



HUITIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

341^e rapport du Comité de la liberté syndicale

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>
Mesures prises par le gouvernement de la République du Bélarus pour la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête	1-53
A. Introduction.....	1-7
B. Nouvelles allégations relatives aux recommandations de la commission d'enquête	8-22
C. Réponse du gouvernement concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête	23-41
D. Conclusions du comité	42-52
Recommandations du comité	53
Annexe. Rapport de mission Bélarus (16-19 janvier 2006)	

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

A. Introduction

1. Le Comité de la liberté syndicale, institué par le Conseil d'administration à sa 117^e session (novembre 1951), s'est réuni au Bureau international du Travail à Genève les 16, 17 et 24 mars 2006, sous la présidence de M. le professeur Paul van der Heijden.
2. A la suite de la décision prise par le Conseil d'administration à sa 291^e session, selon laquelle la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête établie pour examiner le respect par le gouvernement du Bélarus de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, devrait être suivie par le Comité de la liberté syndicale, le comité a examiné pour la première fois cette question dans son 339^e rapport (novembre 2005), qui a été approuvé par le Conseil d'administration à sa 294^e session.
3. A cette occasion, le comité a formulé les recommandations suivantes:
 - a) Le comité prie instamment le gouvernement de s'associer pleinement, à l'avenir, à la procédure établie en vue de superviser les mesures prises pour la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête, y compris en fournissant des réponses complètes à toutes les questions soulevées.
 - b) Le comité demande instamment au gouvernement de fournir des informations détaillées sur les mesures prises pour que chacune des organisations de premier degré restantes soit immédiatement enregistrée (voir annexe) et que les travailleurs des entreprises où l'organisation de premier degré a été démantelée soient rapidement et dûment informés du droit de former et de rejoindre les organisations de leur choix sans ingérence, et que l'enregistrement de ces organisations nouvellement créées soit rapidement effectué.
 - c) Le comité prie instamment le gouvernement de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour que l'enregistrement de l'USPTIRAM soit rétabli et pour que toutes ses organisations affiliées puissent rester affiliées à l'organisation nouvellement fusionnée. Le comité demande également au gouvernement de diligenter une enquête indépendante sur les allégations selon lesquelles le non-enregistrement des organisations de premier degré a entraîné le refus d'enregistrement de trois organisations régionales du Syndicat libre du Bélarus (SLB) (organisations à Mogilev, Baranovichi et Novopolotsk-Polotsk) et de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'enregistrement des organisations de premier degré du SLB qui se sont vu refuser l'enregistrement, afin que les organisations régionales puissent être une nouvelle fois enregistrées.
 - d) Le comité demande instamment au gouvernement de prendre immédiatement des mesures pour amender le décret n° 2 et ses règles et règlements afin d'éliminer les obstacles que constituent pour l'enregistrement la règle de l'adresse légale et celle prescrivant de représenter au moins 10 pour cent des effectifs au niveau de l'entreprise. Il demande également au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour démanteler la Commission nationale d'enregistrement.
 - e) Le comité demande instamment au gouvernement de faire une déclaration publique condamnant l'ingérence dans les affaires des syndicats et de donner des instructions au procureur général, au ministre de la Justice et aux administrateurs judiciaires pour qu'ils examinent de manière exhaustive les plaintes pour ingérence. Le comité demande également au gouvernement de publier au niveau national la totalité des conclusions et des recommandations de la commission d'enquête.
 - f) Le comité prie instamment le gouvernement de créer immédiatement un organe indépendant recueillant la confiance de toutes les parties concernées pour examiner les

allégations avancées depuis la publication du rapport de la commission, et de le tenir informé du résultat.

