes les parties plaignantes se sont référées à la manière dont les instructions n° 2, appelant le Conseil des ministres, les comités exécutifs des provinces et le comité exécutif de la ville de Minsk à intensifier la transition vers l'emploi sur la base de contrats de courte durée, ont été utilisées comme un instrument de discrimination à l'égard des militants syndicaux et ont constitué une menace efficace contre les travailleurs lorsque ceux-ci répugnaient à changer d'affiliation syndicale²²⁴.
436. Le gouvernement a déclaré que l'évolution vers un emploi reposant sur des contrats à durée déterminée s'inscrivait dans la logique de l'instauration d'une économie de marché dans le pays et qu'il était compréhensible que, même si ces mesures ont été introduites de manière équitable, des résistances au changement se soient fait jour de la part des travailleurs et de leurs représentants.

²²³ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

²²⁴ Se reporter aux chapitres 10 et 13 pour une discussion plus approfondie de cet aspect.

III. Changement à la tête de la FSB: juillet 2002

- 437.** Les parties plaignantes ont déclaré que, ne parvenant pas aux résultats escomptés aux moyens des instructions évoquées plus haut, les autorités gouvernementales ont décidé de changer de tactique pour essayer d'éliminer la FSB ou l'affaiblir, cherchant plutôt à placer à sa tête une personne leur étant favorable ²²⁵. Une étape particulièrement décisive dans le sens de la subordination des syndicats au contrôle de l'Etat a été franchie avec la nomination à la tête de la FSB du sous-directeur de l'Administration présidentielle, M. Kozik.
- 438.** Pour expliquer comment cette prise du pouvoir à la tête de la FSB a été possible, les parties plaignantes ont décrit les pressions intenses dont les délégués à l'assemblée plénière de la FSB ont fait l'objet en vue d'un changement à la tête de cette fédération. Lors d'entretiens à Minsk, M. Bourak, ancien vice-président de la FSB, a déclaré qu'en juin 2002 l'Administration présidentielle a adressé à tous les syndicats régionaux et syndicats de branche un ordre exigeant la démission de M. Vitko. M. Bourak a signalé à la commission qu'en juillet 2002 il a fait l'objet de pressions tendant à le faire voter pour M. Kozik au prochain plénum. Ces pressions, qui émanaient en ce qui le concerne de représentants du comité exécutif syndical au niveau de la ville, du comité exécutif syndical régional, de la direction de son entreprise et du vice-ministre de l'Industrie, n'ont pas visé simplement lui-même mais aussi ses collègues devant siéger au plénum de la FSB.
- 439.** Selon les parties plaignantes, des pressions ont été exercées sur M. Vitko pour que celui-ci démissionne. M. Vitko a été convoqué à des réunions auxquelles participaient de hauts responsables de l'Administration présidentielle, dont M. Kozik, qui en était alors le sous-directeur. M. Vitko s'est alors entendu dire que le président de la FSB ne pouvait être qu'une personne jouissant de la confiance pleine et entière du Président de la République; on a tenté de négocier à cette occasion les conditions de sa démission. M. Yarochnik a expliqué, lors des audiences tenues à Genève, que M. Vitko a fini par céder aux pressions considérables dont il faisait l'objet en juillet 2002, acceptant de quitter la FSB. M. Yarochnik a relaté les propos que M. Vitko aurait tenus à cette époque, disant qu'il n'était qu'une personne normale voulant mener une vie normale et qu'il avait compris qu'aucune autre option ne lui était ouverte. M. Vitko a pris par la suite un poste à l'Ambassade du Bélarus en Bulgarie ²²⁶.
- 440.** En juillet 2002, une réunion extraordinaire du plénum de la FSB a voté une motion de défiance à l'égard de M. Vitko, qui a démissionné, laissant au plénum la voie libre pour élire M. Kozik comme président. En septembre, un congrès extraordinaire de la fédération a confirmé l'élection de M. Kozik. M. Loukachenko, Président de la République, s'est exprimé devant ce congrès, déclarant que les syndicats devaient devenir l'un des piliers de l'autorité au Bélarus. Les parties plaignantes ont dit que la procédure par laquelle M. Kozik a été élu était entachée de vice et contraire aux statuts de la FSB, considérant qu'en fait il s'est agi d'une «désignation» orchestrée plutôt que d'une véritable élection ²²⁷, à preuve, par

²²⁵ M. Boukhvostov, audiences formelles, séance I; M. Yarochnik, audiences formelles, séance I.

²²⁶ M. Yarochnik, audiences formelles, séance I.

²²⁷ M. Yarochnik, audiences formelles, séance I.

exemple, que M. Kozik avait été intégré dans le conseil de la FSB immédiatement avant son élection, tout simplement pour assurer son éligibilité en tant que candidat à la présidence²²⁸.

441. Les parties plaignantes ont évoqué divers facteurs qui, de leur point de vue, démontrent que M. Kozik n'était pas indépendant du gouvernement mais, au contraire, appartenait en fait aux rouages du pouvoir au moment où il est devenu président de la FSB. Tout d'abord, il est indéniable que M. Kozik était, au moment de son élection, une personnalité officielle éminente de l'Administration présidentielle et qu'il a continué d'assumer certains rôles à ce titre après son élection. En fait, jusqu'en octobre 2002, M. Kozik a continué d'assumer des fonctions à la fois au sein de la Commission économique et commerciale Bélarus-Iraq et de la Commission d'unification avec la Russie. Deuxièmement, l'attitude jusque-là agressive du gouvernement à l'égard de la FSB a immédiatement changé dès que M. Kozik en est devenu président. Par exemple, la facilité de prélèvement direct des cotisations a été rétablie, la création en sous-main de syndicats «jaunes» s'est arrêtée et le dialogue social a repris. Enfin, M. Kozik lui-même a déclaré explicitement que sa conviction était de ramener la FSB dans une ligne plus conforme aux vues des autorités gouvernementales.
442. Le gouvernement a réaffirmé que les élections aux instances dirigeantes des syndicats relèvent entièrement de la prérogative de ces organisations et que les pouvoirs publics n'ont pas le droit d'intervenir en la matière. L'élection de M. Kozik lors du plénum de la FSB en juillet 2002 s'est déroulée conformément aux normes établies par la législation et par les statuts des organisations syndicales concernées. La procédure appropriée a été suivie et le quorum requis était atteint²²⁹. Pour ce qui est des allégations concernant le maintien de M. Kozik dans son rôle à l'Administration présidentielle, le sous-directeur de l'Administration présidentielle, M. Proleskovskiy, a déclaré à la commission lors de sa venue à Minsk que M. Kozik a assumé certaines de ces fonctions en tant que représentant personnel du Président et non en tant que fonctionnaire d'Etat. Par suite, après son élection à la tête de la FSB, il n'avait pas de lien avec le gouvernement.

IV. La FSB sous la direction de M. Kozik

443. Les parties plaignantes ont affirmé que, suite à sa désignation à la tête de la FSB, M. Kozik s'est révélé à tous égards un instrument du pouvoir, interférant dans les activités d'autres syndicats et dans leurs structures et suscitant des obstacles à leur action indépendante. M. Loukachenko a fait un discours devant le congrès de la FSB lorsque l'élection de M. Kozik a été confirmée, exprimant sans ambages que les résultats étaient conformes à ses espérances. M. Kozik lui-même ne s'est pas caché d'être à ce poste pour accomplir les volontés du Président. Ces volontés recouvrent, à l'évidence, l'absorption de tous les syndicats du pays dans le giron de la FSB, qui devrait constituer une seule et même structure syndicale pour assurer que toutes les activités syndicales reflètent la politique gouvernementale. Il n'y aurait pas place pour des syndicats – ou des responsables – qui critiqueraient la

²²⁸ M. Boukhvostov, audiences formelles, séance I.

²²⁹ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance I.

politique gouvernementale plutôt que de la soutenir. A l'égard de tels syndicats, la marche à suivre dans le cadre des structures de la FSB comporterait deux volets: des mesures tendant à remplacer leurs instances dirigeantes par des candidats approuvés par le gouvernement et des mesures tendant à désaffilier les organisations de premier degré et réduire les effectifs des syndicats indépendants²³⁰.

444. Le gouvernement a réitéré que ces questions relèvent de la prérogative des syndicats et que des tensions ou des conflits sont inévitables dans les périodes de réorganisation.
445. Lorsque la commission a rencontré la FSB à Minsk, M. Kozik a déclaré qu'il était excessif de dire que la FSB avait une relation privilégiée avec le gouvernement. La réalité était plutôt que, faisant preuve de meilleure volonté, cette fédération arrive aux meilleurs résultats. Tandis que bon nombre des propositions de changement concernant les questions syndicales qui ont été avancées par la fédération après l'élection de M. Kozik ont été acceptées par le gouvernement, celles des autres ont été rejetées. M. Kozik estime avoir apporté des éléments positifs au mouvement syndical du Bélarus dans son ensemble en instaurant une approche vis-à-vis du gouvernement qui est basée sur la coopération dans le partenariat social. M. Kozik a déclaré souhaiter entretenir une coopération avec les autres syndicats et a déclaré avoir exprimé ce souhait à la fois directement et par l'entremise des médias. Tout en appelant de ses vœux à un mouvement syndical unifié, il a déclaré se réjouir à l'idée d'une coopération avec les structures syndicales parallèles et se féliciter de ce que de telles structures parallèles existent.

A. Destitution de M. Yarochnik, STA

446. Lors des audiences tenues à Genève, M. Yarochnik a rappelé que, suite aux Instructions présidentielles de 2000, les autorités ont exercé sur lui des pressions et des menaces pour qu'il ne se présente pas aux élections du STA. Il a même été convoqué à la résidence du Président et s'est vu offrir un poste de diplomate, qu'il a refusé. Il a déclaré que sa réélection en tant que président du STA n'était pas acceptée par le gouvernement, et c'est pourquoi il a été démis de ce poste deux mois après que M. Kozik ait été élu président de la FSB. M. Yarochnik a affirmé que, ayant signé la première plainte soumise au Comité de la liberté syndicale, il était l'un des nombreux dirigeants de syndicats indépendants dont le nom figurait sur la liste de l'Administration présidentielle des personnes à remplacer²³¹.
447. Les parties plaignantes ont déclaré que M. Yarochnik a été démis de ses fonctions par l'assemblée plénière du STA dans des conditions contraires aux statuts de cette organisation. Lors des audiences tenues à Genève, devant la commission M. Yarochnik s'est déclaré convaincu que M. Kozik s'était assuré de sa démission pour qu'au congrès de la FSB, en septembre 2002, sa propre élection soit confirmée. Autrement, la candidature rivale de M. Yarochnik aurait pu constituer pour lui une menace. M. Yarochnik a dit qu'il avait décidé de ne pas faire appel de cette décision de le démettre parce qu'il sentait bien que ce serait sans espoir. Il s'est dit convaincu que ceux qui ont voté contre lui l'ont fait sous la pression, qu'ils

²³⁰ Cet aspect sera examiné plus amplement dans la partie suivante du chapitre

²³¹ M. Yarochnik, audiences formelles, séance I.

ne sont donc pas ses «ennemis» et qu'il n'entendait pas attaquer leur décision. Deux mois après avoir été démis de son poste à la tête du STA, M. Yarochnik a été élu président du Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB)²³².

448. M. Bouketov, responsable du bureau de Moscou de l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA), à laquelle le STA est affilié, a fait une déposition à ce sujet lors des audiences tenues à Genève. Ayant assisté aux élections du STA en juillet 2000 au nom de l'UITA, M. Bouketov a dit à la commission qu'il était présent lorsque le candidat du ministre de l'Agriculture à la présidence du syndicat a reçu l'appui du Vice-Premier ministre et que, comme elle votait à bulletin secret, l'assemblée plénière s'est déclarée massivement pour que M. Yarochnik reste président du STA²³³.
449. M. Bouketov a assisté également à l'assemblée plénière du STA de décembre 2003. A cette occasion, non seulement tous les délégués n'étaient pas présents, mais la réunion a commencé une heure plus tôt qu'annoncée et il y avait sur les lieux plusieurs personnes inconnues. Selon M. Bouketov, il y avait lieu de croire qu'il s'agissait d'agents des services secrets et que, par conséquent, l'assemblée plénière était placée sous haute surveillance. M. Yarochnik a été empêché de présider la séance et il y a eu un vote pour le démettre en tant que président. Pourtant, selon le règlement, le congrès est le seul à pouvoir démettre le président puisque c'est lui qui l'a élu. Malgré tout, le plénum a voté la démission de M. Yarochnik de son poste de président et, sur recommandation du ministre de l'Agriculture qui s'est exprimé en séance, il l'a remplacé par M. Samasyouk, jusqu'alors directeur d'un département de ce ministère²³⁴.
450. Le gouvernement, répondant à la déposition faite par M. Yarochnik lors des audiences formelles, a déclaré que M. Yarochnik a appartenu lui aussi au gouvernement puisqu'il a été vice-gouverneur de la région de Minsk pendant à peu près deux ans et demi. M. Yarochnik a répondu que le véritable débat n'était pas de savoir si un membre élu d'une instance syndicale avait appartenu antérieurement au gouvernement à un moment donné mais plutôt si, en assumant ses fonctions syndicales, il avait défendu les intérêts des travailleurs d'une manière indépendante ou au contraire n'avait fait que suivre la ligne tracée par le gouvernement²³⁵. Le gouvernement a ensuite souligné que lorsque M. Yarochnik est devenu président du STA, ce syndicat comptait 1,2 million de membres mais que lorsqu'il a été démis trois ans plus tard, ce syndicat n'en comptait plus que 900 000²³⁶.

B. Changements au sein de la FSB

451. Les parties plaignantes ont déclaré que la FSB est dirigée d'une manière telle que les dissensions ne sont pas admises dans ses rangs. Au cours des audiences, les parties plaignantes ont déclaré que M. Kozik avait remplacé presque intégralement les membres des instances dirigeantes de cette fédération par des personnes venues

²³² M. Yarochnik, audiences formelles, séance I.

²³³ M. Bouketov, audiences formelles, séance I.

²³⁴ M. Bouketov, audiences formelles, séance I.

²³⁵ M. Yarochnik, audiences formelles, séance I.

²³⁶ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance I.

non pas des milieux syndicaux mais des cercles gouvernementaux; qu'il y a eu parmi ceux-ci des membres des services secrets et que M. Kozik avait fait du remplacement de la direction et des principaux responsables de la fédération sa tâche prioritaire. De leur point de vue, ce qui est advenu n'a rien à voir avec le fonctionnement normal d'un syndicat démocratique et il y a eu violation du règlement intérieur et des statuts de la fédération à diverses étapes du processus²³⁷.

452. La commission a entendu la déposition de deux personnes ayant été démisées par M. Kozik. M. Bourak, vice-président de la FSB de mai à septembre 2002, a déclaré à la commission lors des entretiens tenus à Minsk que M. Kozik l'avait démis de ses fonctions en tant que vice-président en affirmant qu'il en avait le pouvoir en vertu de leur relation contractuelle et du Code du travail. Les statuts de la FSB prévoyaient au contraire que, le vice-président étant élu, sa démission ne pouvait résulter que d'une décision du plénum du conseil de la FSB. M. Kozik a signifié à M. Bourak qu'il ne voulait pas d'un adjoint tel que lui, qui voterait contre lui. Les deux nouveaux vice-présidents, entrés en fonctions le 31 octobre 2002, étaient l'ancien chef du département de l'économie de l'Administration présidentielle et l'ancien sous-secrétaire d'Etat à l'Union du Bélarus et de la Russie, qui n'avaient l'un comme l'autre pas la moindre expérience syndicale.
453. M. Starykevitch, ancien rédacteur du journal *Belarousski Tchas* de 2000 à 2002, a indiqué à la commission lors de sa venue à Minsk que M. Kozik avait inscrit sa démission à l'ordre du jour du premier présidium qu'il avait présidé. Cette proposition n'avait pas été suivie mais le 9 août – soit deux semaines plus tard – M. Kozik a émis une directive personnelle le démettant de ses fonctions, sans préciser les motifs. Cette décision violait les statuts de la FSB, selon lesquels la nomination au poste de rédacteur devait être décidée par le présidium de la FSB. M. Starykevitch a cependant décidé de ne pas faire appel de cette démission parce qu'il sentait bien qu'il ne parviendrait à rien de cette manière et qu'il avait décidé de concentrer son énergie sur l'édition d'un autre journal.
454. Le gouvernement a réaffirmé sa conviction que les affaires internes des syndicats sont hors de son influence et que les questions touchant à la manière dont les syndicats s'organisent sont des questions internes au mouvement syndical.

C. Ingérence dans le STIAM et dans le STIR

455. Les parties plaignantes ont évoqué les premières Instructions de l'Administration présidentielle tendant à une intervention dans les activités internes des syndicats et ont déclaré que l'ingérence des autorités gouvernementales, de la direction des entreprises et de la FSB dans les affaires des autres syndicats ont revêtu la forme d'intimidations et de pressions à l'égard d'adhérents et de dirigeants syndicaux, de transferts non concertés d'organisations du premier degré sous une autre obédience et de «parachutage» de personnes proches du gouvernement en lieu et place des dirigeants syndicaux qui avaient affiché leur indépendance par rapport à celui-ci. La création du STIB aurait été un instrument déterminant dans cette démarche puisqu'une modification des instructions de procédure de la FSB facilitait

²³⁷ M. Fedynitch, audiences formelles, séance I.

désormais le transfert des organisations du premier degré du giron du STIR et du STIAM vers celui du STIB.

- 456.** Les parties plaignantes ont déclaré que M. Kozik s'est lancé, dès son élection à la tête de la FSB, dans une campagne contre MM. Boukhvostov et Fedynitch. Le 28 novembre 2002, le président de la FSB a pris une décision recommandant la démission de MM. Fedynitch et Boukhvostov des instances dirigeantes du STIR et du STIAM. Les instances dirigeantes de ces deux organisations n'ont pas cédé, renouvelant au contraire leur confiance à l'égard de ces deux dirigeants malgré les pressions considérables exercées sur elles et sur certains de leurs membres.
- 457.** Le 27 mars 2003, lors d'un séminaire national auquel participaient les dirigeants de certains organes gouvernementaux, M. Loukachenko a prononcé un discours sur le thème de l'idéologie. Dans ce discours, il a déclaré que les dirigeants du STIAM et du STIR continuaient d'affirmer leur propre position idéologique, ce qui ne pouvait être ignoré, et il a donné deux mois au ministère de l'Industrie pour résoudre la question²³⁸. Le même jour, M. Kozik a déclaré que MM. Boukhvostov et Fedynitch continuaient d'utiliser leur poste pour mener une action politique et devaient, de ce fait, être remplacés. En décembre 2003, M. Boukhvostov a été démis de son poste de président du STIAM. Quant à M. Fedynitch, s'il a conservé son poste de président du STIR, l'audience de ce dernier a été considérablement réduite puisque nombre d'organisations du premier degré qui lui étaient affiliées ont été transférées sous l'égide du STIB.
- 458.** Dans ses communications adressées à la commission, le gouvernement a déclaré que, comme il advient lors d'élections se déroulant régulièrement, plusieurs dirigeants syndicaux ayant perdu la confiance des adhérents ont été contraints de quitter leur poste au cours de l'année écoulée. Le gouvernement a déclaré que ces personnes avaient usé de leurs appuis au sein du mouvement syndical international pour tenter d'exercer des pressions sur le gouvernement afin de parvenir à modifier le résultat des élections. Le gouvernement a réitéré que tout ce qui touche aux élections syndicales, au changement d'affiliation d'adhérents d'un syndicat à un autre ou à la réorganisation de syndicat relève entièrement de l'autorité des syndicats eux-mêmes et qu'il n'intervient pas dans ces questions.

1. La création du STIB

- 459.** Les parties plaignantes ont affirmé que, suite à l'élection de M. Kozik comme président de la FSB, un nouveau syndicat a été constitué sous l'égide de la FSB dans le but de reprendre les adhérents du STIR et du STIAM. La conférence constitutive du STIB, qui s'est tenue le 28 mai 2003, était organisée et orchestrée par la FSB et le ministère de l'Industrie. Rappelant qu'en mars 2003 le Président de la République avait donné pour instructions au ministère de l'Industrie de régler le problème posé par MM. Fedynitch et Boukhvostov, les parties plaignantes ont précisé que le ministère de l'Industrie a joué en outre un rôle déterminant dans la création du STIB. Lors des entretiens ayant eu lieu à Minsk, les parties plaignantes ont remis à la commission la copie d'une invitation envoyée par

²³⁸ Le texte intégral de ce discours est reproduit sur le site officiel du Président de la République.

«téléphonogramme»²³⁹ aux comités des syndicats afin que ceux-ci assistent au congrès fondateur du STIB. Ce document, émanant ostensiblement du «comité d'organisation», comportait la mention d'un numéro de téléphone révélant que l'origine en était le ministère de l'Industrie. La commission a rencontré à Minsk plusieurs dirigeants et membres de syndicats du niveau de l'entreprise dont les déclarations confirmaient que le ministère de l'Industrie avait été impliqué dans la création du STIB.

- 460.** Les membres fondateurs du STIB étaient principalement des organisations du premier degré constituées dans diverses entreprises au cours de l'année 2000 qui étaient restées sans affiliation jusqu'à la création du STIB. Dans leurs communications écrites, les parties plaignantes ont mentionné que le syndicat de l'Institut de recherche et de production de la société de recherche et de production «Integral» et celui de l'entreprise informatique de Minsk ont quitté le STIR, respectivement en 2000 et au début de 2001, suite à des pressions venues de l'Administration présidentielle²⁴⁰, et se sont ralliés au STIB à la création de celui-ci, en mai 2003. Il y a eu d'autres organisations du premier degré, celles de l'usine automobile de Moghilev, de l'usine automobile de Minsk, des établissements métallurgiques biélorusses et de l'usine de matériel électronique de Rechitsa, qui se sont ralliées par la suite au STIB.
- 461.** Les parties plaignantes ont déclaré que, suite à la création du STIB, le gouvernement a organisé une campagne de désaffiliation des syndicats du premier degré jusque-là sous l'égide du STIR et du STIAM, afin que ceux-ci rentrent dans le giron du STIB. En juillet 2003, lors d'une réunion du présidium de l'Association biélorusse des industries radioélectroniques, informatiques et de l'outillage, le vice-ministre de l'Industrie a enjoint aux employeurs d'assurer le transfert des syndicats du premier degré affiliés au STIR fonctionnant dans leur entreprise dans le giron du STIB.
- 462.** Selon les parties plaignantes, le vice-ministre de l'Industrie s'est également rendu dans diverses entreprises pour contraindre la direction de proposer aux comités des syndicats affiliés au STIR et au STIAM de changer d'affiliation et se rallier au STIB. Toutes sortes de mesures ont été utilisées pour faire pression sur les chefs d'entreprise et, par leur intermédiaire, sur les syndiqués et leurs dirigeants afin que ceux-ci quittent le STIR et le STIAM. Ces pressions ont revêtu la forme de menaces de non-prorogation de contrats, d'annulation de commandes ou encore de refus d'autorisation de déplacements officiels à l'étranger. Les dirigeants syndicaux ont été menacés de sanctions disciplinaires et de licenciement.
- 463.** Les parties plaignantes ont fourni des précisions sur les cas dans lesquels la direction a fait pression sur les travailleurs syndiqués pour que ceux-ci signent des formulaires déjà établis stipulant leur démission du STIR ou du STIAM. Lors d'un entretien ayant eu lieu à Minsk, des membres du STIR ont expliqué que des chefs d'entreprise ont convoqué des salariés avec en main deux documents: une

²³⁹ Un «téléphonogramme» est un message transmis par téléphone et consigné par écrit. Une copie de ce document a été transmise au gouvernement.

²⁴⁰ Un acte antérieur d'ingérence à l'entreprise Integral est mentionné dans la plainte à l'origine du cas n° 2090. Les Instructions n° 5 de l'Administration présidentielle, émises en 2000, attiraient l'attention du ministre de l'Industrie sur la nécessité de son implication personnelle plus active dans les affaires internes des syndicats.

déclaration de retrait du syndicat et une extension du contrat d'emploi. Les parties plaignantes ont fait valoir que les déclarations de retrait, toutes libellées dans les mêmes termes, ont souvent été rendues à la direction de l'entreprise plutôt qu'au comité du syndicat concerné. Lors des entretiens qu'elle a eus avec des membres du STIAM à Minsk, il a été remis à la commission des exemplaires de formulaire de déclaration de départ du STIAM et d'adhésion au syndicat non affilié du premier degré de l'usine automobile de Minsk, ultérieurement rentré dans le giron du STIB. Ces formulaires comportaient une demande de prélèvement direct des cotisations syndicales même si, à ce moment-là, un tel prélèvement direct était illégal en vertu de l'avis du Conseil des ministres n° 1804²⁴¹. Ces formulaires font apparaître que 20 000 exemplaires en ont été établis, pour les 22 000 travailleurs employés dans l'usine²⁴².

- 464.** Les parties plaignantes ont déclaré que le processus de désaffiliation selon lequel les adhérents étaient ralliés au STIB se déroulait en général de la même manière. Une réunion du syndicat était organisée sur ordre du directeur de l'entreprise. Une fois, même, cette réunion s'est tenue dans le bureau du directeur. Les représentants du STIR et du STIAM étant en règle générale empêchés de participer, le directeur de l'entreprise et les autres membres de la direction tenaient un discours appelant à se désaffilier du STIR et du STIAM. Dans le cas de l'usine «Evistor», le procès-verbal de cette réunion syndicale, établissant la décision de sortir du STIR pour s'affilier au STIB, a été communiqué non seulement à M. Fedynitch, mais aussi à M. Kharlap, ministre de l'Industrie.
- 465.** Les parties plaignantes ont notamment cité comme exemples de cette campagne de désaffiliation du STIR et du STIAM les pressions exercées sur la présidente de section syndicale du premier degré affilié au STIR de l'entreprise «Korall», syndicat qui a fini par être transféré sous l'égide du STIB malgré le refus opposé initialement. D'autres pressions ont été exercées sur les syndicats du premier degré affiliés au STIR de l'entreprise électromécanique de Minsk et du conglomérat de l'électronique de précision «Planar».
- 466.** Lors des audiences, le gouvernement a affirmé que l'idée de la création du STIB était assez ancienne puisqu'en 2000 la question de la création d'un syndicat des travailleurs de l'industrie avait été soulevée au sein du STIR et du STIAM. Un comité d'organisation avait alors été constitué, un projet de statuts et d'autres documents établis, mais les dirigeants syndicaux n'avaient pu s'accorder sur la question du partage du pouvoir, et le nouveau syndicat n'avait donc pas vu le jour à cette époque. Les représentants du gouvernement ont déclaré avec insistance qu'il s'agissait là d'une question de réorganisation interne au syndicat dans laquelle, par le fait, le gouvernement ne pouvait intervenir²⁴³.
- 467.** Lors de la mission effectuée à Minsk, à l'occasion d'un entretien, le vice-ministre de l'industrie a fait un rappel sur les particularités des relations entre les syndicats et le gouvernement dans les pays en transition économique. Selon ses termes, dans des pays tels que le Bélarus, il n'est pas exceptionnel que la direction de

²⁴¹ La question du prélèvement direct des cotisations est examinée plus amplement au chapitre 11.

²⁴² Il a été communiqué copie au gouvernement avant les audiences formelles de ces déclarations de retrait du syndicat.

²⁴³ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance I.

l'entreprise et même des ministres soient membres du même syndicat que les travailleurs du secteur considéré. Le vice-ministre a déclaré que sa participation à des congrès syndicaux résultait d'une invitation et non d'un ordre.

- 468.** Nombre de chefs d'entreprise dont les actions ont été mises en question par les parties plaignantes ont assisté à la réunion tenue avec la commission. Ils ont déclaré que, de leur point de vue, aucune pression n'a été exercée sur les comités des syndicats pour que les syndicats en question sortent du giron du STIR ou du STIAM et intègrent le STIB et que, toujours de leur point de vue, ces aspects relèvent de luttes d'influence à l'intérieur du mouvement syndical. Le directeur de l'usine de production de téléviseurs de Vitebsk a contesté les allégations relatives à son implication dans le changement d'affiliation du syndicat de son entreprise, déclarant qu'il ne s'intéressait pas aux questions syndicales et avait simplement été avisé du transfert. Le directeur de l'usine «Kalibr» a déclaré fermement que ni lui ni ses associés n'étaient à la botte de qui que ce soit et que jamais il n'aurait cédé à des pressions s'il en avait eu. Le directeur d'une autre entreprise a émis l'idée que les ralliements au STIB pourraient s'expliquer par le fait que les cotisations syndicales de cette dernière organisation sont inférieures à celles du STIR et du STIAM.
- 469.** Lors des audiences tenues à Genève, répondant aux propos selon lesquels un syndicat «jaune» aurait été créé dans cette entreprise, M. Yemelyanov, directeur général de la société de recherche et de production «Integral», a déclaré qu'il ne s'était pas immiscé dans les activités des syndicats; qu'il était au courant des revers subis par le STIR et ses organisations du premier degré, et qu'à cette époque le STIR a recouru à des pressions. Toujours selon l'intéressé, en septembre 2000, les syndicats du premier degré ont quitté le STIR de leur propre gré et ont constitué le nouveau syndicat régional du groupe Integral. Lorsque le STIB a été constitué, les organisations du premier degré s'y sont affiliées si bien que l'organisation du niveau régional a cessé d'exister.
- 470.** M. Yemelyanov a expliqué qu'il avait souvent été invité à assister à des réunions syndicales, notamment pour faire part de son point de vue sur des questions de protection sociale des travailleurs, mais que le syndicat prenait toujours ses décisions en toute indépendance. Il a affirmé qu'il n'y avait pas eu d'intervention auprès du syndicat de la part du ministère de l'Industrie. En réponse aux questions des parties plaignantes concernant l'existence de représentants de l'entreprise dans le «groupe d'initiative» pour la création du syndicat d'«Integral», M. Yemelyanov a répondu que plus de 80 pour cent des membres avaient fait le premier pas consistant à quitter le STIR et que la direction de l'entreprise n'aurait jamais pu exercer des pressions sur un si grand nombre de personnes. Il a confirmé que, pour le nouveau syndicat d'Integral, le système de prélèvement direct des cotisations syndicales a continué de fonctionner, même si aux termes de l'arrêté du Conseil des ministres n° 1804 cette pratique était devenue illégale²⁴⁴. Il a en outre confirmé n'avoir fait l'objet d'aucune sanction de la part des autorités à propos de cette infraction à caractère continu de la loi²⁴⁵.

²⁴⁴ La question du prélèvement direct des cotisations syndicales est examinée plus amplement au chapitre 13.

²⁴⁵ M. Yemelyanov, audiences formelles, séance I.

471. Lors de ses entretiens à Minsk avec des syndicats affiliés à la FSB, la commission a rencontré les personnalités dirigeantes du STIB ainsi que les présidents de divers syndicats qui lui sont affiliés. Toutes ces personnes ont déclaré que les changements d'affiliation se sont déroulés conformément aux instructions de procédure établies par la FSB et qu'à aucun moment des pressions n'ont été exercées sur des syndiqués afin qu'ils changent d'affiliation. Il a été expliqué que les changements massifs d'affiliation étaient le résultat d'une absence de soutien de la part de chacun des travailleurs syndiqués à l'égard de la politique suivie par MM. Fedynitch et Boukhvostov. Les représentants ont reconnu qu'il y avait eu coopération de la part de la direction de l'entreprise et que l'existence du STIB était un aspect positif pour le ministère de l'Industrie mais ils ont déclaré ne pas avoir eu connaissance de formulaires préétablis pour la désaffiliation par rapport au STIR et au STIAM, formulaires dont l'existence aurait été révélatrice d'une collusion et même d'une orchestration des opérations par la direction de l'entreprise. Au moment des entretiens, le STIB avait près de 179 000 membres et regroupait environ 151 organisations syndicales de niveau local. Tout en expliquant que l'intention principale avait été de fédérer des syndicats du niveau de la branche au sein d'une seule et unique structure plus forte devant faciliter la négociation d'une convention unique, le président du STIB n'était pas en mesure de préciser si le STIB comptait alors moins ou plus de structures du niveau de la branche depuis sa fondation. Les autres structures syndicales de branche affiliées à la FSB n'avaient pas encore choisi de se rallier au STIB.

2. Modifications des instructions de la FSB concernant la procédure de transfert des syndicats de branche locaux

472. Les parties plaignantes ont expliqué qu'en octobre 2003 la direction de la FSB avait introduit des modifications dans les instructions concernant la procédure de transfert des syndicats de branche locaux d'un syndicat à un autre au sein de la FSB. Ces modifications sont intervenues au mépris des statuts des syndicats affiliés puisqu'elles permettaient aux comités syndicaux des organisations du premier degré de prendre la décision de transférer l'affiliation d'organisations du premier degré à un autre syndicat sans recueillir préalablement l'avis des adhérents. Dans les faits, cela a eu pour résultat que les adhérents d'un syndicat pouvaient se retrouver affiliés à une nouvelle structure syndicale sans avoir eu leur mot à dire dans le processus. De plus, les modifications ont permis au comité exécutif de la FSB de se faire remettre les documents d'enregistrement des organes locaux d'enregistrement, la remise de ces documents ayant eu pour effet la dissolution des organisations du premier degré concernées.

473. Au cours des entretiens tenus à Minsk, les parties plaignantes ont expliqué que cette modification avait mis un terme à une situation où, jusque là, n'importe quel adhérent pouvait, à titre individuel, demander son changement d'appartenance, changement que la FSB effectuait. Avec le nouveau système, ce sont des syndicats entiers qui ont été transférés en bloc, dans le cadre d'un processus impliquant un nouvel enregistrement pour l'organisation du premier degré. L'organisation originelle n'était pas dissoute mais tout simplement dés enregistrée. En septembre 2003, lorsque le STIR s'est plaint au ministère de la Justice et à l'Administration présidentielle que ces modifications instaurent un système illégal en ce qu'il ne prévoyait pas le consentement préalable des intéressés, le ministère a répondu qu'il

s'agissait là d'une question interne à l'organisation des syndicats et que c'était à ceux-ci de régler leurs affaires. M. Fedynitch a expliqué que le Procureur général n'avait trouvé lui non plus aucune raison de répondre aux préoccupations exprimées à propos de cette modification ²⁴⁶.

- 474.** Les parties plaignantes ont déclaré que l'impact de la création du STIB et du transfert plus facile d'organisations du premier degré dans leur totalité grâce à la modification des instructions de procédure de la FSB a été marquante. Ainsi, de juin à décembre 2003, sous les pressions du ministère de l'Industrie, 41 organisations du premier degré se sont désaffiliées du STIR pour rejoindre le STIB. Au cours de la même période, 12 organisations du premier degré se sont désaffiliées du STIAM pour rejoindre également le STIB. Les parties plaignantes ont fourni une abondante documentation concernant 18 cas de désaffiliation du STIR et du STIAM avec affiliation subséquente au STIB, de même que sept cas de changement d'affiliation d'organisations du premier degré du STIR, devenues plus tard pour certaines membres du STIB. Au cours des entretiens tenus à Minsk, des membres du STIAM ont expliqué qu'en de nombreux cas des adhérents ne se sont pas rendus compte de leur changement d'affiliation jusqu'à ce que celui-ci soit chose faite. D'autres ont déclaré qu'ils n'avaient pas souhaité ce transfert.
- 475.** Dans leurs communications écrites, les parties plaignantes ont déclaré qu'en application des nouvelles instructions de procédure la FSB avait rappelé les documents d'enregistrement de deux organisations du premier degré affiliées au STIAM, celui de l'usine «Avtohydro-ousilitiel» de Borissov et celui de l'usine de moteurs de Minsk.
- 476.** Les parties plaignantes ont déclaré que l'enregistrement des nouveaux syndicats du premier degré affiliés au STIB s'est effectué très rapidement. Un représentant du STIR a communiqué copie du document d'enregistrement du syndicat de premier degré affilié au STIB de l'entreprise «Radiovolna» de Grodno. En l'occurrence, la décision de désaffiliation par rapport au STIR a été prise le 28 août 2003 et le syndicat a été réenregistré en tant qu'organisation du premier degré affiliée au STIB le 12 septembre 2003, alors qu'en règle générale le processus d'enregistrement prend un bon mois.
- 477.** Les représentants du STIR ont indiqué qu'ils ont porté plainte à de nombreuses reprises auprès du Parquet général, qui leur a répondu que la désaffiliation du STIR et l'affiliation au STIB s'étaient déroulées dans le respect des statuts de la FSB.
- 478.** Au cours des audiences tenues à Genève, les représentants du gouvernement ont soulevé la question de l'article 4.4 de la Charte du STIR de 1995, lequel autorise également les organisations du premier degré à quitter un syndicat de branche si les deux tiers des membres y sont favorables et qu'une motion de défiance a été adoptée ²⁴⁷. En réponse, M. Fedynitch a convenu de l'existence de telles dispositions mais il a ajouté que celles-ci avaient été réalignées sur la loi de 1996, de manière à conférer à des personnes le droit de s'affilier à des syndicats et celui de transférer leur affiliation à un autre syndicat ²⁴⁸.

²⁴⁶ M. Fedynitch, audiences formelles, séance I.

²⁴⁷ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance I.

²⁴⁸ M. Fedynitch, audiences formelles, séance I.

3. *Ingérences dans les élections du STIAM*

479. Lors des entretiens tenus à Minsk, les parties plaignantes ont déclaré que, suite à son élection à la tête de la FSB, M. Kozik s'était lancé dans une campagne contre M. Boukhvostov, président du STIAM. La première manifestation de cette offensive remontait à novembre 2002, lorsque M. Kozik tenta de susciter un vote de défiance à l'égard de M. Boukhvostov. Dans certains cas, des dirigeants d'entreprise recoururent à des pressions sur des délégués afin que ceux-ci votent contre M. Boukhvostov. Dans d'autres, ils refusèrent la permission de participer au plénum à certains de ses supporters connus. Malgré tout, le 26 novembre 2002, lors du plénum du conseil du STIAM, la motion de défiance a été rejetée.
480. Les parties plaignantes ont expliqué que, cependant, le 23 décembre 2003, suite à des pressions de la part de la direction de l'entreprise et des instances dirigeantes de la FSB, le STIAM s'est trouvé dans l'obligation de convoquer un congrès extraordinaire. Les délégués au congrès ont été sélectionnés lors de réunions contrôlées par la direction des entreprises, de nombreuses délégations étant d'ailleurs menées par des directeurs d'entreprise ou leurs représentants. Pendant le congrès, un vote tendant à la démission de M. Boukhvostov a été organisé sous les pressions de M. Kozik qui, en fait, dirigeait les opérations. Bien que moins de la moitié des délégués au congrès fussent favorables à la démission de M. Boukhvostov, celui-ci ne put obtenir un vote à scrutin secret sur la question de sa démission. Au terme d'un vote à main levée, M. Boukhvostov a été démis de son poste de président du STIAM. Immédiatement après cette décision, le bureau de M. Boukhvostov et les bureaux du personnel du STIAM ont été mis sous scellés. Les parties plaignantes ont signalé à la commission que 70 anciens membres du STIAM ont suivi M. Boukhvostov après sa démission pour constituer le STIAM indépendant (c'est-à-dire le SITIAM).
481. Le gouvernement a réaffirmé sa conviction que les élections syndicales relèvent des affaires internes de ces organisations, dans lesquelles il s'abstient d'intervenir. En tout état de cause a-t-il fait valoir, ses propres investigations ont montré que les élections se sont déroulées avec loyauté et dans le respect de la loi. M. Boukhvostov avait perdu la confiance des adhérents.
482. Lors d'un entretien à Minsk avec la commission, l'actuel président du STIAM, M. Kouzmitch, a déclaré que de son point de vue son élection s'était déroulée conformément aux statuts et était en fait l'expression de la volonté de sauver le syndicat. La décision de démettre M. Boukhvostov a été soutenue par 68,6 pour cent des votants au congrès et la motion dans ce sens avait été inscrite à l'ordre du jour à titre extraordinaire, en raison de la perte de confiance d'un grand nombre de membres à l'égard de ce dirigeant. M. Kouzmitch a fait valoir avec insistance qu'il était parti de la base et qu'il avait été un simple membre du syndicat. En réponse à une question concernant la nouvelle structure unifiée, il a déclaré que son syndicat n'avait pas l'intention de se rallier au STIB.

4. *Ingérences dans les élections du STIR*

483. Les parties plaignantes ont indiqué que, comme le STIAM, le STIR avait été l'objet d'ingérences de la part de la FSB et du ministère de l'Industrie, sous la forme de

pressions tendant à faire partir M. Fedynitch et aussi sous forme de manœuvres tendant à faire baisser ses effectifs par l'intimidation et par le transfert arbitraire d'organisations du premier degré de l'orbite du STIR dans celle du STIB, de création récente. Les détails concernant les pressions exercées sur les organisations du premier degré pour qu'elles se désaffilient du STIR ont été exposés plus haut.

- 484.** S'agissant de la direction de ce syndicat, les parties plaignantes ont signalé à la commission qu'en novembre-décembre 2002 le vice-ministre de l'Industrie s'est rendu dans plusieurs entreprises de Minsk et de Vitebsk et a exigé des présidents des comités syndicaux qu'ils organisent un congrès extraordinaire du STIR. Le but de ce congrès était de démettre M. Fedynitch, alors président du STIR. Les membres du conseil du STIR ont cependant pris la décision de ne pas convoquer de congrès extraordinaire du syndicat et ont renouvelé l'expression de leur confiance envers M. Fedynitch en tant que président. Suite à des pressions constantes à la fois au niveau de l'entreprise et de la part des instances dirigeantes de la FSB, il a finalement été décidé de tenir un congrès extraordinaire du STIR pour se désaffilier de la FSB. Subséquemment, le STIR s'est déclaré en faveur de M. Boukhvostov et a rallié le SITIAM.
- 485.** Le gouvernement a réitéré que sa position est de ne pas interférer dans les questions syndicales telles que les élections. Il a déclaré néanmoins qu'il n'est pas exceptionnel dans le contexte du Bélarus que des ministres soient présents à des réunions syndicales et soient membres de syndicats.

D. Ingérences dans le SRESCM

- 486.** Lors des entretiens tenus à Minsk, M. Mamonko, ancien président du SRESCM, syndicat affilié à la FSB, a déclaré à la commission que son organisation avait fait l'objet d'interventions extérieures marquantes. Dans les plaintes constituant la matière du cas du Comité de la liberté syndicale n° 2090, le SRESCM indiquait que, par suite de la décision n° 10/1497 du comité directeur du ministère de la Culture et du comité exécutif syndical au niveau de la ville de Minsk et par référence aux instructions adressées par le Président de la République au congrès de la FSB en septembre 2002, un nouveau syndicat - au niveau de la ville - des travailleurs du secteur de la culture de Minsk a été constitué, hors de la structure régionale. Après plusieurs années de pressions et d'intimidations, du fait qu'il s'était opposé à la création de ce nouveau syndicat, et par suite d'ingérences du gouvernement, M. Mamonko a été démis de ses fonctions de président du syndicat le 13 février 2004, au terme d'un scrutin à main levée d'un plénum organisé à l'issue d'une campagne orchestrée de menaces et d'intimidation à l'égard des membres du présidium pour que ceux-ci votent contre lui. A l'issue de cette campagne, 29 des 45 membres du comité régional du SRESCM ont participé au plénum, et 19 d'entre eux ont voté contre M. Mamonko. Devant la commission, M. Mamonko a dit qu'à son avis il était douteux que le quorum fût réuni et aussi douteux que le décompte des voix ait été valable. Il a ajouté qu'il était convaincu qu'il avait été démis en raison de son rôle dans la plainte à l'origine du cas n° 2090.
- 487.** Le CSDB a saisi le tribunal de district pour tenter d'obtenir la réintégration de M. Mamonko en faisant valoir que celui-ci avait été démis dans des conditions contraires aux statuts du syndicat: considérant que M. Mamonko avait été nommé à

ce poste par la conférence du SRESCM, seule cette dernière était compétente pour le démettre. Mais le tribunal a dit pour droit que la démission de M. Mamonko était conforme aux statuts du syndicat et que, en conséquence, la décision du présidium n'avait pas lieu d'être contestée.

- 488.** Lors de sa mission à Minsk, la commission a rencontré le président du Syndicat national des travailleurs du secteur de la culture (SNESC) ainsi que des représentants du SRESCM. Ces derniers ont déclaré que 18 membres du comité du syndicat avaient émis un vote de défiance à l'égard de M. Mamonko lors du présidium de janvier 2002. Depuis lors, les collègues de M. Mamonko n'ont eu de cesse d'accuser celui-ci de prendre des décisions unilatérales, passant outre les statuts du syndicat et déclenchant la désintégration du SRESCM. Tout en prenant acte du fait que les accusations portées contre M. Mamonko concernaient le transfert de cotisations syndicales et son refus de coopérer avec la commission de vérification des comptes du syndicat, le président du SNESC a dit que la démission de M. Mamonko tenait essentiellement à des questions de personnalité, d'expression et de comportement. Il a en outre déclaré que la procédure suivie pour démettre M. Mamonko de son poste avait été conforme aux statuts du syndicat et avait été entièrement justifiée.
- 489.** Un représentant ayant rompu avec le SRESCM pour rejoindre le syndicat du niveau de la ville a lui aussi déclaré que la constitution de ce nouveau syndicat résultait d'une décision du comité exécutif syndical au niveau de la ville de Minsk, lequel estimait que les employés du secteur de la culture de la capitale devaient être plus autonomes dans leurs décisions. Cette nouvelle structure aurait déclaré ultérieurement qu'elle rentrerait à nouveau dans le giron du SRESCM si M. Mamonko n'en était plus le président.

V. Ingérences dans le SBCTA

- 490.** Les Instructions présidentielles n° 6 émises en février 2000, auxquelles les parties plaignantes se réfèrent appelaient le président du Comité d'Etat à l'aviation civile à examiner la possibilité d'élargir le syndicat de branche des travailleurs de l'aviation civile en intégrant le SBCTA et le Syndicat de l'aviation civile.
- 491.** M. Bourak, président du Syndicat de l'aviation civile de mai 2000 à septembre 2002, a indiqué à la commission lors d'un entretien à Minsk que juste après son élection il avait rencontré M. Ivanov, président du Comité d'Etat à l'aviation civile, lequel avait accédé à cette fonction à peu près au même moment. M. Ivanov lui a alors enjoint de faire disparaître le SBCTA au motif qu'il ne souhaitait pas avoir deux syndicats avec qui négocier. Un différend s'est ensuivi car M. Bourak, loin d'épouser ce point de vue, avait décidé de mettre ses talents au service du SBCTA. Par suite, M. Ivanov a dit à M. Bourak qu'il devait se démettre parce qu'il ne comprenait pas l'optique du gouvernement. Le différend a atteint son comble avec des pressions exercées sur le Syndicat de l'aviation civile, notamment des manœuvres – restées infructueuses – tendant à priver ce syndicat de ses locaux et d'une adresse légale et aussi à transférer des organisations du premier degré hors de l'égide du syndicat de branche.