- g) Le comité demande au gouvernement de lui transmettre la lettre envoyée aux administrateurs et directeurs d'entreprises expliquant les dispositions de la loi nationale et les normes internationales du travail définissant les principes d'interaction entre les partenaires sociaux et interdisant les actes d'ingérence, et d'indiquer les destinataires ainsi que les entreprises auxquelles elle a été adressée.
 - h) Le comité prie instamment le gouvernement de diligenter immédiatement des enquêtes indépendantes sur toutes les plaintes encore en instance pour discrimination antisyndicale. En ce qui concerne la situation de MM. Gaichenko, Dukhomenko, Obukhov, Shaitor, Stukov, Marinich, Dolbik et Sherbo, le comité demande instamment au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer qu'ils sont réintégrés à leur poste, pleinement dédommagés pour les pertes de salaire et rétablis dans leurs droits.
 - i) Le comité demande au gouvernement d'indiquer les mesures prises pour la mise en œuvre des recommandations formulées par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des magistrats.
 - j) Le comité prie instamment le gouvernement de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour amender le décret n° 24 afin que les organisations de travailleurs et d'employeurs puissent effectivement organiser leur administration et leurs activités et bénéficier de l'assistance des organisations internationales, conformément aux articles 5 et 6 de la convention. Le comité demande également au gouvernement de répondre aux allégations selon lesquelles un projet de loi sur les partis politiques et les associations publiques prévoirait la dissolution obligatoire des associations qui violeraient les règles relatives à l'utilisation de l'aide gratuite de l'étranger.
 - k) Le comité demande instamment au gouvernement de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour amender la loi sur les activités de masse (ainsi que le décret n° 11 s'il n'a pas été abrogé) afin de la mettre en conformité avec le droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leurs activités.
 - l) Le comité prie instamment le gouvernement de mettre de côté toute proposition d'amendement de la loi sur les syndicats et de prendre directement des mesures pour inviter le CSDB à siéger au CNTQS.
 - m) Le comité demande instamment au gouvernement de fournir des informations détaillées sur toutes les mesures prises en relation avec chacune de ses recommandations et de répondre aux allégations de la CISL et de certains syndicats du Bélarus, notamment au sujet du récent décret n° 460 sur l'assistance technique internationale accordée au Bélarus, ainsi que des amendements aux règles du ministère de la Justice sur l'enregistrement des partis politiques, syndicats et autres associations publiques du 14 mars 2005.
4. Après que le gouvernement du Bélarus a accepté une mission du BIT pour l'aider à rédiger les amendements législatifs demandés par la commission d'enquête et pour évaluer les mesures prises par le gouvernement pour mettre pleinement en œuvre les recommandations de la commission, une délégation du BIT s'est rendue à Minsk du 16 au 19 janvier 2006. Une copie du rapport de cette mission est jointe en annexe.
5. Le Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR) a envoyé de nouvelles allégations relatives aux recommandations de la commission d'enquête dans une communication datée du 30 décembre 2005 et en a présenté d'autres le 19 janvier 2006. Le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) a présenté de nouvelles allégations dans une communication datée du 18 janvier 2006.
6. Le gouvernement a transmis ses observations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête dans des communications datées des 1^{er} novembre 2005 et 15 février 2006.

7. Le comité a examiné les renseignements contenus dans les communications du gouvernement et les nouvelles allégations et renseignements additionnels communiqués par le CSDB et le STIR. Le comité soumet à l'approbation du Conseil d'administration les conclusions auxquelles il est parvenu concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête.