492. M. Bourak a exposé que, par suite de pressions émanant de la direction, des salariés de «Belaeronavigatsia», qui étaient jusque-là bien représentés par le SBCTA, ont constitué un petit syndicat local qui devait s'affilier au Syndicat de l'aviation civile. Ce syndicat s'est cependant révélé impopulaire, ses membres n'ont pas payé leurs cotisations et, plus tard, certains ont rejoint le SBCTA.
493. M. Migoutskiy, ancien président du SBCTA, a indiqué que cette organisation avait été constituée en 1991 pour s'occuper de certaines questions concernant les contrôleurs du trafic aérien avant de se développer et d'ouvrir ses rangs à d'autres salariés de l'aviation civile, si bien qu'au moment où son enregistrement est devenu obligatoire aux termes du décret n° 2, en août 2001, elle comptait 900 membres, effectif dépassant largement le minimum requis de 500 au niveau national. Mais des pressions ont commencé à être exercées sur elle par la direction et, vers la fin de 2001, lorsque la facilité de prélèvement direct des cotisations a été supprimée, les effectifs ont commencé à décroître.
494. Dans leurs communications écrites, les parties plaignantes ont fait état d'une aggravation notable des pressions sur le SBCTA après l'élection de M. Kozik à la tête de la FSB et de la décision du SBCTA de s'affilier au CSDB. Ainsi, selon M. Migoutskiy, en octobre et novembre 2002, quelque 400 démissions du syndicat ont été enregistrées. M. Migoutskiy estimait qu'au moins 200 de ces personnes s'étaient plaintes de pressions revêtant la forme de contrôles et inspections supplémentaires. Bon nombre de démissionnaires ont également déclaré être motivés dans leur démarche par la généralisation des contrats à durée déterminée et leur plus grande vulnérabilité par rapport à l'employeur à travers ce système.
495. L'ancien vice-président du SBCTA a déclaré que, tout en ayant officiellement démissionné de ce syndicat, beaucoup de personnes en sont restées membres officieusement, versant directement leurs cotisations au syndicat pour éviter les représailles de l'employeur. Cet ancien dirigeant syndical a également déclaré que les ennuis avaient commencé à partir du moment où le président de la FSB, M. Kozik, avait déclaré qu'il ne devrait plus y avoir qu'un seul syndicat dans le pays pour représenter les intérêts des travailleurs. Par ailleurs, des personnes appartenant aux milieux de l'aviation civile ont déclaré que le président du Comité d'Etat à l'aviation civile, M. Ivanov, avait émis le souhait de voir disparaître le SBCTA, de sorte qu'il n'y ait plus qu'un seul syndicat dans la branche, celui de l'aviation civile.
496. Les parties plaignantes ont exposé qu'à la même époque le Procureur général avait ordonné l'ouverture d'une enquête sur la composition de ce syndicat suite à un renvoi de la question par le ministère de la Justice. La commission a été saisie de copies de communications entre le président du Comité d'Etat à l'aviation civile et le ministère de la Justice illustrant les pressions exercées par le premier sur le second pour parvenir à l'annulation de l'enregistrement de cette organisation syndicale. Dans un premier temps, le ministère de la Justice a répondu que l'enregistrement du SBCTA ne pouvait être contesté puisque le nombre de membres prescrit était atteint au moment de son enregistrement. Dans une deuxième lettre, M. Ivanov considérait que la communication antérieure du ministère de la Justice déclarant régulier l'enregistrement du SBCTA était «insuffisante». M. Ivanov y déclarait que des syndicats libres et indépendants

compromettent l'accomplissement des missions spécifiques de l'aviation civile et «contreviennent aux Instructions du Président de la République concernant les syndicats». Ces communications trahissaient l'intention du Comité d'Etat à l'aviation civile de parvenir à l'annulation de l'enregistrement du SBCTA par quelque moyen que ce soit et démontraient que le ministère avait été un instrument de cette démarche²⁴⁹.

- 497.** Dans le cadre de ses investigations, le Procureur général a refusé de prendre en considération les arguments du SBCTA selon lesquels la baisse de ses effectifs était la conséquence de pressions exercées par la direction et du refus de cette dernière d'accepter que les adhérents «non officiels» du SBCTA soient comptabilisés dans le décompte imposé par la procédure d'enregistrement. Lorsque le Procureur général aux transports a procédé au contrôle de l'effectif du SBCTA pour déterminer si cet effectif répondait encore aux critères du décret n° 2, les adhérents ont été pris à part par groupes de trois et se sont vu poser des questions de caractère politique par trois représentants du Parquet. La confidentialité n'a pas été respectée. Les dirigeants du syndicat ont refusé de produire la liste intégrale des membres, craignant que les pressions sur ceux-ci ne s'aggravent. Lorsqu'ils ont dit au Procureur général qu'il y avait des membres qui versaient leurs cotisations directement, celui-ci n'a pas voulu en tenir compte, arguant qu'une telle situation n'était pas expressément prévue par le règlement intérieur du syndicat. Le SBCTA a communiqué copie de sa déposition au Procureur général concernant les pressions exercées sur ses membres pour qu'ils en partent.
- 498.** Les parties plaignantes ont exposé que le Parquet avait simplement conclu que l'effectif du SBCTA était tombé en deçà du minimum prescrit pour son enregistrement en tant qu'organisation de niveau national et avait engagé la procédure de dissolution de cette organisation devant la Cour suprême. Là encore, lors des audiences, les éléments de preuve avancés par la défense pour démontrer les pressions exercées sur les adhérents n'ont pas été retenus et il a été décidé d'annuler l'enregistrement du SBCTA.
- 499.** Le gouvernement a réitéré que la règle prescrivant un effectif minimum de 500 membres ne s'appliquait qu'aux organisations de niveau national et qu'au terme d'investigations et d'une procédure régulière il a été constaté que le SBCTA ne satisfaisait pas à ce critère. Néanmoins, ayant été dissous en tant qu'organisation de niveau national, ce syndicat était libre de se reconstituer en tant qu'organisation du premier degré, cette dernière catégorie n'étant pas concernée par la règle de l'effectif minimum. Le gouvernement s'est déclaré confiant de la régularité de la procédure suivie dans cette affaire par le ministère de la Justice, par le Parquet et par la Cour suprême.
- 500.** Lors de ses entretiens avec la commission à Minsk, le Substitut du Procureur général a fourni à la commission des éléments d'information sur cette affaire. Il a expliqué que, suite à des contrôles de routine opérés par le ministère de la Justice, un problème d'effectif était apparu, que le Parquet en avait été saisi et que ce dernier avait, comme il se doit, mené des investigations à ce sujet. Comme le syndicat ne voulait pas produire ses documents relatifs aux effectifs mais préférerait

²⁴⁹ Il a été communiqué copie de ces lettres au gouvernement avant les audiences formelles tenues à Genève.

les tenir confidentiels, le Parquet a estimé que le syndicat n'était pas en mesure de prouver que son effectif était supérieur à la moitié du chiffre prescrit par le décret présidentiel n° 2. En conséquence, saisie de cette affaire, la Cour suprême a décidé par ces motifs de mettre un terme aux activités du syndicat au niveau national.

- 501.** Le Substitut du Procureur général a également expliqué que, même si le SBCTA invoquait comme raison de la baisse de ses effectifs le harcèlement dont ses membres auraient fait l'objet, le Parquet n'a jamais été en mesure d'enquêter sur cet aspect puisque aucune plainte n'avait été formellement déposée à ce sujet par le SBCTA. Le Parquet aurait eu besoin des noms des personnes présumées avoir fait l'objet d'un harcèlement avant d'avoir quitté le syndicat pour que cet aspect puisse être pris en considération dans le traitement de l'affaire. Le Parquet n'avait pas été saisi de la copie de la lettre du président du Comité d'Etat à l'aviation civile, M. Ivanov, au ministère de la Justice illustrant les pressions exercées pour parvenir à l'annulation de l'enregistrement du syndicat. Le Parquet était tenu de suivre la procédure prévue par la loi et ne devait pas s'interroger sur les raisons pour lesquelles le ministère l'avait requis d'enquêter dans la mesure où cette requête était en soi légale. En d'autres termes, la raison pour laquelle une enquête avait été ouverte sur un aspect dont le syndicat avait déjà fourni la preuve au moment de son enregistrement n'était pas pertinente, puisque le ministère de la Justice avait le droit de requérir du Parquet l'ouverture d'une telle enquête.
- 502.** Lorsque la commission s'est rendue à Minsk, le président de la Cour suprême lui a lui aussi donné à des précisions sur le rôle joué par cette cour dans cette affaire. En réponse aux questions concernant les raisons pour lesquelles la Cour suprême n'avait pas pris en considération les allégations de pressions subies par les plaignants, il a été dit que cette instance n'avait été saisie, en sa qualité, d'aucun recours concernant cette question. Le président de la Cour suprême a déclaré estimer en conséquence ne pas être en mesure d'aborder la question étant donné que, si celle-ci devait faire l'objet d'un tel recours, elle devrait être examinée dans un cadre judiciaire et que, au moment considéré, les éléments indispensables à son examen n'étaient pas accessibles. Il a néanmoins été dit à la commission que l'enquête du Procureur général avait fait apparaître que si certains membres ont effectivement fait l'objet de pressions pour partir du syndicat, dans leur majorité, les personnes ayant quitté le SBCTA n'ont pas confirmé l'avoir fait sous la pression et que, en l'absence de recours, il est raisonnable de supposer que toutes les parties ont accepté la décision.
- 503.** Lors d'un entretien à Minsk, le président du Comité d'Etat à l'aviation civile, M. Ivanov, a déclaré que ni sa commission ni la direction des entreprises concernées n'étaient intervenues dans les affaires syndicales. En réponse aux questions de la commission concernant les lettres qu'il avait personnellement écrites au ministère de la Justice à propos de l'enregistrement du SBCTA, M. Ivanov en a remis en cause la traduction. Son adjoint a déclaré qu'en fait c'était lui et non M. Ivanov qui avait écrit la lettre. Il a ajouté que l'objet de cette démarche était d'assurer la sécurité: en présence de groupes cherchant à créer une fracture dans la société, on ne peut se contenter de rester passif. La sécurité doit être une priorité.

- 504.** Enfin, le président du Syndicat de l'aviation civile, élu en 2002, qui était présent à la réunion avec le Comité d'Etat à l'aviation civile, a déclaré que les effectifs de son organisation avaient augmenté, notamment en ce qui concerne les contrôleurs du trafic aérien. Il a expliqué comment son syndicat fonctionnait et comment étaient négociées les conventions dans le secteur.

Chapitre 13

Harcèlements et mesures de représailles et de placement en détention

I. Introduction: Aperçu général des arguments

- 505.** Dans leurs mémoires, les parties plaignantes ont déclaré que les autorités ainsi que de nombreux employeurs se sont rendus coupables de violations flagrantes des conventions de l'OIT n^{os} 87 et 98 à travers les faits suivants: arrestations, mesures de détention et amendes en raison de l'exercice de droits syndicaux, harcèlements et menaces, transferts arbitraires de travailleurs syndiqués et de dirigeants syndicaux, mutations, licenciements, modifications unilatérales des conditions d'emploi, non-renouvellement du contrat de travail et autres formes de discrimination antisyndicale. La deuxième fois que la commission s'est rendue à Minsk, les parties plaignantes ont fourni des précisions et des documents relatifs aux incidences des mesures d'arrestation et de détention de militants syndicaux et d'autres sanctions infligées à des syndicalistes en application du Code administratif, de même que sur des cas de harcèlements et de menaces subis par des travailleurs syndiqués, allant du non-renouvellement du contrat de travail au licenciement. Les parties plaignantes ont précisé, à propos de ces derniers faits, que le recours de plus en plus intensif aux contrats de travail à durée déterminée avait pour but d'exercer des pressions sur eux.
- 506.** Lors des entretiens avec divers représentants officiels du gouvernement, à Minsk, le gouvernement a contesté les allégations des parties plaignantes. Il a fait valoir en particulier que le Code administratif est d'application générale et que, dans les cas évoqués par les parties plaignantes, son application s'est faite conformément aux procédures légales régulières, à travers une procédure judiciaire ordinaire. S'agissant des cas individuels présumés de harcèlement et de discrimination antisyndicale, le gouvernement a estimé que ceux-ci n'étaient pas démontrés et que certains d'entre eux, d'ores et déjà examinés par les tribunaux, ont été jugés sans aucun rapport avec des activités syndicales. S'agissant du recours à des contrats à durée déterminée, le gouvernement a déclaré que cette nouvelle forme de relation d'emploi est une des manifestations de la volonté du Bélarus d'évoluer vers une économie de marché et qu'il est dans l'intention du gouvernement de parvenir à une généralisation de cette forme d'emploi. Enfin, le gouvernement a déclaré avec force que la législation du travail du pays comporte des garanties contre la discrimination antisyndicale.

II. Arrestations, mesures de détention et autres sanctions légales prises en application du Code administrative

507. Les parties plaignantes ont affirmé que les autorités du Bélarus suivent une politique de répression contre les syndicats indépendants, leurs dirigeants et leurs militants. Les parties plaignantes ont fourni à la commission, à Minsk, des précisions concernant trois cas dans lesquels des militants syndicaux ont été arrêtés et placés en détention administrative, et cinq autres dans lesquels des amendes ou des avertissements ont été infligés à des travailleurs syndiqués sur le fondement du Code administratif.

A. Arrestations et mesures de détention prises en application du Code administratif

508. Les parties plaignantes ont rappelé que, dans les deux premiers cas de détention administrative, qui concernaient M. Yarochnik, président du Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) et de M. Odynets, conseiller juridique du CSDB, les décisions prises s'appuyaient sur l'article 166-1 du Code administratif, qui traite des outrages au tribunal. Dans le troisième cas, concernant M. Boukhvostov, à cette époque président du STIAM, les sanctions administratives prises à son encontre s'appuyaient sur l'article 167-1 (2) du Code administratif (infraction à la procédure d'organisation ou de conduite de manifestations religieuses, sportives, culturelles ou de loisir, rassemblements, cortèges de rue, manifestations et piquets).

509. Dans le premier cas, le tribunal du district Leninsky de Minsk a condamné M. Yarochnik le 17 septembre 2003 à dix jours de détention administrative suite à la publication dans un journal d'un article dans lequel l'intéressé exprimait son avis sur la procédure judiciaire à l'issue de laquelle le Syndicat biélorusse des contrôleurs du trafic aérien (SBCTA) avait été dissous. Les parties plaignantes ont déclaré que cette décision avait eu pour objet d'humilier M. Yarochnik et de faire comprendre aux autres citoyens qu'il était dangereux d'avoir une opinion personnelle au Bélarus.

510. M. Odynets a exécuté une peine de cinq jours de détention administrative pour outrage au tribunal. Dans son cas, l'outrage a été considéré comme constitué par le défaut de comparution de l'intéressé. Lors d'un entretien avec la commission à Minsk, M. Odynets a expliqué qu'il représentait alors la partie demanderesse dans une affaire civile et qu'il avait avisé le tribunal qu'il était malade et ne pouvait donc venir à l'audience. Selon les clauses de l'accord passé avec son client, M. Odynets n'avait pas le droit de traiter de l'affaire en l'absence de son client. M. Odynets a indiqué en outre qu'il n'avait pas été accédé à sa demande de recourir aux services d'un représentant légal pour l'audience le concernant, au motif que le Code administratif ne prévoyait pas un tel droit. M. Odynets a fait appel devant les présidents du tribunal de la ville de Minsk et de la Cour suprême. Selon les réponses officielles qui ont été données, la sanction infligée tenait compte de la personnalité de M. Odynets. Ce dernier estime que les mesures prises par les autorités à son encontre avaient pour but de le punir d'avoir fourni son assistance juridique à des syndicats et, plus particulièrement, au SBCTA.

- 511.** S'agissant du troisième cas de détention administrative, les parties plaignantes ont indiqué que le 30 octobre 2003 M. Boukhvostov a été arrêté et condamné à dix jours de détention administrative par le tribunal de district pour avoir tenu un piquet, seul, à Minsk, sur la place Oktyabrskaya, pour protester contre les violations des droits syndicaux au Bélarus. Les parties plaignantes ont affirmé que dans d'autres cas, relatifs à des actions de protestation organisées sur l'initiative de syndicats, les autorités ont refusé les autorisations de réunion sur la place Oktyabrskaya, à Minsk, qui est très centrale, et n'a autorisé que la tenue d'un piquet sur la place de Bangalore, qui est particulièrement excentrée. Lors des audiences tenues à Genève, M. Boukhvostov a déclaré que dans le cadre de son procès il avait décliné l'offre d'une assistance judiciaire qui lui avait été faite par le juge, estimant qu'il était capable d'assurer sa défense lui-même. M. Boukhvostov a ajouté que les choses s'étaient déroulées si rapidement (une heure seulement s'était écoulée entre son arrestation et sa traduction en justice) qu'il n'avait pas eu assez de recul pour apprécier la situation. Il a déclaré que, pour la même raison, il n'a pas été en mesure de faire appel de la décision de l'accusation publique et que, d'ailleurs, aux termes mêmes de cette décision, «il n'y a pas matière à faire appel dans les cas concernant des infractions d'ordre administratif» et «la décision constitue en soi un document ayant force exécutoire»²⁵⁰.
- 512.** A propos de ces divers cas, le gouvernement a produit les jugements pertinents et il a indiqué que les procédures s'étaient déroulées conformément à la loi. Il a signalé incidemment que, chaque année, les instances administratives sont saisies d'environ 300 000 affaires, 2 000 personnes sont condamnées pour outrage au tribunal et 25 pour cent des condamnés font l'objet de mesures de détention administrative.
- 513.** Dans le cas de M. Yarochnik, le gouvernement a indiqué que l'article publié comportait un certain nombre de critiques à l'égard du juge de la Cour suprême. Lors des entretiens que la commission a eus à Minsk, le Substitut du Procureur général a déclaré que l'auteur de l'article avait employé des expressions marquant manifestement un manque de respect pour le juge. Le Substitut du Procureur général a précisé que c'est par référence à l'article 22 de la loi sur les procédures publiques qu'il avait engagé des poursuites contre M. Yarochnik le 4 septembre 2003. Il a expliqué à la commission que, dans les cas d'infraction administrative, les instances habilitées à engager des poursuites sont les suivantes: le juge, le procureur (même si cela est rare) et, dans certains cas, le ministère de l'Intérieur et le ministère du Travail. S'il est rare que le Procureur général engage des poursuites, tel a été le cas néanmoins en ce qui concerne M. Yarochnik parce que la procédure ayant abouti à la dissolution du SBCTA, dont il était question dans l'article de M. Yarochnik, avait été engagée sur l'initiative du Procureur général. Le Substitut du Procureur général a ajouté que, en l'occurrence, le Parquet avait été plus rapide à réagir que le juge. Cependant, lui-même et le président de la Cour suprême ont indiqué à la commission qu'ils pensaient que le verdict se limiterait à une amende et que c'est en raison du comportement de M. Yarochnik à l'audience, de son caractère et de sa personnalité que le juge l'a condamné à dix jours de détention administrative.

²⁵⁰ M. Boukhvostov, audiences formelles, séance IV.

514. Dans le cas de M. Odynets, le ministère de la Justice a indiqué à la commission, à Minsk, qu'en règle générale l'infraction – assez fréquente – de non-comparution devant la cour est en général punie simplement d'une amende et qu'il est rare de prendre une mesure de détention administrative dans de tels cas.
515. S'agissant de la sanction administrative infligée à M. Boukhvostov, dans sa communication à la commission en date du 15 mars 2004, le gouvernement indique que des poursuites devant les instances administratives ont été engagées contre M. Boukhvostov en raison du piquet qu'il avait tenu sans autorisation le 30 octobre 2003 sur la place Oktyabrskaya à Minsk, au mépris de la procédure prévue par la loi sur les manifestations de masse.
516. Il a été signalé que MM. Yarochnik et Boukhvostov n'ont pas fait appel des décisions de justice les concernant. Au cours des audiences, le gouvernement a expliqué qu'une personne condamnée à une mesure de détention administrative peut s'adresser au Procureur général pour demander un réexamen de cette condamnation. L'appel peut être formé à partir du moment où la condamnation a été prononcée. Le gouvernement a indiqué à la commission que le Procureur général se rend dans le centre de détention pour demander aux intéressés s'ils veulent faire appel ou s'ils veulent demander une révision de leur condamnation²⁵¹. Cette explication donnée par le gouvernement diffère des indications données par le président de la Cour suprême lorsque la commission s'est rendue à Minsk. Ce dernier avait en effet indiqué qu'il ne peut être fait appel d'une mesure de détention administrative que lorsque la peine a été exécutée, si bien que la démarche ne peut répondre qu'à une question de principe.

B. Autres sanctions légales prises en application du Code administratif

517. Etant à Minsk, la commission a été saisie d'indications détaillées et de documents concernant d'autres sanctions légales imposées à des militants syndicaux. Quatre de ces cas concernaient des membres du Syndicat libre des travailleurs de la métallurgie (SLTM) de l'usine automobile de Minsk et un autre, l'entreprise «Lyos», dans la localité de Baran'.
518. En décembre 1999, quatre travailleurs syndiqués de l'usine automobile de Minsk ont été accusés et convaincus d'avoir préparé une réunion non autorisée, infraction réprimée par l'article 167-1 du Code administratif (infraction à la procédure prévue pour l'organisation de réunions publiques, etc.). Si un simple avertissement a été signifié à l'un des quatre, les trois autres ont été condamnés au versement d'une amende. L'un des intéressés, secrétaire de la section de base du SLTM, a été convaincu de réunion non autorisée à des fins de campagne devant l'entrée principale de l'usine automobile de Minsk le 16 décembre 1999, bien qu'il ait protesté qu'il s'agissait simplement d'une réunion de travailleurs syndiqués. Les trois autres personnes ont été accusées d'avoir tenu une réunion au même endroit un peu plus tard le même jour et deux d'entre elles ont soutenu qu'elles ne faisaient qu'attendre la distribution du journal syndical, attendu pour ce jour même, et la troisième, qui déclarait s'être simplement entretenue avec ses collègues, a refusé de reconnaître que cela constituait une réunion.

²⁵¹ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance II.

- 519.** Dans le deuxième cas, le secrétaire de la section syndicale de base de l'entreprise «Lyos» a été convaincu, le 30 mars 2004, d'obstruction au travail des fonctionnaires du Parquet (article 166-9 du Code administratif). En fait, le 2 mars 2004, l'intéressé avait été prié de venir au bureau du procureur pour répondre à des questions concernant la section syndicale dont il était secrétaire. A l'issue de la troisième de ces visites, et suite à des questions de la part des membres du syndicat, il avait demandé raison de ces demandes au procureur du district dans une lettre datée du 9 mars 2004. N'ayant pas reçu de réponse, il a fait savoir au procureur qu'il ne viendrait plus à ces entretiens, lesquels n'étaient pas officiellement prescrits dans la forme écrite par une autorité légale. En réponse, a-t-il expliqué, il a été accusé d'obstruction au travail du Parquet, sa propre plainte étant restée sans réponse. N'étant pas parvenu à se faire remettre de pièce écrite relative à cette affaire, il avait néanmoins réussi à obtenir le constat dressé par l'employé du Parquet. Ce constat comportait une note indiquant que les activités du SLTM faisaient l'objet d'une enquête, sur réquisition du Procureur général du Bélarus²⁵². Dans cette affaire le secrétaire de cette section syndicale a été convaincu d'obstruction à la justice et condamné à payer une amende, alors qu'il n'avait jamais reçu officiellement de convocation. Il n'a pas pu se faire remettre la moindre copie de cette décision sous prétexte que celle-ci avait été envoyée au Parquet de la région de Vitebsk. Il a acquitté son amende après avoir été averti qu'il serait condamné à quinze jours de détention administrative dans le cas où il n'obtempérerait pas.
- 520.** Lors des entretiens tenus à Minsk, le gouvernement a déclaré que toutes ces affaires ont été examinées par les tribunaux, qui ont sanctionné des infractions à la législation nationale commises par certaines personnes. Il a ajouté qu'aucune des décisions en question n'avait été prise dans le but de persécuter le mouvement syndical au Bélarus.

III. Discrimination antisyndicale

- 521.** Les parties plaignantes ont déclaré que des militants syndicaux et aussi de simples adhérents ont été la cible d'actes de discrimination antisyndicale de la part des employeurs. Les parties plaignantes ont fait état, en particulier, de harcèlements, menaces, réprimandes ou blâmes, licenciements, transferts sous des contrats de courte durée, non-renouvellement du contrat de travail et d'autres formes de discrimination.

A. Harcèlement et menaces

- 522.** Lors de la mission de la commission à Minsk, les parties plaignantes ont fourni des précisions sur le harcèlement et les menaces – qui allaient parfois jusqu'à des violences physiques – dont ont fait l'objet des membres d'organisations syndicales du premier degré affiliées au Syndicat des travailleurs de l'industrie de l'automobile et de la machine agricole (STIAM), au Syndicat indépendant du Bélarus (SIB), au Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR) et au SBCTA pour qu'ils quittent leur syndicat. Des dirigeants syndicaux, des

²⁵² Il a été communiqué copie de ce document à la commission.

militants et de simples adhérents ont été incités à quitter leur syndicat s'ils voulaient que leurs examens périodiques se passent sans heurt, s'ils voulaient continuer de bénéficier de certaines prestations, progresser dans la carrière, ne pas s'exposer à des sanctions disciplinaires, des blâmes, un licenciement, un transfert sous un contrat à durée déterminée ou une rupture de contrat. En de nombreuses occasions, des travailleurs syndiqués ont été convoqués dans le bureau de la direction pour un entretien individuel au cours duquel il leur a été dit que s'ils voulaient mener une existence normale et pouvoir continuer de nourrir leurs enfants, ils devaient quitter leur syndicat pour s'affilier à un syndicat «normal» – la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB). Ces actes de harcèlement et de menace se sont produits dans un grand nombre d'entreprises du Bélarus.

- 523.** Des membres du personnel de l'entreprise «Belaeronavigatsia» ont indiqué à la commission à Minsk qu'en janvier 2003 des adhérents du SBCTA ont été soumis à des pressions psychologiques pour qu'ils quittent leur syndicat et adhèrent au syndicat d'Etat. Les chefs d'un certain nombre de départements de l'entreprise ont organisé des réunions dans le but de convaincre les travailleurs qu'il n'était pas dans leur intérêt d'appartenir au SBCTA. Qui plus est, des lettres de démission du syndicat ont souvent été rédigées et signées par les intéressés dans le bureau même de leur chef de département. Les témoins ont fait valoir que le Procureur général avait ignoré les plaintes portées par les adhérents contre les pressions dont ils avaient fait l'objet et que les tribunaux ont omis de prendre cet élément en considération lorsqu'ils ont décidé de suspendre les activités du SBCTA en août 2003. Les témoins ont également remis à la commission une copie de certaines des plaintes adressées au Procureur général en février 2003 en raison des pressions exercées sur des membres du SBCTA afin qu'ils quittent leur syndicat.
- 524.** Aux termes du jugement de la Cour suprême suspendant les activités du SBCTA, jugement communiqué par le gouvernement, «les représentants du SBCTA ont déclaré que certains des adhérents ont quitté le syndicat sous les pressions exercées par l'employeur [mais] que les raisons de leur départ du syndicat n'ont juridiquement aucun poids dans le règlement du litige puisque, selon les statuts du SBCTA, les adhérents ont le droit de quitter ce syndicat librement, de leur propre initiative, sans avoir à donner de raisons». Lorsque la commission a rencontré le Substitut du Procureur général, à Minsk, il lui a été dit à que le SBCTA n'avait jamais saisi le Parquet de la moindre plainte relative à des pressions sur ses membres.
- 525.** A Minsk, les représentants du STIR ont déclaré qu'en juillet 2003 le directeur de l'entreprise «Korall» a menacé la présidente du comité syndical et a exigé d'elle qu'elle organise une conférence tendant à ce que la section syndicale de l'entreprise se retire du STIR et s'affilie au Syndicat des travailleurs de l'industrie du Bélarus (STIB). La présidente du comité syndical a refusé d'obtempérer mais, sous les pressions de la direction, le personnel d'encadrement a été contraint d'organiser des réunions. Il en est résulté que la section syndicale de l'entreprise Korall a dû s'affilier au STIB. Les représentants du STIR ont également déclaré que des menaces de sanctions et autres pressions ont été exercées sur leurs adhérents des entreprises «Plata» et «Tsvetotron» afin qu'ils quittent leur syndicat et adhèrent au Syndicat de la société de recherche et de production «Integral».

- 526.** Des témoins des entreprises mentionnées ci-après ayant fait l'objet de pressions et menaces similaires ont déposé devant la commission à Minsk: Metro de Minsk, entreprise «Belaruskaliy» (Soligorsk), conglomérat de l'automobile de Grodno, usine Zenit (Moghilev), université d'Etat de Brest «A.S. Pouchkine», verreries «Oktyabr» (Elizovo), centrale thermoélectrique de Novopolotsk et usine de transformation de volaille «Pridneprovskaya».
- 527.** Le Substitut du Procureur général a déclaré à la commission n'avoir été saisi d'aucune plainte à ce sujet, exception faite des actes présumés de harcèlement et de menaces à la centrale thermoélectrique de Novopolotsk et que, en l'occurrence, les enquêtes menées n'ont pas confirmé la réalité des allégations.
- 528.** A Minsk, la commission a été saisie de détails précis concernant deux cas de violences physiques sur des militants syndicaux. Dans le premier cas, le secrétaire d'une section syndicale de base du SLB à l'usine de transformation de volaille «Pridneprovskaya» a été victime de voies de fait dans le bureau du directeur. Une enquête pénale a été ouverte mais l'auteur des coups n'a jamais pu être découvert.
- 529.** Dans le deuxième cas, M. Roman, militant du STIAM, a indiqué à la commission que le 8 mars 2004, alors qu'il rentrait chez lui, deux inconnus l'ont arrêté, forcé de monter dans une voiture garée à proximité et battu. M. Roman a exprimé sa conviction que cet incident était en rapport avec ses activités syndicales pour les raisons suivantes: premièrement, cette agression a eu lieu le jour où il comparaitrait devant la commission et, deuxièmement, la police a refusé d'enregistrer sa plainte pour coups et blessures.

B. Blâmes

- 530.** Des membres du STIAM, du SLB et du SLTM ont remis à la commission des documents, y compris des décisions d'instances judiciaires, illustrant les réprimandes, blâmes et autres sanctions disciplinaires dont des adhérents avaient l'objet sur le lieu de travail. Dans tous les cas, les blâmes ont été infligés sans l'accord du syndicat auquel ils appartenaient. Les plaignants ont évoqué deux cas dans lesquels les travailleurs – des militants syndicaux – ont reçu un blâme au motif de ne pas avoir accompli une tâche spécifique alors que cette tâche ne rentrait pas dans leurs attributions et qu'ils n'étaient même pas qualifiés pour l'exécuter. Des salariés des entreprises mentionnées ci-après ont fait des déclarations allant dans le même sens: usine automobile de Minsk; usine de moteurs de Jitkovitchi; verreries «Oktyabr» (Elizovo); entreprise «Soligorskvodocanal» (Soligorsk); conglomérat automobile de Grodno; centrale thermoélectrique de Novopolotsk et consortium de la construction n° 12 (Moghilev).

C. Licenciements

- 531.** Les parties plaignantes ont fourni des précisions et une documentation abondante sur des cas de licenciement de dirigeants et de membres du SLB, du SLTM, du SIB, du STIAM, du SBCTA et du STIR. Les parties plaignantes ont déclaré que formellement les raisons invoquées pour ces licenciements n'avaient pas de lien avec des activités syndicales. Officiellement, il était question d'infractions à la discipline du travail, de non-accomplissement d'obligations professionnelles ou

encore d'échec à un examen de contrôle. Les parties plaignantes ont ajouté que, dans les faits, les chefs d'établissement disaient ouvertement aux syndicalistes qu'ils ne seraient jamais en peine de trouver un prétexte pour les mettre à la porte.

- 532.** Dans la plupart des cas, les travailleurs syndiqués ont été licenciés sans consultation de leur syndicat, alors que l'article 46 du Code du travail stipule que la rupture de la relation d'emploi à l'initiative de l'employeur intervient deux semaines après que le syndicat compétent en a été notifié (des exceptions sont certes prévues par la législation). Les conventions collectives elles aussi prévoient souvent que la cessation de la relation d'emploi ne peut intervenir qu'après accord du syndicat compétent.
- 533.** Les témoins ont déclaré qu'ils ont commencé à avoir des problèmes avec leur employeur dès qu'ils se sont impliqués dans leur activité syndicale. Pour la plupart, ils occupaient déjà depuis longtemps leur emploi dans l'entreprise. Ainsi, un témoin indique avoir été licencié en 2000 de l'usine automobile de Minsk après y avoir été employé pendant quinze ans. Un autre a dit avoir été licencié de la même entreprise après y avoir travaillé seize ans. Un témoin, qui était adhérent du STIAM depuis 1999, a été licencié en 2003 après s'être exprimé plutôt ouvertement sur certains problèmes syndicaux dans son entreprise. Il y était employé depuis sept ans. Les témoins ont déclaré que bon nombre de ceux qui ont été licenciés n'avaient toujours pas pu retrouver un emploi bien qu'ils aient été orientés vers un autre employeur par le bureau de l'emploi ²⁵³.
- 534.** Dans un cas, qui concerne l'usine automobile de Minsk, un travailleur syndiqué n'a pas été réintégré dans son poste malgré un jugement des tribunaux dans ce sens. Dans cette même usine, suite à des mutations et une rétrogradation, un adhérent du SLTM a été poussé à partir.
- 535.** Un témoin ancien salarié de l'entreprise «Khimvolokno» (Grodno) a déclaré que, pour faire obstacle à l'enregistrement de la section syndicale de l'entreprise, qui était affiliée au SLB, la direction s'est lancée dans une campagne de licenciements de ses membres les plus actifs. Le témoin a indiqué avoir été licencié de cette entreprise, où il travaillait depuis 1977, en 2001, juste après son implication dans le SLB. Il a fourni des précisions et des documents concernant trois autres licenciements dans cette entreprise. Dans chacun de ces cas, les tribunaux n'ont pas voulu ordonner la réintégration des intéressés.
- 536.** MM. Evmenov et Evgenov, militants du SLB, ont relaté à la commission les circonstances de leur licenciement et lui ont fourni des documents concernant le licenciement de M. Bougrov, qui était secrétaire de la section syndicale affiliée au SLB. M. Evgenov, qui travaillait à l'usine automobile de Moghilev depuis 1985, ainsi que M. Bougrov en ont été licenciés en 2000. M. Evmenov a été licencié des verreries «Oktyabr», dans le district de Moghilev, où il avait travaillé pendant vingt ans. M. Evmenov a indiqué qu'il avait été élu secrétaire de la section syndicale affiliée au SLB en avril 1999. Il a été licencié en décembre 1999 suite à son refus d'organiser un «soubbotnik» (samedi ouvré à titre bénévole et sans rémunération).

²⁵³ Aux termes de l'article 16 du Code du travail et de l'article 10 (2) 1) de la loi n° 828-II du 30 mai 1991 sur l'emploi, un employeur doit conclure un contrat d'emploi avec le travailleur qui lui a été envoyé par le bureau de l'emploi.

MM. Evgenov et Bougrov ont été licenciés pour avoir refusé de travailler un samedi qui avait été décrété jour ouvrable par le directeur de l'usine sans l'accord des travailleurs concernés, contrairement à ce que prévoyait la convention collective.

537. D'autres personnes ont témoigné sur des licenciements intervenus dans les établissements suivants: usine automobile de Minsk; établissement «Oudarnik» (Minsk); entreprise Soligorskvodocanal (Soligorsk); unité de production automobile de Grodno; entreprise «Epos» (Logoisk); consortium de la construction n° 12 (Moghilev); usine automobile de Moghilev; usine de transformation de volaille «Pridneprovskaya» et université d'Etat de Brest.
538. Lors des rencontres de la commission avec les représentants de la FSB à Minsk, M. Kozik, président de la FSB, a déclaré que la plupart des personnes mentionnées dans la plainte avaient été licenciées depuis longtemps. Il a également déclaré qu'il avait proposé au gouvernement de négocier avec ces travailleurs pour résoudre leur situation.
539. Sur la question des licenciements, le gouvernement a réitéré, aussi bien à Minsk qu'au cours des audiences à Genève, que MM. Evmenov, Evgenov et Bougrov avaient été licenciés pour infraction à la discipline du travail et non en raison de leur refus d'organiser un soubbotnik ou d'y participer. Cela a été confirmé par le tribunal du district Oktyabrsky, de Moghilev et par le tribunal régional de Moghilev. Le gouvernement a déclaré que ces travailleurs ont été licenciés en pleine conformité avec la législation et que cela a été confirmé à plusieurs reprises par les tribunaux²⁵⁴.
540. Le gouvernement a déclaré que, en ce qui concerne l'entreprise «Khimvolokno», sur trois travailleurs qui auraient été licenciés, deux seraient toujours employés par l'entreprise et le dernier n'aurait été licencié qu'à une date postérieure à celle indiquée par les plaignants. Le gouvernement a déclaré que des enquêtes avaient confirmé que les allégations concernant des licenciements et des menaces de licenciement étaient sans fondement²⁵⁵.

D. Transferts sous des contrats à durée déterminée et non-renouvellement de contrats

541. Lors des entretiens ayant eu lieu à Minsk, les parties plaignantes ont exprimé leurs préoccupations concernant l'application du décret présidentiel n° 29, adopté en juillet 1999, conférant à l'employeur le droit de conclure avec les salariés des contrats d'emploi d'une durée minimale d'un an. Selon ce décret, le terme «contrat» se réfère à un accord relatif à l'emploi conclu dans la forme écrite, portant sur une certaine période et présentant certaines particularités par rapport à la réglementation générale du travail. Il convient de noter que le système de contrat à durée déterminée constitue une nouveauté dans le cadre des relations du travail au Bélarus. Le Code du travail, adopté en 1999, ne mentionne pas la notion de contrat d'emploi, mais il prévoit, sous son article 17, «un accord de travail» qui peut être conclu pour une durée illimitée (jusqu'à une date récente, c'était la formule la plus

²⁵⁴ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance II.

²⁵⁵ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance II.

courante) et dans certaines conditions, pour une période limitée ou encore pour la période nécessaire à l'exécution d'un certain travail.

- 542.** Les parties plaignantes ont estimé que le décret présidentiel n° 29 a été utilisé depuis 2003 comme un instrument de discrimination antisyndicale. Le transfert sous des contrats à durée déterminée a servi à sanctionner des militants syndicaux et à rendre leur licenciement relativement plus facile à l'échéance de leur contrat. Dans le cas où le salarié bénéficiant jusque-là d'un contrat à durée indéterminée (CDI) n'acceptait pas de signer son nouveau contrat, il se trouvait licencié en application de l'article 35(5) du Code du travail pour refus de travailler suite à des changements dans les conditions de travail essentielles.
- 543.** Les parties plaignantes ont fourni des précisions et des documents sur des cas précis dans lesquels ce décret a été utilisé pour se débarrasser de syndicalistes, notamment à l'égard de travailleurs affiliés au SLB des centrales thermoélectriques de Novopolotsk et de Polotsk, de la société «Polotsk-Steklovolokno» et de l'école n° 5 de la ville de Pinsk, ainsi que des membres du SLTM de l'usine de moteurs de Minsk. Dans chacun de ces cas, aucune justification n'a été fournie aux intéressés, qui se sont retrouvés sous un régime d'emploi contractuel. Les parties plaignantes ont signalé qu'en vertu de l'arrêté ministériel n° 1476, promulgué en 1999 (et modifié en 2000), et du règlement y annexé, un contrat à durée déterminée ne peut être conclu avec un travailleur avec lequel un accord de travail à durée illimitée a été conclu antérieurement que dans des cas justifiés par des raisons touchant à l'industrie, l'organisation ou l'économie.
- 544.** A Minsk, trois témoins ont déclaré qu'à la centrale thermoélectrique de Novopolotsk tous les militants syndicaux ont été réduits au régime des contrats à durée déterminée. Selon le secrétaire de la section syndicale locale, 17 pour cent des effectifs, dont tous les adhérents au SLB, se sont vu imposer un contrat à durée déterminée. A cela s'ajoute que seuls les adhérents au SLB, y compris le secrétaire de la section syndicale, et deux autres témoins ayant rencontré la commission, ont été avisés que leurs contrats ne seraient pas renouvelés. Les témoins travaillaient dans cet établissement depuis plus de dix ans et deux d'entre eux étaient titulaires du diplôme d'honneur de l'usine et ont déclaré être considérés parmi les meilleurs spécialistes dans leur domaine. Le contrat de travail du président de l'organisation syndicale régionale affiliée au SLB pour Novopolotsk-Polotsk n'a pas été renouvelé non plus. Des témoins ont déclaré qu'à la centrale thermoélectrique de Polotsk le contrat de M. Shaytor, secrétaire de la section syndicale locale, a été rompu.
- 545.** La CISL a fourni, dans une communication datée du 21 mai 2004, des informations supplémentaires sur les événements ayant touché des membres du SLB travaillant dans les centrales thermoélectriques de Novopolotsk et de Polotsk. Suite à l'avis de non-renouvellement du contrat d'emploi de MM. Oboukhov et Gaïtchenko, membres du conseil du SLB de la centrale thermoélectrique de Novopolotsk, et de M. Doukhomenko, président de ce même conseil, la CISL a mené des investigations auprès de la direction de la centrale. Cette dernière a déclaré que les contrats des travailleurs susmentionnés n'avaient pas été renouvelés à cause de leur piètre performance au travail. La CISL a fait valoir qu'aucune observation concernant le travail des intéressés n'avait été faite antérieurement. La direction a

appuyé ses dires, en ce qui concerne M. Doukhomenko, sur des sanctions disciplinaires qui auraient antérieurement été infligées à l'intéressé pour exercice d'activités syndicales illégales. S'agissant du secrétaire de la section syndicale du premier degré affiliée au SLB de la centrale thermoélectrique de Polotsk, M. Shaytor, la CISL a confirmé que ce militant syndical a effectivement été licencié le 26 mars 2004.

- 546.** A l'entreprise Steklovolokno de Polotsk, le contrat d'emploi d'un adhérent du SLB a été rompu après que la direction de cet établissement ait engagé des poursuites au civil contre l'intéressé pour un préjudice matériel d'une valeur de 15 dollars EU. Et selon l'intéressé, cette affaire avait été montée contre lui de toutes pièces. A Pinsk, le secrétaire de la section locale du SLB s'est retrouvé sous le régime d'un contrat à durée déterminée avant de découvrir que ledit contrat n'allait pas être renouvelé.
- 547.** A l'usine automobile de Minsk, un adhérent du SLTM a expliqué que des pressions avaient été exercées sur lui pour qu'il quitte le syndicat. Par la suite, on lui a proposé un contrat d'un an en lieu et place de son contrat d'emploi à durée indéterminée; il a refusé de signer et, de ce fait, s'est retrouvé à la rue.
- 548.** S'agissant des contrats à durée déterminée, le gouvernement a nié que le nouveau système ait été utilisé à des fins discriminatoires. Lors des audiences tenues à Genève, le représentant du ministère du Travail a affirmé qu'à la centrale thermoélectrique de Novopolotsk, 127 contrats ont été renouvelés. Dix des onze contrats qui n'y ont pas été renouvelés concernaient des membres de la FSB. Il a en outre déclaré que le ministère du Travail n'avait été saisi, pour la région de Vitebsk²⁵⁶, que de trois plaintes concernant un non-renouvellement du contrat d'emploi. Des enquêtes ont été menées par l'inspection du travail sur ces trois cas et ces enquêtes ont abouti à la conclusion que le non-renouvellement du contrat n'avait aucun lien avec l'appartenance syndicale des plaignants²⁵⁷.

E. Autres actes de discrimination

- 549.** Les parties plaignantes ont argué que leurs membres étaient constamment en butte à toutes sortes de discriminations. Des témoins appartenant au SLB ont dit par exemple qu'à Moghilev il est devenu pratiquement impossible de trouver du travail pour les membres de ce syndicat. A l'entreprise «Steklovolokno» de Polotsk, ne pas appartenir au SLB est même devenu une condition d'embauche.
- 550.** Les autres faits de discrimination antisyndicale mentionnés recouvrent le refus par la direction d'une entreprise d'appliquer la convention collective aux travailleurs ayant adhéré au SLTM. Dans deux cas²⁵⁸, les témoins ont déclaré s'en être plaints d'une part auprès du ministère de l'Industrie, qui a conclu, dans l'un, qu'il y avait effectivement violation de la législation du travail et a enjoint au directeur d'établissement de redresser la situation, et d'autre part, auprès des tribunaux, qui ont, dans l'un et l'autre cas ordonné l'extension de l'application de la convention collective aux travailleurs concernés.

²⁵⁶ Polotsk et Novopolotsk.

²⁵⁷ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance II.

²⁵⁸ A l'usine de moteurs de Jitkovitchi et à la société d'électro-ingénierie de Minsk.