B. Nouvelles allégations relatives aux recommandations de la commission d'enquête

8. Dans sa communication datée du 30 décembre 2005 et dans sa communication additionnelle reçue par la mission au cours de son séjour en janvier 2006, le Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR) a indiqué qu'il y avait encore des violations grossières des droits syndicaux au Bélarus. En particulier, le STIR a fait référence à plusieurs cas de refus d'enregistrer ses syndicats de premier degré. Le STIR a mentionné en particulier ses structures organisationnelles à l'usine automobile de Minsk («MAZ»), à l'usine automobile de Mogilev (MoAZ), à l'entreprise «Ritm», et à l'«entreprise Borisov d'instruments de musique». De plus, le comité exécutif de district compétent a radié du registre l'organisation syndicale de premier degré du KBTEM-OMO de l'entreprise «Planar».
9. Le STIR a également indiqué que, de janvier à octobre 2005, sur requête du ministère de la Justice, le bureau du procureur avait mené une enquête sur son statut. Le procureur a adressé de nombreuses représentations et lettres indiquant que le STIR ne pouvait pas bénéficier du statut national car ses structures organisationnelles régionales n'étaient pas toutes enregistrées. Le plaignant a expliqué que le décret n° 2 relatif à l'enregistrement exigeait 500 membres de la majorité des régions du Bélarus pour l'enregistrement au niveau national et n'exigeait pas que toutes les structures syndicales régionales soient enregistrées. Le STIR a souligné qu'il avait plus de 500 membres de toutes les régions et qu'il fallait donc considérer qu'il était en conformité avec la législation.
10. Le STIR indique par ailleurs que le ministère de la Justice a adopté l'édit n° 48 du 30 août 2005 contenant une instruction relative à la procédure d'enregistrement et de radiation des syndicats et conférant des pouvoirs étendus aux organes chargés de l'enregistrement qui leur permettent d'annuler l'enregistrement d'un syndicat. De plus, cette instruction ne prévoyait pas de procédure d'appel en cas de refus d'enregistrement. Le tribunal de district de Borisov a refusé d'engager une procédure contre la décision de ne pas enregistrer la structure organisationnelle du STIR prise par la commission exécutive de Borisov (l'organe chargé de l'enregistrement) en mentionnant qu'une telle possibilité n'était pas prévue dans l'instruction en question.
11. Le STIR a en outre allégué que ses membres étaient constamment exposés à des pressions antisyndicales exercées au nom des autorités et de certains employeurs. Il a mentionné le cas du licenciement de M. Savkin, le président du syndicat de l'usine automobile de Grodno, une sanction administrative sous la forme d'une amende imposée à M. Roman pour avoir diffusé un journal syndical, des pressions et des menaces qui ont eu lieu à l'usine de fibres artificielles de Mogilev («Mogilev ZIV») et à l'usine automobile de Minsk (MAZ) visant à dissoudre les syndicats de premier degré du STIR dans ces entreprises.
12. Le STIR a d'autre part mentionné l'adoption, le 17 juillet 2005, du décret n° 327 sur les mesures additionnelles de protection des droits et intérêts au travail et droits et intérêts socio-économiques des travailleurs, qui a créé une situation dans laquelle l'inspection du travail et le contrôle de la mise en œuvre de la législation du travail dans les entreprises ne pouvaient être assurés que par la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) et ses affiliés.

13. Le STIR a en outre allégué que le décret présidentiel n° 300 du 1^{er} juillet 2005 sur l'octroi et l'utilisation de l'aide gratuite (parrainage) restreignait le droit des syndicats de fournir une aide matérielle à ses membres. Selon le plaignant, il faudrait maintenant une autorisation du Président à cet égard.
14. Le STIR s'est dit préoccupé par l'amendement apporté au Code pénal en particulier en ce qui concerne les dispositions qui criminalisent la «transmission d'informations délibérément fausses à un Etat étranger ou à des organisations étrangères ou internationales concernant la situation politique, économique, sociale, militaire ou internationale du pays qui pourraient jeter le discrédit sur la République du Bélarus ou ses autorités». Selon le plaignant, le président du KGB qui a présenté les amendements au Parlement a dit que «les informations communiquées par certains dirigeants syndicaux qui avaient incité l'OIT à adresser aux autorités un ultimatum de six mois» était un exemple concret de «fausses informations» au regard de la nouvelle disposition du Code pénal.
15. Le STIR a également indiqué que, le 11 janvier 2006, le ministère de la Justice avait enregistré les nouvelles modifications de ses statuts. Cependant, cela ne signifiait pas que l'USPTIRAM, issue de la fusion entre le STIR et le Syndicat des travailleurs de l'industrie automobile et de la machine agricole (STIAM), était rétablie.
16. Dans sa communication du 18 janvier, le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) a mentionné la violation en cours des droits syndicaux. Il a aussi mentionné le décret présidentiel n° 327 et l'arrêté correspondant du ministère du Travail et de la Protection sociale n° 119, du 23 septembre 2005, sur les règles de l'Etat et le contrôle social du versement des salaires en temps opportun, conférant aussi, selon les allégations, des droits exclusifs à la FSB. Le CSDB a par ailleurs fait référence au décret n° 382 modifiant le décret n° 460 sur l'assistance technique apportée à la République du Bélarus.
17. Dans sa communication du 18 janvier, le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) a indiqué que les droits syndicaux étaient actuellement violés. Il a fait référence aux instruments législatifs ci-après, qui, selon lui, portaient atteinte aux droits syndicaux et étaient discriminatoires:
 - a) décret présidentiel n° 327;
 - b) arrêté du ministère du Travail et de la Protection sociale n° 119, du 23 septembre 2005, sur les règles de l'Etat et le contrôle social du versement des salaires en temps opportun, qui conférait aussi des droits exclusifs à la FSB;
 - c) décret présidentiel n° 382 modifiant le décret n° 460 sur l'assistance technique apportée à la République du Bélarus;
 - d) décret présidentiel n° 503 du 26 octobre 2005 portant modification du décret présidentiel n° 495 du 30 septembre 2002 fixant les règles de la location et de la cession à titre gracieux des bâtiments et installations de l'Etat. Par ce décret, la FSB et ses affiliés se sont vu accorder le droit d'utiliser gratuitement les bâtiments de l'Etat;
 - e) article 369 du Code pénal relatif au discrédit porté à la République du Bélarus. Le CSDB a aussi fait référence au discours du président du KGB.
18. Le CSDB a d'autre part fourni un exemple concret de l'effet des décrets susmentionnés dans la pratique. Il a également indiqué que les autorités continuaient de refuser d'enregistrer les organisations de premier degré du SLB à l'entreprise «Naftan», à la centrale thermoélectrique de Novopolotsk, ainsi que l'organisation régionale Novopolotsk-Polotsk du Syndicat libre du Bélarus (SLB), faute d'adresse légale. Contrairement aux

recommandations de la commission d'enquête, les dirigeants de «MAZ», de l'usine «Avtogydrousilitel» de Borisov, de la centrale électrotechnique de Minsk, de l'usine de fibres artificielles de Mogilev et de l'usine de construction de moteurs de Jitkovochi ont continué de ne pas tenir compte des demandes des syndicats de premier degré du Syndicat libre des travailleurs de la métallurgie (SLTM) visant à ce qu'ils leur fournissent une adresse légale. En avril 2005, le président du SLTM a adressé au Premier ministre une demande pour obtenir qu'il oblige la direction des entreprises à lui fournir des adresses légales, mais n'a reçu aucune réponse.

19. En ce qui concerne la participation du CSDB au Conseil national du travail et des questions sociales (CNTQS), l'organisation plaignante a expliqué qu'ils avaient finalement participé à la réunion du CNTQS du 29 novembre 2005 (bien que l'invitation ait encore été envoyée à une personne du CSDB en déterminant qui en serait le représentant), mais ils ont dû partir à la suite de l'adoption des nouveaux règlements du Conseil, en vertu desquels il fallait au minimum 50 000 membres pour faire partie du CNTQS. Le CSDB, représentant environ 10 000 travailleurs n'aurait plus de siège au CNTQS.
20. Pour ce qui est des cas de discrimination antisyndicale, le CSDB a indiqué que M. Sherbo, confronté à la possibilité de perdre son emploi, avait dû accepter un poste à qualification inférieure et était à présent employé comme plombier.
21. Le CSDB a d'autre part mentionné la participation du Président de la République du Bélarus à la 5^e convention de la FSB le 20 septembre 2005, à l'occasion de laquelle il a critiqué dans son allocution les dirigeants des syndicats libres et indépendants qui avaient adressé des plaintes à l'OIT. Un protocole d'instructions du Président du Bélarus a ensuite été publié, dans lequel M. Lukashenko donnait pour instruction au Conseil des ministres et à la FSB de prendre des mesures visant à introduire la pratique suivante: conclure une seule convention collective au niveau des entreprises; rémunérer les meilleurs représentants syndicaux par les organes du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif; établissement d'organisations syndicales dans le secteur privé de l'économie; optimiser la structure organisationnelle de la FSB et faire participer les représentants de la FSB aux travaux d'organes collégiaux du pouvoir exécutif aux niveaux national et local.
22. Le CSDB a fait état d'autres mesures prises par les autorités pour restreindre les activités des syndicats indépendants; de nouvelles prescriptions ont été imposées aux syndicats qui souhaitaient organiser de grands rassemblements, des piquets de grève ou des manifestations, rendant ces actions de protestation impossibles dans la pratique. Le journal syndical «Solidarnost» a dû cesser ses activités car il ne pouvait plus être diffusé. Des enquêtes et inspections régulières du SLTM ont eu lieu et une campagne antisyndicale était en cours pour liquider le SIB.