551. Des témoins entendus à Minsk ont expliqué qu'à partir de janvier 2002 des membres du SLB travaillant à l'université d'Etat de Brest ont été enjoins de quitter ce syndicat. Après avoir été avertis que s'ils ne le faisaient pas ils s'exposaient à être licenciés, cinq d'entre eux ont obtempéré mais deux autres ont quitté leur emploi à l'université. De plus, une aide financière a été refusée à deux membres du SLB au motif de leur appartenance syndicale. En mars 2003, l'administration de l'université s'est lancée dans une campagne de liquidation de l'organisation syndicale de base affiliée au SLB. De 72 membres qu'elle comptait en 2001, cette organisation n'en avait plus que 52 à la fin de 2003. Les témoins ont également déclaré qu'en novembre 2003 un travailleur syndiqué a échoué à son «examen de contrôle des qualifications» alors que cela faisait vingt-cinq ans qu'il travaillait dans cette université. La commission du contentieux, à laquelle cet employé s'était plaint, a conclu que l'examen de contrôle des qualifications avait été entaché d'un certain nombre d'irrégularités de procédure. Elle a considéré, en outre, que les résultats de cet examen de contrôle trahissaient des motivations politiques. Il a été communiqué copie de cette décision à la commission lorsque celle-ci se trouvait à Minsk.
552. Des témoins du consortium de construction n° 12 de Moghilev ont déclaré que des travailleurs affiliés au SLB n'avaient reçu leur prime de Nouvel An qu'après avoir fait une réclamation contre leur employeur.
553. A l'entreprise Zenit, à Moghilev, le secrétaire de la section syndicale, élu à ce poste, a expliqué qu'il n'a été déchargé de ses responsabilités professionnelles pour assumer ses fonctions syndicales que deux mois après son élection et ce, seulement après intervention du procureur.
554. A la centrale thermoélectrique de Novopolotsk, le secrétaire de la section syndicale a expliqué qu'il n'avait pas eu de promotion depuis qu'il militait dans ce syndicat alors que, avant d'y entrer, en 2000, il avait eu de l'avancement tous les ans. Un autre travailleur syndiqué a été contraint, lui, d'accepter une rétrogradation.
555. Des témoins appartenant au SLB et au SLTM ont signalé à la commission, lors de sa venue à Minsk, plusieurs cas de mutation à l'usine de transformation de volaille «Pridneprovskaya» et à l'usine automobile de Minsk. Le secrétaire de la section syndicale affiliée au SLB et ses camarades ont été réaffectés sur un site se trouvant à 10 ou 15 km de l'usine, sans moyen de transport. Ils n'ont plus eu d'autre solution que de démissionner. La section syndicale de l'usine de traitement de volaille «Pridneprovskaya» qui était affiliée au SLB a cessé d'exister. A l'usine automobile de Minsk, une militante syndicale a été transférée deux fois en deux ans dans différents départements avant de se voir offrir un contrat d'un an, qu'elle a refusé de signer.
556. M. Starykevitch, rédacteur en chef de l'organe de presse de la FSB *Belarousski Tchas* a déclaré à la commission qu'il avait été licencié le 8 août 2002 sur ordre personnel de M. Kozik, président de la FSB. Cette décision infirmait une décision antérieure du présidium de la FSB s'opposant à ce que M. Starykevitch soit démis de son poste. M. Starykevitch maintient que la décision de M. Kozik a constitué une violation des statuts de la FSB, statuts aux termes desquels la nomination du

rédacteur en chef de l'organe de presse de la fédération doit résulter d'une décision du présidium de cette fédération.

557. Devant ces allégations de discrimination antisyndicale, le gouvernement a répondu que leur réalité n'avait pas été démontrée. Il a fait valoir que certains de ces cas ont été examinés par des tribunaux qui ont dit qu'il n'y avait pas eu discrimination antisyndicale. Il a insisté sur le point que la législation du Bélarus prévoit les garanties indispensables contre la discrimination antisyndicale. S'agissant plus précisément de M. Sarykevitch, le gouvernement a déclaré qu'à ses yeux cette affaire relève d'un conflit syndical interne, qui ne le concerne pas et à propos duquel il ne voit d'ailleurs pas de raison d'intervenir.

Chapitre 14

Partenariat social

I. Introduction: Aperçu général des arguments

- 558.** Sur le plan du partenariat social, les parties plaignantes ont déclaré que, du deuxième trimestre 2001 au deuxième trimestre 2002, le dialogue social dans le pays n'avait trouvé aucun terrain pour s'exprimer du fait que le Conseil national du travail et des questions sociales (CNTQS) n'a pas été convoqué. Elles ont ajouté qu'il y a eu absence totale de consultation en ce qui concerne la désignation des délégués travailleurs à la session 2002 de la Conférence internationale du Travail (CIT). Lors des audiences tenues à Genève, les parties plaignantes ont maintenu qu'il ne pouvait y avoir de véritable partenariat social au Bélarus à l'heure actuelle en raison de l'absence d'indépendance dans le fonctionnement de la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) et parce que, avec 80 pour cent des entreprises contrôlées par l'Etat, les organisations d'employeurs représentent aussi les intérêts de l'Etat. De fait, bien qu'il y ait théoriquement trois partenaires sociaux, tous représentent les intérêts de l'Etat. Les parties plaignantes ont fourni en outre des informations concernant la manière dont les syndicats indépendants ont été exclus du dialogue social ²⁵⁹.
- 559.** Le gouvernement a récusé les allégations des parties plaignantes concernant le partenariat social au Bélarus. Il a fait valoir qu'au Bélarus la législation prévoit l'existence d'institutions propres au dialogue social et a déclaré que les relations entre les syndicats et le gouvernement reposent sur la consultation. Il a remis à la commission des documents touchant à ce domaine: l'ordonnance présidentielle n° 252, relative au CNTQS et aux règlements y relatifs, et l'ordonnance n° 639, introduisant certaines mesures d'amélioration de la coopération entre les organes de l'Etat et les syndicats. Il a rejeté l'idée que la FSB pourrait ne pas être indépendante et il a fait valoir avec force les discussions longues et ardues ayant eu lieu au sein du CNTQS sur des questions éminemment importantes de politique économique et sociale, discussions qui se sont conclues par des accords globaux ²⁶⁰.
- 560.** Lors de la mission à Minsk, les deux organisations d'employeurs ont déclaré que syndicats et organisations d'employeurs avaient des objectifs contradictoires. Elles ont déclaré néanmoins avoir pour vocation de résoudre les problèmes à travers le dialogue social plutôt que par la confrontation. L'Union biélorusse «P^r Kouniavsky» des entrepreneurs et employeurs (UBEE) s'est déclarée particulièrement attachée au dialogue social et favorable à l'existence d'un

²⁵⁹ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance IV.

²⁶⁰ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

mouvement syndical indépendant au Bélarus. Elle a précisé que son audience n'était constituée cependant que de petites entreprises n'ayant bien souvent pas de structures syndicales et qu'elle était complètement en marge des conflits auxquels la commission s'intéresse. Dans les faits, elle se trouve partager avec le mouvement syndical indépendant la même vision de développement économique et des réformes qui seraient nécessaires pour cela. Quant à la Confédération biélorusse des industriels et entrepreneurs (CBIE), elle a déclaré ne pas prendre position dans le conflit qui oppose le gouvernement et le mouvement syndical indépendant.

II. Relations du gouvernement avec la FSB

- 561.** Lors des audiences, les parties plaignantes ont signalé que les relations entre les syndicats et les autorités gouvernementales se sont détériorées à partir du moment où le président de la FSB de l'époque, M. Goncharik, a décidé de se présenter aux élections présidentielles nationales en 2001. Néanmoins, il est un fait non seulement que le CNTQS n'a pas été convoqué pendant cette période particulièrement tendue, mais encore qu'il n'y a eu aucune assemblée de cette même instance durant toute la mandature du successeur, M. Vitko. Après que la direction de la FSB fut passée de M. Vitko à M. Kozik, en 2002, la coopération a immédiatement repris au niveau national à travers le CNTQS ²⁶¹.
- 562.** Selon les parties plaignantes, il ne s'agit plus d'un dialogue social véritable car la FSB n'est en réalité pas indépendante du gouvernement et n'offre donc pas de perspectives réelles aux travailleurs. Lorsque M. Kozik a accédé à la présidence de la FSB, cette fédération est devenue un maillon du système gouvernemental et M. Kozik n'a jamais caché qu'il était là pour accomplir les volontés du Président de la République. Les instances exécutives de la FSB sont passées aux mains de personnes ayant été ou même étant encore membres du gouvernement, et l'organisation est devenue un instrument à sa botte. Cette tournure des événements, conjuguée à la mainmise de l'Etat sur la plus grande partie des biens immobiliers, a amorcé une tendance dangereuse que l'on ne peut plus ignorer. A cela s'est ajouté un climat de favoritisme très net pour la FSB, puisque M. Kozik en est devenu le président à la faveur de certains procédés comme un décret présidentiel autorisant la FSB à incorporer le titre officiel de la République dans son appellation, constituer un fonds spécial d'innovation et organiser les célébrations officielles du centenaire du syndicalisme au Bélarus, avec le cofinancement de l'administration présidentielle ²⁶².
- 563.** Au cours des audiences, le gouvernement a insisté sur le point que la législation du Bélarus exprime le droit au partenariat social. Il a déclaré estimer que les questions soulevées par les parties plaignantes relèvent plutôt des affaires internes des syndicats, que leurs arguments sont révélateurs de rivalités internes, et que la législation lui interdit d'intervenir dans des questions touchant à des relations entre des syndicats ²⁶³.

²⁶¹ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance IV.

²⁶² M. Yarochnik, audiences formelles, séance IV.

²⁶³ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

564. La commission a eu des entretiens à ce sujet à Minsk avec les instances dirigeantes de la FSB et les représentants d'un bon nombre de ses organisations affiliées. M. Kozik a expliqué qu'après avoir accédé au poste de président de la FSB, en 2002, il a entrepris, avec les autres titulaires des postes de responsabilité de la fédération, de bâtir des relations avec le gouvernement sur la base du partenariat social. A certains égards, la FSB a connu une certaine réussite, même si certaines de ses propositions ont par ailleurs été rejetées par le gouvernement. La FSB a agi dans un cadre devant assurer que l'ensemble de ses conquêtes profite à tous les travailleurs du Bélarus et non simplement à ses membres. M. Kozik a évoqué ainsi le rétablissement de la facilité de prélèvement direct des cotisations et la négociation de convention collective. Il a déclaré enfin que les syndicats avaient perdu une grande partie du pouvoir qu'ils avaient à l'époque soviétique ou bien que, parfois, comme cela a été le cas avant 2002, ce pouvoir a été bradé par des dirigeants syndicaux incapables de résister aux pressions du gouvernement.
565. M. Kozik a déclaré qu'il souhaiterait voir s'instaurer une coopération avec les autres syndicats et qu'il a fait des déclarations dans ce sens, à la fois directement aux intéressés et par le biais des médias. L'objectif recherché est une coopération avec les structures syndicales parallèles. En dépit de son ouverture, la FSB n'essuie que des critiques de la part des petits syndicats. Pour M. Kozik, il est excessif de dire que la FSB a une relation privilégiée avec le gouvernement. Il faudrait plutôt rechercher l'explication de son succès dans son ardeur à la tâche. La FSB a tiré parti de l'avantage que lui confère son ampleur et elle a eu le courage de dire clairement ce qui doit être fait, ce qui explique ses résultats.

III. Le Conseil national du travail et des questions sociales

566. Lorsque la commission est venue à Minsk, le gouvernement a expliqué que le CNTQS est l'organe tripartite à travers lequel le partenariat social trouve son expression au Bélarus. Ses réunions périodiques sont organisées, présidées et accueillies tour à tour par un chacun des partenaires sociaux. Il appartient à chaque groupe de déterminer lesquels de ses représentants occuperont chacun des onze sièges qui lui sont alloués. Par exemple, le groupe de travail gouvernemental est présidé par le premier Vice-Premier ministre et il est composé des représentants des ministères du travail et de la protection sociale, de la justice, des finances, de l'industrie et de l'économie, tandis que le groupe employeurs est composé de deux organisations d'employeurs biélorusses: la CBIE et l'UBEE.
567. Les parties plaignantes ont déclaré que les syndicats «indépendants» avaient été exclus de facto de tout réel dialogue social. Elles ont déclaré en particulier que le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) n'a bien souvent pas été invité aux réunions du CNTQS (alors que l'un des onze sièges lui revenait à l'époque où M. Gontcharik était président de la FSB) et que, lorsque le CSDB était invité, le droit de désigner son propre représentant lui était nié. Le CSDB, représenté par son président de l'époque, M. Kanach, n'a guère pu participer qu'à la première réunion ayant suivi l'élection de M. Kozik²⁶⁴. En novembre 2002, la direction du CSDB est passé de M. Kanach à M. Yarochnik. Dans le même temps,

²⁶⁴ M. Yarochnik, audiences formelles, séance IV.

M. Kanach est devenu vice-président du CSDB. Suite à ce changement, le nouveau président s'est vu refuser l'accès à une réunion du CNTQS, au motif que seul M. Kanach pouvait y représenter le CSDB.

- 568.** Lorsque la Commission est venue à Minsk, le CSDB lui a remis le double d'un certain nombre de lettres par lesquelles il avait informé les coprésidents du CNTQS de son désir de participer aux réunions et d'y être représenté par son nouveau président. En premier lieu, le 26 décembre 2002, le CSDB avait envoyé une lettre à la FSB en sa qualité de co-invité du CNTQS, déclarant qu'il n'avait eu connaissance que par la télévision du fait que le CNTQS devait se réunir dans un mois et que M. Kanach, son représentant légitime, n'avait pas reçu d'invitation. Une autre lettre, datée du même jour, avait été envoyée par le CSDB aux coprésidents gouvernemental et employeur du CNTQS pour exprimer l'espoir que le nouveau représentant du CSDB – M. Yarochnik, son nouveau président – recevrait bien en temps utile les documents nécessaires pour participer à cette prochaine réunion du CNTQS.
- 569.** Les parties plaignantes ont déclaré que le CSDB avait eu confirmation verbalement de la réception de ces lettres mais que celles-ci sont restées sans réponse. Une autre lettre a été envoyée à la FSB par M. Yarochnik, le 30 avril 2003, rappelant la teneur des lettres antérieures, restées sans réponse, et signalant que le CSDB n'avait pas été invité aux réunions du CNTQS des 4 décembre 2002 et 18 avril 2003, organisée, pour la seconde, par la FSB. M. Yarochnik a indiqué au cours des audiences qu'il avait approché le Vice-Premier ministre (coprésident gouvernemental du CNTQS) à ce propos et qu'il avait insisté sur la nécessité de participer au dialogue social ²⁶⁵.
- 570.** Lorsque la commission est venue à Minsk, M. Kanach a exposé que, ayant reçu à son nom l'invitation à la réunion du CNTQS d'octobre 2003, qui devait se tenir au siège de la FSB, il s'est rendu sur place pour tenter de s'expliquer avec M. Kozik à propos de cette persistance manifeste de la FSB à lui adresser les invitations officielles et à vouloir que ce soit encore lui qui représente le CSDB. M. Kanach a expliqué à M. Kozik que le choix du représentant du CSDB au CNTQS appartenait à cette organisation même. Malgré cela, lorsque M. Yarochnik est venu assister à la réunion, l'accès lui a été refusé. En conséquence, le CSDB n'a pas pu être associé au plus récent Accord général, qui a été signé au nom de toutes les organisations de travailleurs, y compris du CSDB, par le seul M. Kozik. Le 23 décembre 2003, le CSDB a envoyé une autre lettre aux trois coprésidents du CNTQS, pour faire observer qu'il n'avait pas été invité à siéger dans cette instance depuis un an et que M. Yarochnik était son représentant. Les parties plaignantes estiment que le CSDB a été exclu du CNTQS par une démarche délibérée orchestrée par M. Kozik pour répondre aux souhaits du gouvernement.
- 571.** Au cours des audiences, le gouvernement a convenu pour sa part que le dépôt d'une plainte auprès du Comité de la liberté syndicale (CLS) en 2000 a pu influencer négativement sur ses relations avec la FSB de l'époque, eu égard à la gravité des allégations portées. Il a déclaré cependant que, si le dialogue est assurément devenu difficile à ce moment-là, il n'en a pas moins continué malgré la plainte, si bien,

²⁶⁵ M. Yarochnik, audiences formelles, séance IV.

d'ailleurs, qu'un Accord général a été conclu en mai 2001. Il était fatal que, par la suite, lorsque M. Gontcharik s'est présenté aux élections à la présidence de la République, les tensions entre les parties rendent la communication entre elles particulièrement difficile. S'agissant du refus de reconnaître M. Yaroouchouk comme le représentant légitime du CSDB au CNTQS, le gouvernement a déclaré qu'il ne se mêle pas du choix des représentants des travailleurs et que c'est à chacun des partenaires sociaux qu'il appartient de choisir ses propres représentants. La liste des représentants des travailleurs qui a été établie incluait le nom de M. Kanach, qui était président du CSDB au moment où la liste a été constituée. Le gouvernement a déclaré en outre ne pas avoir connaissance des bases sur lesquelles M. Gontcharik aurait été habilité à représenter le CSDB au CNTQS ²⁶⁶.

- 572.** Le gouvernement a dit avec fermeté que l'importance attribuée par les «syndicats indépendants» à cette question de représentation au CNTQS n'avait pas lieu d'être, puisque la FSB représente l'immense majorité des syndicats et des travailleurs du Bélarus. Il existe un problème sur ce plan entre les organisations de travailleurs du Bélarus, du fait que d'autres syndicats actuellement représentés par la FSB mais dont les effectifs sont beaucoup plus importants que ceux du CSDB estiment que l'un des onze sièges alloués aux représentants des travailleurs au CNTQS devrait leur revenir. Le gouvernement dit s'être trouvé dans l'impossibilité de résoudre la question de la représentativité au CNTQS, par crainte que s'il intervenait, sa démarche risquerait d'être interprétée, surtout dans le contexte de l'examen du cas n° 2090 en instance devant le CLS, comme une pression sur les plus petits syndicats et, d'une manière générale, sur le mouvement syndical. Il estime que la question pourrait néanmoins être résolue par l'adoption au Bélarus du concept du syndicat le plus représentatif, en s'appuyant pour cela sur des critères objectifs, tels que le nombre de membres et la représentativité territoriale, conformément à la jurisprudence du Comité de la liberté syndicale. La nécessité d'assurer que des points de vue différents peuvent s'exprimer n'est cependant pas, aux yeux du gouvernement, l'un de ces critères objectifs ²⁶⁷.
- 573.** Lors des audiences, les parties plaignantes ont expliqué que, en application de l'ordonnance n° 57 et du décret ministériel n° 341, le gouvernement a établi pour 2004 un programme législatif dans le cadre duquel la question de la représentativité des syndicats doit avoir été réglée en septembre. De leur point de vue, l'intention sous-jacente de cette initiative est d'assurer que les plus petits syndicats ne seront pas reconnus comme représentatifs à quelque niveau que ce soit et, par ce biais, d'éliminer le CSDB ²⁶⁸.
- 574.** Lorsque la commission est venue à Minsk, M. Kozik a dit que la FSB avait recommencé à siéger au CNTQS après son élection à la tête de cette fédération et que M. Kanach, alors président du CSDB, a assisté à cette première réunion en tant que représentant de sa confédération sur invitation de la FSB, qui accueillait alors la réunion dans ses locaux. La deuxième réunion du CNTQS s'est tenue au siège des employeurs, conformément au système de rotation à la fois du lieu et de la présidence. M. Kozik a expliqué que les employeurs n'avaient pas invité le CSDB

²⁶⁶ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

²⁶⁷ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

²⁶⁸ MM. Yaroouchouk et Fedynitch, audiences formelles, séance IV.

alors que la FSB avait avisé les personnes compétentes du fait que le CSDB devait participer.

575. La seconde fois que la FSB a accueilli la réunion, M. Kanach, devenu vice-président du CSDB, a à nouveau été invité et il est venu au siège de la FSB à peu près deux heures avant le début de la réunion. Il s'est entretenu avec M. Kozik et s'est procuré divers documents mais il n'est pas revenu au siège de la FSB au moment où la réunion devait commencer. Quant à M. Yarochnik, s'il est effectivement venu, il a quitté les lieux cinq minutes avant que le CNTQS ne commence à siéger. M. Kozik a déclaré qu'il avait indiqué au CSDB qu'il suffisait de lui notifier que ce serait M. Yarochnik et non M. Kanach qui le représenterait, mais que, visiblement, le CSDB n'avait l'intention ni de lui envoyer une telle notification ni de coopérer avec le CNTQS.

IV. Les délégués à la Conférence internationale du travail (CIT)

576. Lors des audiences, M. Yarochnik a déclaré que le CSDB n'avait pas été associé au choix des délégués travailleurs à la CIT, et qu'il n'y avait aucun de ses représentants parmi eux²⁶⁹. Le gouvernement a déclaré avoir eu des consultations régulières avec les organisations syndicales les plus représentatives pour discuter de la désignation des délégués travailleurs à la CIT. La FSB comptait un plus grand nombre de membres que le CSDB, lequel n'était en réalité qu'un syndicat minoritaire. Or, la composition des délégations à la CIT devait être déterminée en tenant compte des effectifs²⁷⁰. M. Yarochnik a contesté cette présentation des faits, rappelant qu'en 2002, avant l'élection de M. Kozik, la FSB n'avait de toute évidence pas été considérée comme l'organisation la plus représentative puisqu'en fait elle n'avait pas été incluse dans la délégation à la CIT. Le gouvernement a déclaré qu'il était parfaitement inutile de discuter des accréditations à la session 2002 de la CIT, puisque la délégation du Bélarus en avait été absente, mais il a dit cependant, pour conclure, que les questions de partenariat social faisaient l'objet d'un examen attentif de sa part.

V. Consultations sur la législation

577. Comme exposé au chapitre 10, les parties plaignantes ont mis en doute la volonté du gouvernement de consulter réellement tous les syndicats sur les projets de législation concernant les questions syndicales. Elles ont rappelé au cours des audiences que, s'il existe effectivement certains textes législatifs prévoyant la consultation et le dialogue, dans la pratique, il s'est avéré plutôt rare que ces textes soient appliqués, ce qui illustre bien, à leurs yeux, l'absence d'un réel dialogue social au Bélarus²⁷¹.
578. Au cours des audiences, le gouvernement a convenu de l'existence de questions qui n'ont pas encore été pleinement résolues, comme les consultations tripartites et la

²⁶⁹ M. Yarochnik, audiences formelles, séance IV.

²⁷⁰ Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

²⁷¹ Représentants des parties plaignantes, audiences formelles, séance IV.

procédure d'élaboration de la législation, ces questions étant toujours à l'examen. Le gouvernement a estimé que son attachement au dialogue social était évident ²⁷².

- 579.** La FSB a déclaré à la commission qu'elle est actuellement associée au processus législatif et que, pour cette raison, elle conteste l'idée que la consultation n'aurait pas de réalité concrète. A ce propos, elle a remis à la commission un exemplaire de la synthèse de ses plus récentes propositions d'amendements à la loi sur les syndicats ²⁷³, propositions qu'elle a soumises en application de l'article 14 de l'ordonnance présidentielle n° 359 (du 11 août 2003) relative à certaines mesures d'amélioration de l'activité législative. Selon cette ordonnance, les commentaires émanant aussi bien d'organismes non gouvernementaux que de personnes physiques peuvent être pris en considération dans le cadre du processus d'élaboration, et l'article 14 fixe la procédure à suivre pour pouvoir participer à l'élaboration de la législation.
- 580.** La FSB a déclaré fermement n'avoir été consultée par aucun organe gouvernemental préalablement à l'adoption de lois ou d'ordonnances présidentielles. Elle a souligné par contre qu'elle a soumis des propositions dans le cadre de la procédure ordinaire, qui est celle ouverte aux autres syndicats. M. Kozik a déclaré en outre à la commission que le droit d'initiative en matière législative pour les syndicats avait existé par le passé mais s'était perdu au cours de la phase de transition vers l'économie de marché, tandis qu'il n'était pas à la présidence de la FSB. Il a ajouté qu'aujourd'hui en revanche la FSB emploie son énergie à recouvrer ce droit en faveur des syndicats.

²⁷² Représentants du gouvernement, audiences formelles, séance IV.