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

23. Dans sa communication datée du 1^{er} novembre 2005, le gouvernement a fait référence aux allégations de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) qui, selon le gouvernement, couvraient un éventail de questions qui ne relevaient pas de la compétence du gouvernement, mais se rapportaient aux activités des syndicats qui faisaient partie de la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB). Le gouvernement a donc envoyé ces renseignements à la FSB pour qu'elle les examine et soumette ses observations y relatives au comité pour examen.
24. Dans sa communication datée du 24 octobre 2005, la FSB a dit qu'il y avait un certain nombre d'affirmations infondées dans les allégations formulées par la CISL et dans son

rapport intitulé «Les droits syndicaux au Bélarus: mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête de l'OIT». La FSB a insisté sur le fait que la CISL avait tenu des consultations en 2004 et 2005 uniquement avec le CSDB, ce qui, de l'avis de la FSB, contribuait nettement au caractère unilatéral des renseignements de la CISL et de son rapport. Selon la FSB, un tel caractère unilatéral portait atteinte à la valeur du rapport de la CISL tant pour l'OIT que pour le mouvement syndical.

25. S'agissant du décret présidentiel n° 327, la FSB a dit que le droit des syndicats de surveiller l'application de la législation du travail était prévu par la loi sur les syndicats. La Loi disposait aussi que la procédure applicable à l'exercice de ce droit devait être établie par le Conseil des ministres. Auparavant, cette procédure avait été établie par l'arrêté du Conseil des ministres n° 1630 qui s'appliquait à tous les syndicats. A présent, cet arrêté avait été modifié par l'arrêté n° 995 du 7 septembre 2005 et mis en conformité avec le décret n° 327. De l'avis de la FSB, ces instruments législatifs additionnels avaient été adoptés pour protéger les droits au travail et droits socio-économiques des travailleurs et n'avaient aucune incidence sur le droit des syndicats de ne pas s'affilier à la FSB pour exercer un contrôle public.
26. En ce qui concerne la loi sur les syndicats, la FSB a indiqué qu'elle avait établi une commission pour réviser cette loi. Celle-ci avait tenu sa première réunion le 5 octobre 2005. Outre les représentants de la FSB, les syndicats ci-après avaient participé à ses travaux: le CSDB, le SLB et le Syndicat indépendant des mineurs, chimistes, travailleurs de l'industrie pétrolière, travailleurs du secteur de l'énergie, travailleurs des transports, du secteur de la construction et autres travailleurs. La version révisée de la loi serait soumise au Parlement en 2006.
27. S'agissant de l'utilisation des contrats à durée déterminée, la FSB a indiqué qu'elle avait engagé des discussions approfondies sur la législation concernant les droits au travail et droits socio-économiques des citoyens. Le 4 mai 2005, la FSB avait tenu une réunion pour examiner les amendements apportés au Code du travail, à laquelle les représentants des autres syndicats avaient été invités. Cependant, cette invitation a été délibérément ignorée. La FSB n'avait pas connaissance de modifications de la législation prévoyant une augmentation de l'utilisation des contrats à durée déterminée.
28. En outre, l'allégation selon laquelle M. Bukhvostov a été évincé de son poste de président du Syndicat des travailleurs de l'industrie automobile et de la machine agricole (STIAM) en raison des pressions exercées par le président de la FSB était fautive. La décision avait été prise démocratiquement au congrès du STIAM en décembre 2003. Selon la FSB, cette décision avait été prise parce que les membres n'étaient pas d'accord avec les positions prises par leur dirigeant de l'époque, qui avaient impliqué le syndicat dans des disputes politiques.
29. En ce qui concerne la participation des représentants du CSDB aux réunions du CNTQS, la FSB a indiqué que chaque partenaire social désignait ses propres représentants au conseil. Le CSDB était représenté par son vice-président, M. Kanakh. Chaque partenaire social invitait indépendamment ses membres aux réunions du CNTQS, c'est pourquoi la plainte du CSDB selon laquelle les invitations à participer aux réunions n'avaient pas été envoyées par le gouvernement mais par la FSB était infondée. Bien que la FSB ait régulièrement invité M. Kanakh, il n'avait pas participé à ces réunions. De plus, les représentants du CSDB étaient aussi invités d'une manière permanente aux réunions de la FSB pour discuter des questions concernant les intérêts au travail et intérêts socio-économiques des travailleurs.
30. La FSB considérait par ailleurs que l'utilisation par la CISL de l'expression «sous le contrôle du gouvernement» lorsqu'elle faisait référence à la FSB ou à ses affiliés était

discriminatoire, inadmissible et portait atteinte à l'image internationale de la FSB. La FSB avait une relation de coopération constructive avec le gouvernement et les employeurs, fondée sur les principes du partenariat social. A plus d'une occasion, elle s'était opposée à l'adoption d'une législation qui aggravait les conditions des travailleurs.