²⁷³ Les amendements proposés par la FSB à la loi sur les syndicats visent plusieurs objectifs: une participation plus large des syndicats à l'élaboration des textes législatifs; l'extension de la représentativité des syndicats au-delà de la relation avec le gouvernement à des relations avec tous les partenaires sociaux; l'extension des droits de l'inspection du travail et des droits de représentation devant les tribunaux; une atténuation de la tutelle ministérielle sur le contrôle social exercé par les syndicats en matière d'infraction à la législation du travail; une extension des responsabilités des employeurs dans le contexte des infractions à la réglementation concernant l'hygiène et la sécurité du travail; un plus large accès à l'information; des garanties spécifiques en faveur des responsables syndicaux permanents, différentes de celles qui sont prévues pour les dirigeants syndicaux volontaires; l'octroi par l'employeur de locaux et autres facilités aux syndicats en application de l'accord collectif et non selon le principe du contrat de bail ordinaire le moins défavorable; le renforcement des responsabilités des employeurs en matière d'attribution de locaux et autres facilités à des syndicats; et enfin la cohérence de la terminologie employée dans l'ensemble de la législation.

Partie V

Conclusions et recommandations

Chapitre 15

Conclusions et recommandations

581. Ayant exposé les arguments et les informations contenus dans les communications écrites, les déclarations orales faites à Minsk et les témoignages présentés lors des audiences qui se sont tenues à Genève, la commission est maintenant appelée à exposer ses conclusions et recommandations concernant la plainte que le Conseil d'administration lui a soumise pour examen.

I. Mandat de la commission

582. L'article 28 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail dispose que la Commission rédigera un rapport dans lequel elle consignera ses constatations sur tous les points de fait permettant de préciser la portée de la contestation, ainsi que les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux mesures à prendre et quant aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises.

583. La commission ayant été nommée, ses membres ont fait, avant qu'elle ne prenne ses fonctions, une déclaration solennelle dans laquelle ils s'engageaient à accomplir leur mission et à exercer leurs pouvoirs «en tout honneur et dévouement, en pleine et parfaite impartialité et en toute conscience». C'est en cette capacité d'organe indépendant appelé à évaluer objectivement les questions soulevées que la commission s'est efforcée de mener à bien sa tâche. C'est dans ce même esprit d'indépendance et d'impartialité qu'elle présente ci-après ses conclusions et formule, sur les points sur lesquels elle n'estime pas que la situation est satisfaisante, des recommandations concernant les mesures qui devraient être prises pour y remédier.

584. Il convient de rappeler ici que le rôle d'une Commission d'enquête, en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT, ne se limite pas à l'examen des informations communiquées par les parties mais que, comme indiqué ci-dessus, la commission doit prendre elle-même toutes les mesures nécessaires pour obtenir des informations complètes et objectives sur les questions soulevées. Comme l'exige son mandat, la commission doit, conformément à la Constitution de l'OIT, consigner ses constatations et faire des recommandations quant au fond.

II. Questions préliminaires

585. La commission tient tout d'abord à exprimer sa reconnaissance au gouvernement du Bélarus pour la coopération pleine et entière dont il a fait preuve dans tous les

aspects de sa mission. Elle a pu rencontrer la quasi-totalité des personnalités officielles citées dans la lettre qu'elle avait initialement adressée au gouvernement, à l'exception du Président de la République et du chef de l'Administration présidentielle (même si elle a rencontré son adjoint). Le gouvernement a également pleinement participé aux audiences formelles qui se sont tenues à Genève dans un esprit cordial et ouvert. Bien qu'une telle attitude soit considérée comme allant de soi, puisqu'elle découle normalement de la reconnaissance des obligations constitutionnelles contractées par un Etat Membre, la commission est reconnaissante au gouvernement de l'esprit de coopération dont il a fait preuve, qui l'a aidée dans une large mesure à mener à bien sa mission avec efficacité.

586. La commission tient également à remercier toutes les personnes qu'elle a rencontrées à Minsk et celles qui ont pris part aux audiences de l'aide qu'elles lui ont apportée dans ses travaux et ses efforts pour recueillir les informations les plus complètes possible. Elle tient à manifester sa gratitude aux membres et aux dirigeants des syndicats d'entreprise, dont beaucoup ont consacré leur temps libre à fournir des témoignages. Elle remercie aussi particulièrement les représentants des organisations d'employeurs pour leur pleine coopération. La commission tient encore à exprimer sa reconnaissance au Programme des Nations Unies pour le développement au Bélarus, qui a obligeamment mis à sa disposition bureaux et infrastructures pendant sa mission à Minsk.

III. Résumé des arguments présentés par les parties

587. Les parties plaignantes ont décrit une emprise systématique de l'Etat sur les syndicats par toute une série de procédés ayant pour but d'éliminer toute forme de syndicalisme indépendant dans le pays. Les moyens en question recouvrent, en particulier, un refus systématique d'enregistrer des organisations du premier degré affiliées pour la plupart au Syndicat libre du Bélarus (SLB), des manœuvres tendant à affaiblir d'abord la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) puis à mettre la mainmise sur celle-ci, suivies de l'élimination méthodique de toute voix discordante au sein de l'organisation. Une fois le plus grand syndicat du pays mis au pas, le prétendu dialogue social se limiterait au monologue du gouvernement.
588. Le gouvernement, pour sa part, a toujours nié toute implication dans l'évolution du mouvement syndical biélorusse ces dernières années. En ce qui concerne les procédures d'enregistrement, il a argué que les obligations qui s'y rattachent sont plutôt simples et que l'enregistrement n'est refusé que si les documents produits sont insuffisants. Tous les cas de cette nature ont été ou auraient pu être examinés par les tribunaux compétents et, en tout état de cause, la loi a été dûment appliquée. En ce qui concerne le contrôle exercé par l'Etat sur la FSB, le gouvernement a nié toute implication dans les élections du nouveau président en 2002 ou dans les rouages internes de la Fédération. Il a estimé que toutes les plaintes reçues concernant des tentatives d'étouffer les voix discordantes ou d'influer sur les changements de grande ampleur survenus dans l'affiliation syndicale ne relevaient que des affaires internes des syndicats, sur lesquelles il n'avait aucun droit d'ingérence. Quant au dialogue social, le gouvernement estimait que c'était une composante essentielle de sa culture, dans laquelle les syndicats avaient traditionnellement un rôle important à jouer. Il tenait également, en revanche, à aborder en priorité la question de la représentativité, préoccupé par le fait que des

syndicats représentant un grand nombre de travailleurs ne puissent pas siéger à des organes nationaux tripartites alors qu'un siège devait y être réservé à un syndicat d'audience beaucoup plus restreinte. Selon le gouvernement, tenir compte de la nécessité de veiller à ce que d'autres voix puissent se faire entendre est un critère peu convaincant sur lequel fonder un statut représentatif.

IV. Conclusions quant au fond

589. Afin de broser un tableau complet de la situation des droits syndicaux au Bélarus et d'aider à mieux comprendre les questions qu'elle soulève, la commission a regroupé ses conclusions par sujet, à savoir: décret n° 2: enregistrement des syndicats; intervention extérieure dans les affaires des syndicats; discrimination antisyndicale, harcèlement et représailles; législation ayant des répercussions sur les syndicats; dialogue social; et considérations d'ordre général.

A. Décret n° 2: enregistrement des syndicats

590. Le décret présidentiel n° 2 «relatif à certaines mesures réglementant l'activité des partis politiques, syndicats et autres associations publiques» a été promulgué en 1999 et fixe les procédures et les conditions applicables à toutes les organisations existantes ainsi qu'aux organisations nouvellement créées aux fins de leur réenregistrement ou de leur enregistrement, selon le cas. Les plaignants ont déclaré que l'application de ce décret rendait l'enregistrement de certaines organisations de premier degré particulièrement difficile. Même le Syndicat biélorusse «P^r Kouniavsky» des entrepreneurs et employeurs (UBEE) s'est plaint d'avoir connu un processus d'enregistrement long et compliqué.

591. Les règlements publiés en application du décret n° 2 donnent la liste des documents requis pour l'enregistrement, dont la confirmation de l'adresse légale de l'association ou de l'organisation en question. Bien qu'il s'agisse à première vue d'une demande parfaitement simple et raisonnable, comme le gouvernement ne manque pas de l'affirmer, il semble en fait excessivement compliqué d'obtenir des locaux pouvant servir à établir une adresse légale, ce qui paraît en partie due à la nécessité de se référer à d'autres textes de loi tels que le Code du logement et le Code civil.

592. Alors que le gouvernement affirme que dans l'ensemble le processus d'enregistrement fonctionne plutôt bien et que la grande majorité des syndicats et de leurs organisations a été enregistrée, l'obstacle que constitue, telle qu'elle est appliquée actuellement, l'obligation d'une adresse légale apparaît plus nettement si l'on sait que les difficultés rencontrées pour fournir une adresse légale jugée recevable par les autorités chargées de l'enregistrement concernent presque exclusivement des organisations syndicales de premier degré n'appartenant pas à la structure traditionnelle de la FSB. En fait, alors que l'adresse de bureaux mis à la disposition d'un syndicat dans ses locaux par un employeur ou un chef d'entreprise constitue une preuve recevable d'une adresse légale, il est très problématique, pour des organisations syndicales non affiliées à la FSB, d'obtenir de tels locaux. D'après le gouvernement, cela serait dû au fait que les employeurs, qui ne sont pas tenus de fournir des locaux, estiment que fournir des bureaux à tous les syndicats

de leurs entreprises pourrait se révéler trop onéreux ou une trop lourde charge. Or, le syndicat forcé de chercher un autre local idoine apprend que de nombreux locaux, tels que les résidences et garages privés, ne sont pas acceptés comme siège d'une organisation en raison de leur usage spécifique fixé par le Code du logement. Cela ne laisse d'autre choix aux syndicats que de louer des locaux, souvent chers et hors de portée du budget d'organisations à but non lucratif, notamment des organisations de premier degré.

- 593.** Les audiences ont permis d'apporter davantage de précisions sur la manière dont l'enregistrement est accordé ou refusé. La commission a estimé particulièrement préoccupant qu'une procédure qui devrait normalement être une formalité soit apparemment déterminée par certains des plus hauts fonctionnaires du pays, qui constituent la Commission nationale d'enregistrement. Au cours des audiences, les représentants du gouvernement ont reconnu que cette commission était présidée par le directeur adjoint à l'Administration présidentielle; pourtant, aucun d'eux, pas même les fonctionnaires du ministère de la Justice, n'a pu citer les autres membres. Alors que le gouvernement a déclaré que les conclusions de cette commission n'avaient qu'un caractère de recommandation, la commission n'a rien trouvé qui le confirme dans le texte du décret ni dans ses règlements d'application. Au contraire, le décret lui-même dispose que l'enregistrement est effectué par les divers organes nationaux et locaux «en fonction des conclusions de la Commission nationale d'enregistrement». Les parties plaignantes ont indiqué ne connaître aucun cas dans lequel les conclusions de la Commission d'enregistrement n'ont pas été suivies et le gouvernement n'a fourni aucune information tendant à prouver le contraire.
- 594.** Pour ce qui est de l'application pratique du décret n° 2, la commission a reçu des témoignages de nombreux membres et dirigeants d'organisations syndicales de base qui n'ont pu obtenir leur enregistrement bien qu'ils aient fait des demandes répétées, fourni des documents et déployé des efforts incessants pour avoir une adresse légale recevable et saisi à maintes reprises les juridictions de tous niveaux afin qu'il soit enfin statué sur la non-reconnaissance de leur statut. Alors que le gouvernement a répondu avec diligence, dans la communication écrite qu'il a adressée à la commission après les audiences formelles qui ont eu lieu à Genève, au sujet de quasiment toutes les organisations non enregistrées évoquées par les parties plaignantes, y compris celles cités dans le cas n° 2090 examiné par le Comité de la liberté syndicale (CLS), il affirme, dans la plupart de ses réponses, que les organisations en question étaient dans l'incapacité de fournir une adresse recevable aux fins de leur enregistrement. Tout en prenant bonne note de l'opinion du gouvernement selon lequel l'obligation d'enregistrement est une simple formalité et que la quasi-totalité des syndicats et de leurs structures ont été réenregistrés ou enregistrés sans difficulté, la commission observe que les obstacles rencontrés pour se faire enregistrer dans les quelque 30 cas portés à sa connaissance concernent tout particulièrement les structures syndicales du SLB. En revanche, la commission a entendu des témoignages du président et de membres de la FSB selon lesquels ils n'avaient pas de difficultés à enregistrer leurs organisations de premier degré. Ainsi, ce qui n'est qu'une simple formalité pour certains est devenu, pour d'autres, une procédure hautement complexe qui n'a que rarement débouché sur un enregistrement.

- 595.** La commission observe encore qu'en réponse aux préoccupations d'abord évoquées à cet égard par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) et le CLS le gouvernement a commencé par reconnaître que l'obligation d'une adresse légale faisait obstacle à l'enregistrement des syndicats et par se montrer clairement disposé à aborder ce problème. A de nombreuses reprises, le gouvernement a déclaré aux divers organes de contrôle de l'OIT, y compris à la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail, qu'il envisageait d'apporter ou qu'il avait rédigé des modifications au décret et à ses règlements d'application afin d'éliminer les obstacles subsistants. Pourtant, quatre ans plus tard, au cours de sa mission à Minsk, la commission n'a pas constaté de progrès sur ce point. L'obligation de fournir une adresse légale n'a pas été supprimée; la détermination de ce qui peut constituer un lieu propre à servir d'adresse légale à une organisation semble avoir gagné en complexité; aucune règle claire n'a été édictée pour faciliter cette démarche; et les organisations, surtout celles qui sont affiliées au SLB, continuent à ne pas être enregistrées malgré les nombreuses tentatives de satisfaire à cette obligation, y compris par la voie judiciaire.
- 596.** En outre, la commission est préoccupée par les informations fournies par le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB), fin avril 2004, selon lesquelles le comité exécutif au niveau de la ville de Soligorsk avait demandé au ministère de la Justice d'envisager la dissolution du Syndicat indépendant du Bélarus (SIB) et de son organisation syndicale à Soligorsk, laquelle avait été dûment enregistrée en 1999, à la suite de la promulgation du décret n° 2. En l'occurrence, l'organisation régionale du SIB de Soligorsk avait informé les autorités chargées de l'enregistrement de son changement d'adresse légale. A l'instar des autres cas évoqués devant la commission, la demande d'examiner l'éventualité d'une dissolution était fondée sur le motif que la nouvelle adresse légale n'était pas recevable, étant donné que «les locaux avaient été construits sans documents de projet et n'avaient pas été mis en service conformément à la procédure établie». La commission craint que cet exemple ne soit que l'expression d'une nouvelle tentative d'affaiblir les syndicats qui ne sont pas rattachés à la FSB, notamment parce que ce cas ne concerne pas une organisation de premier degré, mais bel et bien un syndicat représenté au niveau national et ses instances régionales.
- 597.** La commission avait également été saisie de la question de la règle prescrivant de réunir au minimum dix pour cent de l'effectif de l'entreprise pour pouvoir constituer un syndicat autonome à ce niveau. Alors que le gouvernement a déclaré que cette règle ne faisait pas obstacle à la création de quelque syndicat que ce soit, notamment parce qu'elle s'appliquait aux syndicats autonomes et non aux organisations de premier degré issues de syndicats nationaux, la commission a été informée du cas de la section syndicale du SLB implantée dans l'entreprise «Khimvolokno», à Grodno, qui s'est vu refuser l'enregistrement au terme de chacune de ses démarches, y compris de chacun de ses recours devant diverses instances, au motif qu'elle ne représentait pas dix pour cent de la main-d'œuvre. Cet exemple, ajouté à ceux qui ont été consignés dans les constatations de la commission concernant d'autres sections de base du SLB n'ayant pas obtenu leur enregistrement à cause de l'adresse légale, amène la commission à conclure que le problème n'est pas simplement un problème d'incapacité de satisfaire à des

prescriptions d'enregistrement raisonnables. De plus, il y a lieu de se demander si le décret n° 2 n'aurait pas été appliqué d'une manière arbitraire non seulement par les organes chargés de l'enregistrement mais aussi par les tribunaux, dans le but d'éliminer la représentation des travailleurs par des organisations non affiliées à la FSB.

598. Compte tenu de tout ce qui précède, la commission ne peut que conclure que le décret n° 2, notamment l'obligation, pour obtenir l'enregistrement d'un syndicat ou d'une organisation syndicale, de justifier de son adresse légale, opère d'une manière qui entrave la libre constitution d'organisations syndicales et n'a eu d'incidence que sur celles qui ne sont pas rattachées aux structures de la FSB ou qui contestent son rôle de chef de file. Par le fait, il s'assimile à une condition d'autorisation préalable à la constitution d'un syndicat, ce qui est contraire au droit des travailleurs de constituer, sans autorisation préalable, des organisations de leur choix et de s'affilier à de telles organisations énoncé à l'article 2 de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

B. Interventions extérieures dans les affaires des syndicats

599. La commission a reçu un grand nombre de témoignages, à Minsk et au cours des audiences formelles qui se sont tenues à Genève, sur la manière dont le gouvernement, les cadres et la direction interviennent depuis plusieurs années dans le libre fonctionnement des organisations syndicales. Le gouvernement, par ailleurs, nie catégoriquement être jamais intervenu dans les élections, le fonctionnement ou les activités des syndicats.
600. La commission considère qu'elle ne saurait aborder la question de ces interventions extérieures sans revenir aux instructions présumées avoir été émises par l'Administration présidentielle en 2000, qui appelaient: 1) les ministres et les présidents des comités gouvernementaux à proposer des candidats aux élections des syndicats de branche; 2) le ministre de l'Industrie à participer plus activement à ces élections; et 3) le président du Comité d'Etat à l'aviation à examiner la possibilité d'intégrer le Syndicat des contrôleurs du trafic aérien du Bélarus (SCTAB) au syndicat de branche des travailleurs de l'aviation. Premièrement, la commission est d'avis que le gouvernement n'a pas donné une réponse claire quant à l'existence de telles instructions. Elle observe à cet égard que plusieurs représentants du gouvernement avaient déclaré aux organes de contrôle de l'OIT, d'une part, que ces instructions n'étaient pas un instrument normatif, n'avaient pas force de loi et n'avaient eu dans les faits aucune influence sur l'issue des élections syndicales (reconnaissant par là même implicitement leur existence tout en refusant de leur reconnaître une quelconque importance sur le plan juridique) et, d'autre part, que l'exemplaire fourni n'avait pas le format d'un document émis par l'Administration présidentielle (laissant ainsi entendre que de telles instructions peuvent exister mais que, le document produit n'en étant pas une copie directe, il n'y a pas lieu de le confirmer). Lorsque les organes de contrôle de l'OIT ont demandé au gouvernement d'émettre de nouvelles instructions pour abroger clairement les premières, le gouvernement s'est contenté de déclarer que celles-ci n'étaient plus d'actualité, puisque les élections avaient déjà eu lieu et que les candidats pour qui elles avaient suscité des inquiétudes avaient quant-même été dûment élus. La

commission n'a pas obtenu du gouvernement de réponses plus claires à ce sujet au cours de ses travaux.

- 601.** Par ailleurs, il n'a pas été démenti qu'une autre série d'instructions ait été émise par l'Administration présidentielle en 2001, instructions qui appelaient notamment à la création d'autres organes représentatifs des travailleurs et d'un conseil syndical au niveau de la ville de Minsk et qui remettaient en cause la pratique du transfert direct des cotisations syndicales.
- 602.** La commission relève que diverses mesures ont été prises, qui se sont révélées conformes aux instructions de 2000 et 2001 ou qui ont eu des conséquences conformes au but déclaré de ces textes. Ainsi, s'agissant des instructions de 2000, il n'a jamais été infirmé que le gouvernement a tenté de parvenir en 2000 à ce que M. Yarochouk, président du Syndicat des travailleurs de l'agriculture (STA), soit remplacé par le ministre de l'Agriculture de l'époque. M. Yarochouk a finalement été démis de ses fonctions en septembre 2003, peu de temps après l'élection de M. Kozik par le plénum de la FSB.
- 603.** La commission a également recueilli des témoignages concernant diverses mesures prises par le président du Comité d'Etat à l'aviation pour affaiblir le SCTAB et parvenir à ce que ses membres constituent des syndicats locaux affiliés au Syndicat de l'aviation civile, un syndicat de branche de la FSB. Le président dudit Comité d'Etat a certes nié toute implication mais la commission ne peut que rejeter ses dénégations. Elle note à cet égard qu'une lettre portant la signature de l'intéressé, qui traite de la possibilité d'annuler l'enregistrement du SCTAB, dit expressément que les syndicats libres et indépendants «compromettent l'accomplissement des missions spécifiques de l'aviation civile et contreviennent aux Instructions du Président de la République concernant les syndicats».
- 604.** L'enregistrement du SCTAB au niveau national a été annulé en 2003. Et malheureusement, les difficultés du syndicat des contrôleurs du trafic aérien n'ont pas cessé: après la dissolution du SCTAB, les contrôleurs du trafic aérien ont créé un syndicat du premier degré en tant que section du Syndicat démocratique des travailleurs des transports (SDTT), ce dernier étant affilié au CSDB. Après avoir été dûment enregistré en septembre 2003, ce syndicat du premier degré a reçu, plus de six mois plus tard, une lettre d'annulation de son enregistrement au motif que, sur la base de son adresse légale, il ne s'était pas enregistré dans le bon district. La commission n'a pu obtenir sur le plan légal aucun éclaircissement quant au district dans lequel un syndicat doit se faire enregistrer: il lui a été dit que l'enregistrement doit s'effectuer là où le syndicat exerce ses activités, mais il lui a aussi été dit que l'enregistrement doit s'effectuer là où le syndicat a son siège. Dans le cas du syndicat des contrôleurs du trafic aérien, le siège se trouve dans un district différent de celui de l'entreprise dans laquelle se trouvent ses membres, donc du lieu où il est réputé exercer ses activités.
- 605.** En ce qui concerne les instructions émises en 2001, peu de temps après, le Conseil des ministres, à travers l'arrêté n° 1804, a décidé de supprimer la facilité de retenue à la source des cotisations syndicales. C'est dans cette conjoncture que le Syndicat des travailleurs du secteur de la culture au niveau de la ville de Minsk a vu le jour. Le cas du Syndicat des travailleurs du secteur de la culture du niveau du district de

Minsk (STCM) est apparu complexe pour la commission. Des allégations graves ont été formulées à propos de M. Mamonko, président du STCM, et la commission estime ne pas avoir suffisamment d'informations pour juger de leur validité. Toutefois, étant donné qu'une décision de constituer un nouveau syndicat des travailleurs du secteur de la culture au niveau de la ville de Minsk a émané du comité directeur du ministère de la Culture et du comité exécutif de la ville de Minsk, la commission n'exclut pas qu'il puisse y avoir un lien entre l'opposition de M. Mamonko à la création de ce syndicat au niveau de la ville et les événements qui ont suivi.