- 31.** Enfin, la FSB a fait référence à la décision de la Fédération internationale des organisations de travailleurs de la métallurgie (FIOM) d'exclure le STIAM à la suite de la décision de ses membres de ne pas réélire M. Bukhvostov. La FSB critique la démarche de la FIOM et son refus d'engager le dialogue à cet égard et mentionne la solidarité qui avait été exprimée en faveur du STIAM par les autres syndicats du même secteur de la région et par l'Association internationale du Syndicat des travailleurs de l'industrie automobile et de la machine agricole.
- 32.** Dans sa communication du 15 février 2006, le gouvernement déclare qu'il a toujours fait preuve de coopération constructive avec le BIT; il a régulièrement envoyé ses rapports et observations, a tenu des consultations avec le Bureau et, ces dernières années, a accepté trois missions du BIT et une commission d'enquête. S'agissant de la dernière mission, tenue en janvier 2006, le gouvernement indique que la Commission de la Conférence de l'application des normes lui avait recommandé d'accepter une mission, sans toutefois en préciser les dates exactes. Le Bureau a proposé une mission en septembre 2005 et le ministère du Travail et de la Protection sociale a proposé le mois de décembre; ces dates ne convenant pas au Bureau, la mission fut finalement confirmée pour janvier. Le gouvernement souligne qu'il n'a jamais refusé une mission; la seule interrogation avait trait aux dates.
- 33.** Le gouvernement fournit des statistiques sur l'enregistrement des syndicats et de leurs organisations: 40 syndicats et 21 992 structures sont actuellement enregistrés. En 2005, l'enregistrement a été refusé aux organisations suivantes: la section locale du STIR à l'usine de construction automobile de Mogilev (MoAZ), la section locale du SLTM à l'usine de fibres artificielles de Mogilev (Mogilev ZIV), la section locale du STIR au combinat automobile de Grodno, et la section locale du STIR dans la société Borisov d'instruments de musique.
- 34.** Le gouvernement donne des explications sur les prescriptions numériques établies par le décret n° 2 en ce qui concerne la constitution des syndicats aux différents niveaux (entreprise, territorial et national) et rappelle les divers droits des travailleurs dans les organisations de premier niveau, enregistrées ou non. Le gouvernement considère que le refus d'enregistrer une organisation de premier niveau ne saurait être considéré comme une violation du droit des travailleurs de joindre un syndicat, puisque les travailleurs qui souhaitent constituer une organisation de premier niveau sont déjà membres d'une organisation de niveau supérieur. Le gouvernement rappelle que la procédure d'enregistrement est régie par le décret n° 2 et la directive sur la procédure d'enregistrement et de radiation des syndicats (promulguée par l'arrêté n° 48 du 30 août 2005 du ministère de la Justice). La procédure d'enregistrement ne confère pas de droits discrétionnaires aux organes chargés de l'enregistrement; de plus, tout refus peut faire l'objet d'un appel. La procédure d'enregistrement n'est pas complexe et peut être complétée en trente jours.
- 35.** La principale raison du refus d'enregistrer une organisation est l'absence d'adresse légale. Aux termes de la législation existante, l'employeur doit fournir des locaux et d'autres facilités aux syndicats, mais la question de l'adresse légale doit être décidée par accord entre employeurs et syndicats. En général, les employeurs mettent des locaux à la disposition de l'organisation syndicale la plus représentative dans l'entreprise. Si un autre syndicat s'y constitue par la suite, les employeurs sont généralement réticents à lui fournir des locaux. En fournissant des locaux à un second syndicat, l'employeur créerait les

conditions favorables à son enregistrement et instituerait ainsi un nouveau partenaire, représentant généralement un petit groupe de travailleurs, avec lequel il devrait néanmoins négocier puisque l'article 356 du Code du travail dispose que des négociations doivent être tenues avec toutes les organisations de travailleurs représentatives. De nombreux employeurs préfèrent négocier avec un seul syndicat et signer une seule convention collective. Toutefois, les travailleurs qui ne sont pas représentés par un syndicat aux fins de la négociation collective peuvent demander à être couverts par une convention collective. Par conséquent, la question de l'adresse légale est généralement liée à celle de la représentativité de l'organisation. Il existe cependant des cas où deux organisations syndicales disposent de locaux, par exemple la société Belaruskaliy de Soligorsk, où un syndicat représente 14 000 travailleurs et l'autre, affilié au CSDB, en représente plus de 3 000. Le gouvernement mentionne que, même si la majorité des syndicats a en pratique son adresse légale dans l'entreprise, la législation n'en fait pas une obligation, ce qui exclut toute possibilité de dépendance d'un syndicat par rapport à un employeur. L'adresse légale doit toutefois se situer dans la même circonscription administrative.