- 606.** Outre les instructions de 2000 et 2001, la commission relève que le gouvernement n'a pas nié que le Président de la République ait fait une déclaration, lors d'un séminaire idéologique, en mars 2003, dans laquelle il donnait deux mois au ministre de l'Industrie pour régler le problème posé par le président du Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR), M. Fedynitch, et par le président du Syndicat indépendant des travailleurs de l'industrie de l'automobile et de la machine agricole (SITIAM), M. Boukhvostov. De fait, le gouvernement serait bien en peine de nier cette déclaration, dont le texte a été placé sur le propre site web du Président.
- 607.** A la suite de la déclaration présidentielle de mars 2003, MM. Boukhvostov et Fedynitch ont fait l'objet de tentatives caractérisées et répétées de les démettre des fonctions qu'ils occupaient au sein de leur syndicat. Outre les ordres émanant du Président de la République en personne exigeant que les problèmes créés par ces deux personnes soient résolus, il est manifeste que M. Kozik a eu tôt fait d'inscrire la démission de leurs fonctions des deux présidents de syndicat à l'ordre du jour de la FSB. Ensuite a été créé le Syndicat des travailleurs de l'industrie du Bélarus (STIB) et un nombre considérable d'organisations syndicales du STIAM et du STIR ont reporté leur affiliation sur cette nouvelle organisation.
- 608.** Il a été présenté à la commission des éléments de fait qui concernent les liens étroits entre le ministère de l'Industrie et la création du STIB, notamment un «téléphonogramme»²⁷⁴ portant le numéro de téléphone du ministère de l'Industrie et contenant une invitation à assister au congrès fondateur du STIB. Cet élément de fait conduit à conclure que le ministère a participé de très près à la constitution du STIB. De même, les formulaires de démission du STIAM et d'adhésion à un syndicat d'entreprise qui s'est affilié par la suite au STIB, et d'autres éléments communiqués par le STIR à la commission à Minsk²⁷⁵ confirment que les chefs d'entreprise étaient bel et bien impliqués dans les mesures visant à entraîner une baisse des effectifs du STIAM et du STIR.
- 609.** Les parties plaignantes ont déclaré que ces interventions, qui étaient à l'origine directement le fait du gouvernement, sont devenues plus diffuses et plus destructrices dès lors que M. Kozik, ex-directeur adjoint à l'Administration présidentielle, a pris la présidence de la FSB. Après son arrivée, de nombreux membres permanents des instances syndicales de la Fédération ont été remplacés par des personnalités des milieux gouvernementaux. Les parties plaignantes allèguent donc que la FSB est ainsi tombée totalement dans l'aire d'influence du

²⁷⁴ Evoqué au chapitre 12, paragr. 33.

²⁷⁵ Evoqués au chapitre 12, paragr. 37.

gouvernement et qu'elle est désormais manipulée de l'intérieur, ce qui rend pratiquement impossible aux syndicats de branche et à leurs sections d'agir de manière indépendante. Le gouvernement répond à cela que l'élection de M. Kozik s'est déroulée dans le respect de la législation et des règles syndicales pertinentes. Il n'a toutefois pris aucune mesure pour qu'une enquête indépendante soit menée à propos des pressions qui auraient été exercées sur des membres du plénum de la FSB notamment par l'Administration présidentielle pour que ces membres votent en faveur de M. Kozik, ni sur le climat général d'intimidation, malgré les appels répétés du CLS dans ce sens. En outre, M. Kozik n'a fait aucun effort pour examiner les allégations des syndicats de branche de sa propre fédération concernant leurs élections et veiller par là à un fonctionnement satisfaisant et juste de la Fédération dans son ensemble. En fait, au cours de ses entretiens avec la commission, M. Kozik s'est contenté de balayer toutes les allégations d'immixtion, visiblement sans essayer d'en éprouver la validité.

610. Plusieurs aspects importants n'ont pas non plus donné lieu, de la part du gouvernement, à l'ouverture d'une enquête indépendante ni, de la part de la FSB, au moindre examen. On citera: la démission de MM. Boukhvostov et Yarochouk de leurs fonctions de dirigeant de syndicat de branche, dont la coïncidence avec l'examen de leur plainte par le CLS serait prétendument fortuite, malgré leurs allégations d'irrégularités de procédure et de violations graves des règlements intérieurs de leurs syndicats; les pressions auxquelles des membres d'organisations de base du STIR et du STIAM auraient été soumis de la part de cadres ainsi que du ministère de l'Industrie pour qu'ils transfèrent leur affiliation et les procédés antidémocratiques et contraires aux règlements intérieurs selon lesquels ces décisions de transfert auraient été prises; le rôle qu'auraient joué les modifications apportées par la FSB aux instructions concernant le transfert des syndicats de branche locaux dans l'exode massif des effectifs des organisations de base du STIR et du STIAM; les raisons véritables de la baisse accentuée des effectifs de ces deux syndicats et le lien de causalité présumé entre le discours présidentiel de mars 2003 et ce phénomène.
611. La commission observe en outre que, bien que le CLS ait appelé plusieurs fois à ce qu'une enquête indépendante soit menée sur les allégations du SCTAB concernant les actes d'ingérence, le harcèlement et les mesures d'intimidation dont ce syndicat aurait fait l'objet, il n'y a jamais eu aucune enquête de cette nature. Il apparaît au contraire que le Procureur général et la Cour suprême elle-même ont ignoré les préoccupations exprimées par le SCTAB et ont fondé leur décision d'ordonner la dissolution de ce syndicat national simplement sur une certaine détermination du nombre de ses membres, sans la moindre investigation des raisons de la baisse forte et rapide de ses effectifs. De fait, en réponse aux déclarations du SCTAB selon lesquelles certains de ses membres auraient quitté le syndicat sous la pression de l'employeur, la Cour suprême a déclaré «que les raisons de leur départ du syndicat n'avaient juridiquement aucun poids dans le règlement du litige puisque, selon les statuts du SBCTA, les adhérents ont le droit de quitter ce syndicat librement, de leur propre initiative, sans avoir à donner de raisons».
612. La commission ne peut comprendre qu'aucune enquête n'ait été menée sur la baisse des effectifs du SCTAB, considérant la lettre adressée par le président du Comité d'Etat à l'aviation au ministre de la Justice, qui a mis en branle le processus

d'annulation de l'enregistrement. Comme on l'a déjà signalé, il est dit dans cette lettre qu'une «communication antérieure du ministère de la Justice déclarant régulier l'enregistrement du SBCTA était «insuffisante» et que des syndicats libres et indépendants compromettent l'accomplissement des missions spécifiques de l'aviation civile et «contreviennent aux Instructions du Président de la République concernant les syndicats». La commission estime que le fait de ne pas avoir examiné ces éléments importants dans une affaire portant sur la dissolution d'un syndicat constitue un manquement au devoir, prescrit par les conventions n^{os} 87 et 98, d'assurer la protection pleine et entière des syndicats et de leurs membres contre les actes de discrimination antisyndicale et d'ingérence extérieure. De plus, l'annulation inexplicable de l'enregistrement de l'organisation de premier degré des contrôleurs du trafic aérien qui a fait suite ne peut être considérée que comme une intervention extérieure visant à réduire à néant toute perspective, pour ce syndicat, de représenter des travailleurs.

613. Enfin, la commission relève, dans l'ensemble, le déclin accéléré des effectifs des syndicats à l'origine de la plainte, ces syndicats ayant été la cible de diverses mesures dirigées contre leurs structures et leurs cadres. En l'occurrence, le gouvernement n'a rien fait pour qu'une enquête indépendante soit menée afin d'établir s'il y a eu ingérence. Cette inertie s'aggrave d'un refus de la part du gouvernement d'émettre, comme l'avait demandé le CLS, des instructions stipulant clairement qu'aucune intervention extérieure dans les affaires syndicales ne saurait être admise, sous prétexte que, de son point de vue, de telles interventions n'existent pas et n'ont jamais existé. La commission estime qu'à tout le moins, le gouvernement se devait, pour sa propre crédibilité dans cette affaire, de diligenter une enquête approfondie et impartiale sur ces nombreuses allégations et de rappeler que de telles interventions étaient inacceptables et seraient sanctionnées.
614. Le fait que le gouvernement n'ait pas clairement démenti que des instructions ont été émises par l'Administration présidentielle en 2000 dans le but d'intervenir dans les affaires intérieures des syndicats; que des instructions ont été émises en 2001 et qu'en mars 2003 le Président de la République a donné au ministre de l'Industrie deux mois pour régler le problème posé par MM. Fedynitch et Boukhvostov; le rôle joué par le ministère de l'Industrie et les chefs d'entreprises et la création ultérieure du STIB, ainsi que l'implication du président du Comité d'Etat à l'aviation dans le déclin et l'annulation de l'enregistrement du SCTAB, conjugué au changement d'affiliation d'organisations de premier degré affiliées au STIR ou au STIAM; à quoi s'ajoutent les mesures prises à l'encontre de MM. Fedynitch et Boukhvostov, conduisent inévitablement à conclure que le mouvement syndical a fait et continue de faire l'objet d'interventions marquées de la part des autorités gouvernementales. Cette conviction se trouve renforcée par le fait que le gouvernement n'a pas enquêté sur les graves allégations soutenues par les parties plaignantes, pas plus qu'il n'a pris de mesures pour garantir les droits fondamentaux que sont la liberté et l'indépendance des syndicats, comme les organes de contrôle de l'OIT le lui avaient demandé à de nombreuses reprises. La commission conclut que ces interventions ont eu pour effet de vicier l'une des conditions les plus essentielles de la liberté syndicale: l'indépendance des syndicats.

615. La commission conclut en outre que l'indépendance de la FSB a été sérieusement mise à mal sous la direction de M. Kozik. Il ne peut faire aucun doute que, sous sa direction, la FSB a laissé prendre tacitement les diverses mesures qui ont affaibli le mouvement syndical indépendant, notamment le STIR et le STIAM. Il n'est pas possible de dire avec certitude si ces diverses actions ou omissions de la part de la FSB ont été commises sur les ordres du gouvernement. En fait, elles peuvent très bien avoir été la conséquence simplement d'un désir de consolidation du pouvoir et d'influence au sein de la FSB. Toutefois, il en est résulté, à tout le moins, de sérieux obstacles sur le chemin des syndicalistes qui aspiraient à exercer librement leur droit d'association dans des syndicats indépendants.

C. Discrimination antisyndicale, harcèlement et représailles

616. La commission a entendu de nombreux témoins évoquer divers procédés utilisés pour parvenir à ce que des travailleurs changent d'affiliation syndicale ou renoncent à exercer leurs activités syndicales, et aussi diverses mesures de représailles employées contre les éléments récalcitrants. Au niveau local, ces procédés ou mesures se sont traduits par des rétrogradations, transferts, réduction à un contrat à durée déterminée débouchant sur le non-renouvellement du contrat. Selon les parties plaignantes, leur forme extrême a été celle d'agressions physiques et de mesures d'arrestations et de placement en détention.

617. La commission n'entend pas aborder l'agression grave dont M. Roman aurait été victime puisque, selon ce qu'elle croit comprendre, une enquête est actuellement en cours à ce sujet. Elle n'entrera pas non plus dans les détails de chaque cas de discrimination antisyndicale et de harcèlement sur le lieu de travail dont elle a été saisie. Elle considère néanmoins que le nombre de cas de harcèlement et de discrimination sur le lieu de travail portés à sa connaissance, les détails fournis par les personnes concernées et le fait qu'elles appartenaient toutes soit au CSDB et à ses organisations affiliées au niveau national (en particulier au Syndicat indépendant du Bélarus (SIB), au SLB et au Syndicat libre des travailleurs de la métallurgie (SLTM)), soit à des syndicats de branche faisant dissidence au sein de la FSB (le STIAM et le STIR) l'amènent à conclure que les éléments de preuve sont suffisants pour appeler à ce qu'une enquête approfondie soit menée sur toutes ces questions. La commission déplore que le gouvernement n'ait pris aucune mesure à cet égard et qu'il ne semble non plus prendre aucune de ces allégations au sérieux. Elle estime particulièrement préoccupant que dans plusieurs de ces cas où, apparemment, des militants syndicaux non seulement ont perdu leur emploi mais ne peuvent pas en trouver un autre, ce qui est en jeu au final ce sont les moyens d'existence de toute une famille. Dans ces conditions, la commission estime que le gouvernement est défaillant par rapport à l'obligation que lui prescrit la convention n° 98 de prendre des mesures de protection efficaces, assorties de sanctions suffisantes et dissuasives, contre la discrimination antisyndicale, de même que par rapport à l'obligation que lui prescrit l'article 2 de la convention n° 87 de garantir de manière satisfaisante le droit de tous les travailleurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier.

618. En ce qui concerne les cas évoqués d'arrestation et de placement en détention (MM. Boukhvostov, Yarochnik et Odynets), la commission considère que les sanctions infligées à chacune de ces personnes sont si inappropriées que leur

participation aux activités de syndicats indépendants doit avoir été un facteur déterminant. En outre, en ce qui concerne tout au moins MM. Yarochnik et Odynets, la mesure de détention administrative prise à leur encontre paraît sans rapport avec les sanctions infligées généralement dans de tels cas.

619. «L'infraction» qui a valu à M. Boukhvostov d'être condamné à dix jours de détention administrative a consisté dans la seule présence sans autorisation de l'intéressé sur la place Oktyabrskaya le 30 octobre 2003 entre 16 h 05 et 16 h 10, muni d'une banderole proclamant «Nous protestons contre les violations des droits des travailleurs», et son refus d'obtempérer à l'ordre que la police lui donné de mettre un terme à son action. La présence d'une personne à cette heure et en ce lieu ne saurait avoir constitué une menace pour la santé ou la sécurité du public ni même une entrave à la circulation. De fait, la commission ne trouve rien dans la décision du tribunal qui permette de supposer le contraire.
620. En ce qui concerne M. Yarochnik, des fonctionnaires du ministère de la Justice et même le Procureur général adjoint se sont déclarés surpris qu'on ne lui ait pas simplement infligé une amende. En outre, la commission note que les arguments qu'il a présentés pour sa défense, selon lesquels ses critiques étaient dirigées contre le système répressif en général et non contre le juge ayant mis en marche la procédure d'annulation de l'enregistrement du SCTAB, ne semblent pas avoir fait l'objet d'une analyse détaillée. En ce qui concerne M. Odynets, il a déjà été pris note du fait que, normalement, l'absence d'un avocat devant le tribunal n'est sanctionnée que d'une amende.
621. Pour la commission, les difficultés endurées par MM. Boukhvostov, Yarochnik et Odynets, même si elles appartiennent maintenant au passé, sont une expression de la défaillance du gouvernement à protéger les droits des syndicalistes et plus précisément à protéger ces syndicalistes contre une discrimination fondée sur leur appartenance à un syndicat ou sur les activités qu'ils déploient en son sein. Une telle discrimination n'est pas seulement incompatible avec la liberté syndicale, elle a un effet destructeur sur celle-ci.

D. Législation ayant des répercussions sur les syndicats

622. Ayant abordé la question du décret n° 2 dans la première partie de ses conclusions, la commission traitera ici des questions soulevées par le décret n° 24 (qui a remplacé le décret n° 8) relatif à l'utilisation d'une aide gratuite de l'étranger et la loi sur les activités de masse (qui a repris en substance le décret n° 11).
623. Le décret n° 24 maintient les restrictions préalables à l'utilisation d'une aide gratuite de l'étranger par des organisations, y compris de travailleurs et d'employeurs, qui ont déjà fait l'objet d'un examen par les organes de contrôle de l'OIT à propos du décret n° 8. La commission observe que le décret interdit toujours l'utilisation d'une aide gratuite de l'étranger pour, entre autres choses, mener des réunions publiques, des rassemblements, des cortèges, des manifestations, des piquets, des grèves ou organiser des séminaires ou d'autres formes de campagne auprès de la population. Le non-respect de cette disposition fait encourir à l'organisation contrevenante de fortes amendes ainsi que la cessation de ses activités. Alors que le gouvernement affirme que le décret n° 24 ne vise qu'à

rendre la situation antérieure transparente et instaure une procédure simple et rapide d'enregistrement de l'aide de l'étranger, la commission a entendu de l'une des organisations d'employeurs qu'il s'agissait au contraire d'une démarche onéreuse et de longue haleine.

- 624.** La commission rappelle que, selon les principes des organes de contrôle de l'OIT, le droit reconnu aux articles 5 et 6 de la convention n° 87 implique le droit de bénéficier des liens qui peuvent avoir été noués avec une organisation internationale de travailleurs ou d'employeurs. Une législation qui interdit à un syndicat national ou une organisation nationale d'employeurs d'accepter une aide financière venant d'une organisation internationale de travailleurs ou d'employeurs, à moins que cette aide n'ait été approuvée par le gouvernement, et qui permet d'interdire une organisation s'il est avéré qu'elle a reçu une telle aide sans l'autorisation prescrite n'est pas conforme à ce droit. Bien qu'il n'y ait pas eu de dénonciations spécifiques concernant l'application pratique de ce décret, la commission réitère les conclusions de ces mêmes organes de contrôle selon lesquelles l'autorisation préalable prescrite par le décret n° 24 avant de pouvoir bénéficier d'une aide gratuite de l'étranger et les restrictions qu'il impose à l'utilisation de cette aide sont incompatibles avec le droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leurs propres activités et de bénéficier de l'assistance que peuvent leur apporter des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.
- 625.** Pour ce qui est de la loi sur les activités de masse, la commission rappelle que cette loi fixe la procédure permettant de demander une autorisation préalable pour toute activité de masse, rassemblement, réunion en plein air, cortège, manifestation ou piquet. La loi énonce un certain nombre de restrictions, dont l'interdiction des manifestations de masse dont le but est de modifier l'ordre constitutionnel par la force, de faire l'apologie de la guerre, de diviser la société ou la nation ou encore de susciter la haine religieuse ou raciale. D'autres restrictions concernent la proximité des activités de masse de certains bâtiments gouvernementaux et des stations de métro. A réception d'une demande d'autorisation d'une manifestation de masse, l'organe administratif et exécutif local est habilité à changer, en concertation avec l'organisateur de la manifestation, la date, le lieu et l'heure de la manifestation au nom de la sauvegarde des droits et libertés des tiers ou de la sécurité publique, ou pour garantir le fonctionnement normal des transports et des administrations. Les organisations contrevenantes s'exposent à être dissoutes et les organisateurs à des poursuites sur les fondements du Code administratif.
- 626.** Le gouvernement a expliqué que cette loi instaure une procédure relative aux manifestations de masse qui est nécessaire pour protéger les droits de la collectivité au sens large, faire respecter la loi et assurer l'ordre. Il a ajouté que, même si cette loi envisage effectivement la dissolution du syndicat en cas d'infraction, cela ne s'est jamais produit. La commission rappelle cependant le cas, évoqué précédemment de M. Boukhvostov, qui a été condamné à dix jours de détention administrative pour avoir tenu un piquet seul en un lieu non autorisé, fait également sanctionné par cette même loi. Le gouvernement ayant expliqué qu'une telle action, en l'absence d'autorisation, constitue une violation du Code administratif, M. Boukhvostov a précisé à l'adresse de la commission que les demandes d'autorisation de manifester sur les places publiques ayant une situation centrale

étaient systématiquement rejetées, les autorités substituant systématiquement et unilatéralement au lieu demandé un lieu peu connu et peu fréquenté. C'est ce qui est advenu en octobre, alors qu'il avait demandé l'autorisation de manifester contre les violations des droits des travailleurs et des syndicats au Bélarus. Ayant décidé de manifester seul sur la place alors que l'autorisation lui en avait été refusée, il a été immédiatement arrêté, jugé et condamné, la décision le concernant n'étant pas susceptible d'appel.

627. Sur la base de ces éléments, la commission fait sien l'avis des organes de contrôle de l'OIT selon lequel plusieurs dispositions de la loi sur les activités de masse violent le droit des organisations de travailleurs d'organiser leur activité librement, sans intervention des autorités publiques, conformément à l'article 3 de la convention n° 87. En ce qui concerne la mesure prise à l'encontre de M. Boukhvostov sur le fondement de cette loi, lue conjointement avec le Code administratif, la commission considère qu'il y a eu atteinte grave aux libertés civiles de l'intéressé. A cet égard, la commission rappelle les termes de la Résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles adoptée en 1970 par la Conférence internationale du Travail (CIT), selon lesquels les droits reconnus aux organisations de travailleurs et d'employeurs ne peuvent être fondés que sur le respect des libertés civiles, étant donné qu'en l'absence de telles libertés la notion de droits syndicaux serait vidée de sa substance. La liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion, le droit en vertu duquel nul ne peut être arrêté ou détenu arbitrairement et le droit à un procès équitable par un tribunal indépendant et impartial figurent parmi les libertés essentielles à l'exercice normal des droits syndicaux.

E. Dialogue social

628. La commission observe tout d'abord que de nombreuses formes de discrimination antisyndicale et de nombreux actes d'ingérence, de même que le défaut d'enregistrement entraîné par le décret n° 2, ont eu pour effet de priver plusieurs syndicats du premier degré de l'exercice de leur droit de négociation collective. Les syndicats de premier degré qui n'ont pas été enregistrés n'ont pas le droit d'exercer d'activités syndicales et, par conséquent, de négocier avec l'employeur pour tenter de trouver une solution à leur difficulté de justifier d'une adresse légale recevable. Le syndicat du premier degré des contrôleurs du trafic aérien a été déchu immédiatement de son droit de négocier collectivement suite à la décision de l'annulation de son enregistrement. Enfin, les organisations de premier degré du STIAM dont l'enregistrement a été annulé par la FSB suite à l'adoption de ses nouvelles instructions de procédure ont elles aussi été déchues de ce droit. La commission estime en conséquence que les diverses formes d'intervention déjà examinées plus haut ont eu en outre pour effet de porter atteinte aux droits de ces organisations de négocier avec l'employeur.
629. La commission considère en outre qu'il y a eu un déficit considérable sur le plan du dialogue social à l'échelle du pays dans son ensemble. Même si le gouvernement se réfère à des ordonnances instaurant un Conseil national des questions sociales et de travail (CNQST) et introduisant des mesures destinées à améliorer la coopération entre les organes administratifs de l'Etat et les syndicats, la commission peut difficilement reconnaître que ces textes reflètent exactement la réalité concrète. S'il

est vrai que le CNQST a pu reprendre vie après l'arrivée de M. Kozik à la FSB, il est vrai aussi que les représentants du CSDB, l'autre centrale syndicale nationale, n'ont été invités qu'à deux de ses réunions et que la seconde invitation n'a été que purement symbolique si l'on veut bien admettre que M. Yarochouk, président du CSDB, n'a pas eu le droit d'y participer. La commission est fermement convaincue qu'il ne peut y avoir de véritable dialogue social en présence de stipulations quant aux personnes censées représenter un syndicat, la désignation de ces personnes devant obéir aux seules règles internes du syndicat lui-même.

- 630.** Par ailleurs, la commission a pris note avec préoccupation des déclarations du gouvernement selon lesquelles celui-ci réexaminerait la représentativité de syndicats comme le CSDB au sein du CNQST, au motif qu'il n'y a aucune raison de permettre à ce syndicat d'être représenté au Conseil alors que de nombreux syndicats de branche de la FSB ont un effectif beaucoup plus important. Visiblement, la nécessité d'assurer que des points de vue différents puissent s'exprimer dans le cadre du dialogue social n'est pas, aux yeux du gouvernement, l'un de ces critères convaincants de représentativité. La commission estime que limiter le dialogue social à une seule fédération syndicale, dont l'indépendance est d'ailleurs sujette à caution, non seulement aurait pour effet de renforcer encore davantage un monopole syndical de fait placé sous le contrôle de l'Etat, mais encore constituerait une atteinte au droit des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier, conformément à l'article 2 de la convention n° 87, car cela consacrerait un favoritisme à l'égard de la FSB et lui conférerait un avantage de nature à altérer la liberté pour les travailleurs de choisir leur organisation.

F. Considérations d'ordre général

- 631.** La commission relève encore que le système des relations professionnelles et la pratique syndicale portent encore fortement, au Bélarus, la marque de l'époque soviétique notamment en ce qui concerne la participation directe des cadres et des représentants du gouvernement, dont des ministres et des ministres adjoints, aux prises de décision des organes syndicaux. La commission estime que le développement incomplet du système des relations professionnelles, d'une façon mieux adaptée à un système de gouvernement dans lequel les partenaires sociaux sont des entités séparées et distinctes, a facilité l'intervention dans les affaires syndicales. Elle est d'avis que le dialogue social s'enrichirait si davantage d'efforts allaient dans le sens de la démarcation des frontières entre l'Etat et les partenaires sociaux ainsi qu'entre les travailleurs et les chefs d'entreprise.
- 632.** Enfin, la commission estime qu'il est important de répondre à l'affirmation maintes fois réitérée du gouvernement selon laquelle la législation du travail du pays assure aux travailleurs et à leurs organisations une protection adéquate contre les interventions extérieures, la discrimination antisyndicale et d'autres violations des droits syndicaux. Le gouvernement prétend que toute organisation peut s'adresser à la justice pour obtenir réparation de toute atteinte à ses droits. Si l'on considère l'ensemble des affaires dont de telles organisations ont saisi les tribunaux et l'indifférence manifeste de ces instances sur les diverses questions de fond soulevées dans ce cadre et la manière apparemment systématique dont les requérants ont pu être déboutés, la commission est conduite à se demander si, dans

de telles circonstances, le recours à la justice est vraiment une démarche appropriée pour obtenir réparation en cas d'atteintes aux droits syndicaux. De même, la commission constate sur la base des éléments dont elle a été saisie que le Parquet général ne mène pas d'investigation systématique, approfondie et indépendante lorsqu'il est saisi d'une plainte émanant d'un syndicat indépendant, et que toutes leurs allégations de violation sont soit totalement ignorées soit systématiquement rejetées comme étant sans fondement. Dans ce contexte, la commission note que, dans son Rapport sur le Bélarus publié en 2001, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des professions judiciaires dit que dans ce pays l'administration de la justice et toutes ses institutions – les diverses juridictions, les parquets et les professions judiciaires – sont absolument minées par le contrôle que le pouvoir exécutif exerce sur elles et ne sont pas perçues comme un pouvoir séparé et indépendant²⁷⁶.

V. Recommendations

- 633.** Ayant établi ses constatations relatives aux questions dont elle a été saisie, et en vue d'une action du gouvernement tendant à remédier aux défaillances de sa part dans l'application des conventions n^{os} 87 et 98 qu'elle a signalées dans ses conclusions, la commission formule à présent ses recommandations.
- 634.** Vu les conclusions qui précèdent concernant la situation syndicale au Bélarus, la commission estime qu'il est crucial que des mesures importantes soient prises incessamment pour que les syndicats non affiliés à la FSB puissent constituer les organisations de leur choix et exercer leurs activités librement. Ce n'est qu'à ce prix que la liberté syndicale sera réputée exister au Bélarus. Considérant en outre que le degré d'indépendance des organisations syndicales est essentiellement fonction de la reconnaissance et du respect, en droit et en pratique, des libertés publiques fondamentales et de la primauté du droit, la commission estime devoir également inclure certaines recommandations touchant à ces aspects.
- 1. La commission recommande que le gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires à l'enregistrement immédiat de toutes les organisations syndicales du premier degré non encore enregistrées dont la liste figure dans la plainte, y compris, si nécessaire, en enjoignant aux chefs d'entreprise de mettre des locaux à leur disposition. Ces mesures devraient être prises sans considération des obstacles que le décret n^o 2 et ses règlements d'application sont supposés opposer à leur enregistrement.*
 - 2. La commission recommande que le gouvernement modifie les dispositions pertinentes du décret n^o 2 et de ses règlements d'application de manière à éliminer tout nouvel obstacle que pourrait susciter soit l'obligation d'une adresse légale soit la règle prescrivant de représenter au moins 10 pour cent de l'effectif au niveau de l'entreprise, et à garantir la transparence de ces règles.*

²⁷⁶ Droits civils et politiques et, notamment: indépendance du pouvoir judiciaire, administration de la justice, impunité, document destiné au Conseil économique et social de l'ONU E/CN.4/2001/65/Add.1.

3. *La commission est convaincue que nombre des difficultés posées par l'application du décret n° 2 résultent du manque de transparence de l'autorité de décision que constitue la Commission nationale d'enregistrement. Considérant que l'enregistrement devrait être une formalité courante officialisant l'existence d'une organisation de travailleurs ou d'employeurs librement constituée, la commission recommande que la Commission nationale d'enregistrement soit dissoute et que tous les enregistrements ne s'accomplissent que comme une simple formalité administrative au niveau local, régional ou national compétent, en prévoyant, au besoin, que le ministre de la Justice pourra être investi d'un pouvoir de vérification.*
4. *Pour réparer le préjudice d'ores et déjà subi par l'indépendance du mouvement syndical au Bélarus, la commission recommande que le gouvernement rende public l'ensemble de ses conclusions et recommandations en les diffusant largement et sans délai. Pour prévenir toute nouvelle ingérence, la commission recommande que le gouvernement déclare publiquement que de tels actes sont inacceptables et seront sanctionnés. A cette fin, elle recommande vivement que l'Administration présidentielle adresse des instructions au Procureur général, au ministre de la Justice et aux instances administratives et judiciaires à l'effet que toute plainte émanant de syndicats au sujet d'interventions extérieures doit faire l'objet d'investigations approfondies. Cette recommandation, similaire à celle faite à de nombreuses reprises par le Comité de la liberté syndicale, mais sans avoir jamais été suivie d'effet, devrait être mise en œuvre sans délai.*
5. *Toutes les organisations citées dans les conclusions pour avoir fait l'objet d'une ingérence dans leurs affaires intérieures devraient recevoir la protection du libre exercice de leurs activités. Toute nouvelle plainte de cette ordre émanant de ces organisations devra être traitée avec le plus grand sérieux et donner lieu immédiatement à des investigations de la part d'un organe indépendant recueillant la confiance de toutes les parties concernées.*
6. *Pour parer à tout acte d'ingérence au niveau de l'entreprise, la commission recommande que tous les cadres et chefs d'entreprise aient clairement pour consigne, lorsqu'ils restent membres d'un syndicat, de ne pas prendre part aux décisions des instances syndicales, dans la mesure où leur participation risque d'influer indûment sur les affaires internes du syndicat et d'avoir pour effet de placer ces organisations sous leur contrôle.*
7. *La commission recommande que des mesures soient prises immédiatement afin que des enquêtes indépendantes, recueillant pleinement la confiance de toutes les parties concernées, soient menées sur les plaintes pour discrimination antisyndicale qui sont encore en instance, notamment en ce qui concerne le recours partial et discriminatoire à des contrats de durée déterminée, et qu'il soit fait réparation de tous les préjudices subis sur ce plan. Toute plainte pour discrimination antisyndicale ou représailles*

consécutives à la coopération avec la commission et l'OIT devra faire l'objet d'une attention particulière.

8. *La commission recommande que le gouvernement mette en place des procédures efficaces de protection contre la discrimination et les autres mesures de rétorsion antisyndicales. Une protection adéquate, voire l'immunité contre toute mesure de détention administrative doit être garantie aux responsables syndicaux dans l'exercice de leurs fonctions ou de leurs libertés publiques (liberté d'expression, liberté de réunion, etc.). Pour qu'une telle protection soit en outre garantie par un pouvoir judiciaire et un système d'administration de la justice impartiaux et indépendants, la commission recommande que le gouvernement mette en œuvre les recommandations du Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des professions judiciaires.*
 9. *La commission recommande que le décret n° 24 relatif à l'utilisation d'une aide gratuite de l'étranger soit modifié dans le sens précédemment suggéré par les organes de contrôle de l'OIT, de façon à garantir que les organisations de travailleurs et d'employeurs puissent effectivement organiser leur gestion et leur activité et bénéficier de l'assistance d'organisations internationales de travailleurs et d'employeurs conformément aux articles 5 et 6 de la convention.*
 10. *La commission recommande en outre que la loi sur les activités de masse (de même que le décret n° 11 s'il n'a pas encore été abrogé) soit modifiée, comme les organes de contrôle de l'OIT l'ont précédemment suggéré, de façon à la rendre conforme au droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leur activité prévu à l'article 3 de la convention.*
 11. *La commission recommande que le gouvernement veille à ce que le CSDB, qui a déjà un siège au Conseil national des questions sociales et de travail (CNQST), soit autorisé à y participer par l'intermédiaire de tout représentant qu'il aura désigné et prenne également des mesures pour garantir le droit de toute organisation faîtière représentant des syndicats au Bélarus de siéger au CNQST. La participation du CSDB à cet organe devrait être assurée avec effet immédiat.*
 12. *La commission recommande que le gouvernement réexamine en profondeur son système de relations professionnelles afin qu'il y ait une distinction claire entre le rôle du gouvernement et celui des partenaires sociaux et afin de promouvoir des structures clairement indépendantes pour les organisations de travailleurs et d'employeurs.*
635. Rappelant que la commission a aussi pour mandat de fixer le délai dans lequel elle considère que ses recommandations devraient être mises en œuvre et gardant à l'esprit que les organes de contrôle de l'OIT ont déjà formulé il y a maintenant plusieurs années des recommandations analogues à celles qui précèdent, la commission est d'avis que toutes ses recommandations peuvent et devraient être

exécutées sans délai. Les recommandations n^{os} 1 à 6, 9 et 11 devraient être mises en œuvre au 1^{er} juin 2005 au plus tard.

- 636.** Enfin, la commission estime qu'étant donné la longue liste de plaintes et les nombreuses recommandations dont il n'a été fait aucun cas jusqu'à présent, il est important que la mise en œuvre de ses recommandations soit suivie par le Comité de la liberté syndicale. La commission pense que c'est là le meilleur moyen d'évaluer efficacement les mesures concrètes et tangibles que le gouvernement aura prise suite à ses recommandations. Elle note en outre que, dans le cadre de ses activités normales de contrôle, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations maintiendra à l'examen les aspects législatifs qui touchent aux conventions n^{os} 87 et 98.

VI. Observations finales

- 637.** La commission a pris dûment note de l'insistance du gouvernement sur la nécessité de tenir compte des traditions historiques et des réalités socioéconomiques qui caractérisent le pays. Le gouvernement met particulièrement l'accent sur le fait que le Bélarus est un pays encore en transition, ce qui rend les conditions socioéconomiques difficiles, mais qu'il progresse rapidement vers une amélioration des conditions de vie et de travail de ses citoyens. Tout en reconnaissant les spécificités de la situation du Bélarus, la commission estime que l'application de ces conventions fondamentales de l'OIT ne saurait être subordonnée à des considérations de niveau de développement économique ou de priorités politiques. La commission considère en fait que des organisations de travailleurs et d'employeurs libres et indépendantes sont des partenaires indispensables pour le développement de l'économie et le progrès de la justice sociale.
- 638.** A cet égard, la Résolution concernant l'indépendance du mouvement syndical, adoptée par la Conférence internationale du Travail en 1952, souligne qu'il est vital pour le mouvement syndical de chaque pays, qui a pour mission essentielle le progrès économique et social des travailleurs, de préserver sa liberté et son indépendance afin d'être en mesure de mener à bien cette mission indépendamment des changements politiques. Comme cette résolution l'exprime clairement, les gouvernements, lorsqu'ils cherchent à s'assurer la coopération des syndicats pour appliquer des politiques économiques et sociales, devraient reconnaître que la valeur de cette coopération tient pour une large part à la liberté et à l'indépendance du mouvement syndical. La commission considère par conséquent qu'il est dans l'intérêt même du gouvernement de ne pas chercher à contrôler les syndicats. Elle pense sincèrement qu'un effort concerté de la part du gouvernement visant à permettre à l'indépendance des syndicats de se développer sera bénéfique à la société biélorusse dans son ensemble.
- 639.** La commission souligne l'importance qu'il y a à veiller au plein respect des libertés publiques fondamentales des membres et des dirigeants des syndicats. Sans cela, des syndicats indépendants ne peuvent survivre. La commission considère qu'il a été gravement porté atteinte à un grand nombre de libertés publiques fondamentales de ces membres et dirigeants syndicaux au Bélarus, notamment à leur droit d'exprimer librement leur opinion, de rechercher et diffuser librement des

Conclusions and recommandations

informations et des idées à travers tous les moyens d'expression, de même qu'à la liberté de réunion. Si un pouvoir judiciaire indépendant ne garantit ni ne protège ces libertés fondamentales, les droits syndicaux ont peu de chances de trouver pleinement leur expression.

640. Les recommandations qui précèdent ont été faites en pensant à l'ensemble de la société biélorusse, de sorte que des syndicats libres et indépendants puissent prendre la place qui leur revient en tant qu'acteurs essentiels du développement social et économique du pays.

Genève, le 23 juillet 2004

(Signé) Budislav Vukas
président

Niklas Bruun

Mary G. Gaudron

Les membres de la commission tiennent à remercier les membres du secrétariat, M^{mes} Karen Curtis, Lisa Tortell, Oksana Wolfson et Diane Crawford pour l'aide très précieuse qu'elles ont apportée à ses travaux. Nous tenons en particulier à rendre hommage à la grande qualité du travail d'appui qu'elles ont fourni dans divers domaines (recherches, administration, organisation et secrétariat) et dont les membres de la commission ont bénéficié, individuellement et collectivement, pour l'établissement du présent rapport.

Par ailleurs, la commission tient à exprimer sa reconnaissance pour l'aide apportée par les fonctionnaires du Bureau international du Travail, MM. Kari Tapiola, Directeur exécutif du Secteur des normes et des principes et droits fondamentaux au travail, et Bernard Gernigon, Chef du Service de la liberté syndicale, Département des normes internationales du travail. Enfin, la commission tient à remercier M. Nikolai Tolmachev, correspondant national du BIT au Bélarus, de l'hospitalité et de l'assistance qu'il lui a offertes à Minsk.

B.V.

N.B.

M.G.

Annexe 1

Dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail concernant les plaintes relatives au non-respect des conventions ratifiées

Article 26

1. Chacun des Membres pourra déposer une plainte au Bureau international du Travail contre un autre Membre qui, à son avis n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée en vertu des articles précédents.
2. Le Conseil d'administration peut, s'il le juge à propos, et avant de saisir une Commission d'enquête selon la procédure indiquée ci-après, se mettre en rapport avec le gouvernement mis en cause de la manière indiquée à l'article 24.
3. Si le Conseil d'administration ne juge pas nécessaire de communiquer la plainte au gouvernement mis en cause, ou si, cette communication ayant été faite, aucune réponse ayant satisfait le Conseil d'administration n'a été reçue dans un délai raisonnable, le Conseil pourra former une Commission d'enquête qui aura pour mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet.
4. La même procédure pourra être engagée par le Conseil soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence.
5. Lorsqu'une question soulevée par l'application des articles 25 ou 26 viendra devant le Conseil d'administration, le gouvernement mis en cause, s'il n'a pas déjà un représentant au sein du Conseil d'administration, aura le droit de désigner un délégué pour prendre part aux délibérations du Conseil relatives à cette affaire. La date à laquelle ces discussions doivent avoir lieu sera notifiée en temps utile au gouvernement mis en cause.

Article 27

Dans le cas où une plainte serait renvoyée, en vertu de l'article 26, devant une Commission d'enquête, chacun des Membres, qu'il soit ou non directement intéressé à la plainte, s'engage à mettre à la disposition de la Commission toute information qui se trouverait en sa possession relativement à l'objet de la plainte.

Article 28

La Commission d'enquête, après un examen approfondi de la plainte rédigera un rapport dans lequel elle consignera ses constatations sur tous les points de fait permettant de préciser la portée de la contestation, ainsi que les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au gouvernement plaignant et quant aux délais dans lesquels ces mesures devraient être prises.

Annexe 1 – Dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail concernant les plaintes relatives au non-respect des conventions ratifiées

Article 29

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera le rapport de la Commission d'enquête au Conseil d'administration et à chacun des gouvernements intéressés dans le différend, et en assurera la publication.
2. Chacun des gouvernements intéressés devra signifier au Directeur général du Bureau international du Travail, dans le délai de trois mois, s'il accepte ou non les recommandations contenues dans le rapport de la Commission et, au cas où il ne les accepte pas, s'il désire soumettre le différend à la Cour internationale de Justice.

[...]

Article 31

La décision de la Cour internationale de Justice concernant une plainte ou une question qui lui aurait été soumise conformément à l'article 29 ne sera pas susceptible d'appel.

Article 32

Les conclusions ou recommandations éventuelles de la Commission d'enquête pourront être confirmées, amendées ou annulées par la Cour internationale de Justice.

Article 33

Si un Membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour internationale de Justice, selon le cas, le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations.

Article 34

Le gouvernement en faute peut, à tout moment, informer le Conseil d'administration qu'il a pris les mesures nécessaires pour se conformer soit aux recommandations de la Commission d'enquête, soit à celles contenues dans la décision de la Cour internationale de Justice, et peut lui demander de bien vouloir faire constituer une commission d'enquête chargée de vérifier ses dires. Dans ce cas, les stipulations des articles 27, 28, 29, 31 et 32 s'appliqueront, et si le rapport de la Commission d'enquête ou la décision de la Cour internationale de Justice sont favorables au gouvernement qui était en faute, le Conseil d'administration devra aussitôt recommander que les mesures prises conformément à l'article 33 soient rapportées.

Annexe 2

Conventions de l'OIT nos 87 et 98

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

Article 2

Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.
2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

Article 4

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

Article 5

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

Article 6

Les dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus s'appliquent aux fédérations et aux confédérations des organisations de travailleurs et d'employeurs.

Article 7

L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus.

Article 8

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.
2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention.

Article 9

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.
2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

Article 10

Dans la présente convention, le terme *organisation* signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs.

Article 11

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical.

***Convention (n° 98) sur le droit d'organisation
et de négociation collective, 1949***

Article 1

1. Les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.
2. Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de:
 - 12.1.1.1. subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat;
 - b) congédier un travailleur ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, durant les heures de travail.

Article 2

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des unes à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.
2. Sont notamment assimilées à des actes d'ingérence au sens du présent article des mesures tendant à provoquer la création d'organisations de travailleurs dominées par un employeur ou une organisation d'employeurs, ou à soutenir des organisations de travailleurs par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs.

Article 3

Des organismes appropriés aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être institués pour assurer le respect du droit d'organisation défini par les articles précédents.

Article 4

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi.

Article 5

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées ou à la police sera déterminée par la législation nationale.
2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

Article 6

La présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leurs droits ou à leur statut.

Annexe 3

Règles suivies par la commission pour les audiences formelles tenues à Genève

I. Procédure suivie par la commission pour l'audition des représentants

1. La commission s'est donnée pour règle d'entendre d'une part, les représentants des parties et, d'autre part, à huis clos et s'ils y sont autorisés, les représentants de toute partie plaignante dans le cas n° 2090 relatif à cette question, cas actuellement en instance devant le Comité de liberté syndicale. Les informations et témoignages livrés à la commission dans ce second cadre seront traités comme entièrement confidentiels.
2. Le gouvernement du Bélarus a été invité à désigner un représentant habilité à agir en son nom devant la commission. Ce représentant, de même que les représentants des parties plaignantes à la plainte s'appuyant sur l'article 26 de la Constitution de l'OIT ou leurs suppléants respectifs, sont présumés assister à toutes les audiences et assumer d'une manière générale la responsabilité de l'exposition de leur point de vue.
3. La finalité de cette commission est de procéder aux vérifications nécessaires pour établir la véracité des éléments sur lesquels le Conseil d'administration du Bureau international du travail l'a chargée d'enquêter. La commission n'a pas compétence pour traiter de questions qui seraient étrangères et elle ne considérera donc comme recevables que les informations et les déclarations qui ont trait à l'exercice des droits syndicaux et aux normes posées par les conventions n^{os} 87 et 98. Elle n'autorisera pas de déclaration qui porterait sur des questions étrangères à son mandat.
4. La commission, ou chacun de ses membres, peut interroger à n'importe quel stade de ses auditions les représentants des parties ou des organisations visées plus haut au paragraphe 1.
5. La commission peut autoriser des représentants à se poser des questions les uns aux autres.

II. Règles concernant l'audition des témoins

6. Chaque représentant peut, s'il le désire, désigner des témoins afin que ceux-ci déposent en audience formelle devant la commission.
7. Les témoins ne peuvent être présents que pour déposer.
8. La commission demande préalablement à chaque témoin de prononcer une déclaration solennelle qui est identique à celle que prévoit le Règlement de la Cour internationale de

Justice: «je déclare solennellement, en tout honneur et en toute conscience, que je dirais la vérité, toute la vérité et rien que la vérité».

9. Tout témoin a la possibilité de faire une déclaration avant que des questions ne lui soient posées. Lorsqu'un témoin entend lire une déclaration, il est prié d'en remettre le texte en six exemplaires en anglais à la commission.
10. La commission ou chacun de ses membres est libre de poser des questions aux témoins à n'importe quel stade de sa procédure.
11. Les représentants ou leurs suppléants sont autorisés à poser des questions aux témoins, dans un ordre à déterminer par la commission.
12. Toutes les déclarations de témoins et questions posées à ceux-ci sont sujettes au contrôle de la commission.
13. La commission se réserve le droit de rappeler un témoin, si elle le juge nécessaire.

Annexe 4

Liste d’organisations non enregistrées dressée par le CSDB

On trouvera ci-après la liste, telle que dressée par le CSDB au mois de septembre 2003, des entreprises ou établissements où ses organisations syndicales du premier degré n’avaient toujours pas été réenregistrées et celle de ses sections syndicales régionales du CSDB qui ne l’étaient pas non plus à cette date:

- 1) Usine automobile de Moghilev;
- 2) Consortium de la construction n° 12 (Moghilev);
- 3) «Entrepreneurs privés» de Moghilev;
- 4) Salon de coiffure «Kristina» (Moghilev);
- 5) Salon de coiffure «Alexandrina» (Moghilev);
- 6) Salon de coiffure «Ouspekh» (Moghilev);
- 7) Salon de coiffure «Pavlinka» (Moghilev);
- 8) Unité de production de fibres artificielles «V.V. Kouibychev» (Moghilev);
- 9) Section régionale du CSDB (Moghilev);
- 10) Entreprise «Khimvolokno» (Grodno);
- 11) Entreprise «Samana Plus» (Mosty);
- 12) Usine de transformation du lin d’Orsha;
- 13) Société «Orsha-Jilfond»;
- 14) Société «Orshateploseti»;
- 15) Société «Avtohydro-ousilitiel» (Borissov) (composants hydrauliques);
- 16) Société «Steklovolokno» (Polotsk) (fibres artificielles);
- 17) Régie du logement et des services municipaux de Novopolotsk;
- 18) Centrale thermoélectrique de Novopolotsk;
- 19) Unité de production du complexe pétrochimique «Naftan» (Novopolotsk);
- 20) Ecole secondaire n° 7 (Novopolotsk);
- 21) Ecole secondaire n° 4 (Novopolotsk);
- 22) Ecole secondaire n° 10 (Polotsk);
- 23) Section régionale du CSDB (Novopolotsk-Polotsk);
- 24) Centre hospitalier de district de Gantsevitchi;
- 25) Usine de fabrication de lignes de production automatisées (Baranovitchi);

- 26) Collège technique de BelKoopSoyouz (Baranovitchi);
- 27) Section régionale du CSDB (Baranovitchi);
- 28) Usine automobile de Minsk;
- 29) Usine de tracteurs de Minsk;
- 30) Usine de matériel électrotechnique de Minsk;
- 31) Usine de moteurs de Minsk.