- 36.** S'agissant de la lettre du ministère du Travail et de la Protection sociale, en date du 24 mai 2005, sur le développement du partenariat social, le gouvernement explique que ce courrier a été envoyé à divers organes d'Etat (47 au total), y compris le ministère de l'Industrie, qui a lui-même fait suivre la lettre à plusieurs entreprises et a tenu une réunion à ce sujet avec la direction des plus grandes sociétés. Le gouvernement joint à sa communication copie des procès-verbaux des réunions tenues sur ce sujet dans 57 entreprises, où la lettre du ministre a été discutée.
- 37.** En ce qui concerne le recours aux formes d'emploi à durée déterminée et les actes allégués de discrimination antisyndicale, le gouvernement réitère l'information fournie à la mission en janvier 2006 au sujet du décret présidentiel n° 29 et de l'ordonnance présidentielle n° 392 modifiant l'ordonnance présidentielle n° 180, dont il explique les dispositions; le gouvernement fournit des données sur le nombre d'inspections effectuées en 2005, l'utilisation de ces contrats et les types de violations constatées.
- 38.** Le gouvernement fournit également des renseignements sur les cas de MM. Gaichenko, Dukhomenko, Obukhov, Dolbik, Shaitor, Sherbo, Marinich et Stukov. Le gouvernement répète que les inspections additionnelles menées à cet égard n'ont pas permis de constater des violations de la législation du travail, et transmet certains jugements. MM. Gaichenko, Dukhomenko, Obukhov, Dolbik n'ont pas été licenciés; leurs contrats sont arrivés à terme et n'ont pas été renouvelés. Selon le gouvernement, M. Marinich a démissionné de son emploi le 30 juin 2004 et est employé depuis le 18 août 2004 à l'usine électrotechnique de Minsk. M. Stukov, licencié pour avoir endommagé des biens de l'entreprise, a été réintégré dans ses fonctions antérieures le 29 mai 2004; le 5 juillet 2004, il a conclu un contrat d'un an qui, au terme, a été renouvelé pour une durée de quatre ans, c'est-à-dire jusqu'au 4 juillet 2009 (le document de la direction de l'entreprise est joint à la communication du gouvernement).
- 39.** Le gouvernement fournit des renseignements sur le nombre de procédures judiciaires concernant le remboursement ou le non-paiement de salaires traitées en 2005, et sur le rôle des syndicats à cet égard. Toutefois, il n'a été constaté aucune violation de droits syndicaux.
- 40.** S'agissant des modifications apportées au CNTQS, le gouvernement rappelle que chacun des partenaires sociaux siégeant au conseil nomme ses propres représentants. Toutefois, la réglementation insuffisante des questions de représentativité a souvent entraîné des différends; à l'initiative de la FSB, de nouvelles règles ont donc été adoptées pour la composition du conseil. Les syndicats doivent avoir au moins 50 000 membres pour devenir membre du CNTQS; n'ayant que 8 000 membres, le CSDB ne pouvait plus y

conserver un siège. La nouvelle réglementation prévoit toutefois certaines garanties pour les organisations moins représentatives qui ne peuvent être membres du conseil. Le gouvernement estime donc qu'il s'est conformé à la recommandation n° 11 de la commission d'enquête.

41. Finalement, le gouvernement réitère son intérêt à recevoir l'assistance technique du BIT sur la question des recommandations de la commission d'enquête et exprime sa volonté de commencer les préparatifs en vue de séminaires sur l'expérience internationale en matière de droits syndicaux. Le gouvernement considère qu'avec l'aide du Bureau il pourra trouver les meilleurs moyens d'améliorer sa législation sur les syndicats.

D. Conclusions du comité

42. *Le comité prend note du rapport de la mission envoyée au Bélarus du 16 au 19 janvier 2006 et exprime sa profonde préoccupation au sujet des conclusions de cette mission concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête. Le comité note, à la lecture de ce rapport, que, non seulement il n'y a pas eu de progrès réels dans la mise en œuvre de ces recommandations, mais qu'il ne semble pas exister de véritable volonté dans ce sens. Selon le rapport, «le gouvernement n'était pas disposé à recourir à l'assistance de l'OIT lorsque cela aurait pu l'aider à répondre à ses recommandations. Au lieu de cela, il les avait lui-même interprétées, s'attachant exclusivement à la question de la représentativité.»*
43. *Le comité déplore profondément le refus apparemment inconditionnel du gouvernement de s'attaquer aux questions réelles soulevées dans le rapport de la commission d'enquête. Il condamne très fermement l'intransigeance du gouvernement qui concentre toutes ses actions sur la notion de représentativité, ce contre quoi le comité l'avait mis en garde dans son examen antérieur du présent cas précisément parce que, «dans le contexte actuel, le fait d'introduire des changements importants dans la législation sur les syndicats en ce qui concerne la détermination de la représentativité... ne peut être compris que comme une tentative d'éliminer toute voix indépendante au sein du mouvement syndical au Bélarus». [Voir le 339^e rapport, paragr. 89.] De fait, le comité note avec un profond regret au vu du rapport de la mission que le fait de se focaliser sur cette question n'est qu'un des nombreux moyens apparemment utilisés à présent pour consolider la situation quasi monopolistique de la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB), qui incluent aussi le favoritisme du fait que la responsabilité de l'élaboration de la législation est déléguée à la FSB et que l'on s'est arrangé pour qu'elle soit l'unique représentant auprès de l'organe tripartite national.*
44. *A cet égard, le comité déplore profondément le fait que, plutôt que de garantir un siège au Conseil national du travail et des questions sociales (CNTQS) pour le représentant choisi par le CSDB, il semble au vu des renseignements communiqués par la FSB par l'intermédiaire du gouvernement que c'était la FSB qui continuait d'être chargée d'envoyer des invitations à «son» groupe et que ces invitations étaient toujours envoyées uniquement à une personne du CSDB désignée par son nom. En outre, plutôt que d'assumer la responsabilité de la mise en œuvre de cette recommandation relativement simple de la commission d'enquête, il semble à la lecture du rapport de la mission que le gouvernement n'ait pris aucune disposition pour restreindre une initiative de la FSB visant à établir une prescription concernant le nombre minimum d'adhérents pour pouvoir siéger au CNTQS qui éliminerait à coup sûr la participation du CSDB à cet organe, et a même voté en faveur de cette initiative. Le comité appelle le gouvernement à corriger cette situation et à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le CSDB ait un siège au CNTQS de façon qu'il puisse réellement se faire entendre dans le cadre du dialogue social au niveau national.*

45. *Le comité ne peut que considérer l'attitude du gouvernement à cet égard comme symptomatique d'un manque total de compréhension du cœur du problème, ou de volonté de faire quoi que ce soit à cet égard, comme cela a été soulevé dans les conclusions de la commission d'enquête, selon lesquelles le mouvement syndical au Bélarus a fait et continue de faire l'objet d'une ingérence importante des pouvoirs publics, qui porte atteinte à l'une des conditions préalables les plus essentielles de la liberté syndicale: l'indépendance des syndicats. [Voir Droits syndicaux au Bélarus: Rapport de la commission d'enquête (juillet 2004), paragr. 614.]*
46. *En ce qui concerne l'initiative récente de la FSB visant à modifier la loi sur les syndicats que le gouvernement a mentionnée à plusieurs occasions à la mission, le comité exprime sa profonde préoccupation car, une fois encore, l'accent a été mis sur des domaines qui ne faisaient pas en soi l'objet des recommandations de la commission d'enquête. Le comité compte que le gouvernement transmettra à l'OIT tous nouveaux projets de loi sur les syndicats, aux fins de recueillir son avis sur leur conformité avec les normes internationales du travail et les recommandations de la commission d'enquête, avant de les soumettre au Parlement pour adoption. Le comité demande au gouvernement de le tenir informé de tous les faits nouveaux en ce qui concerne cette loi.*
47. *Pour ce qui est de la recommandation concernant les instructions claires à donner aux dirigeants et directeurs des entreprises, afin qu'ils ne participent pas au processus de prise de décisions des syndicats, le comité avait relevé dans son examen antérieur du cas que le gouvernement avait dit avoir envoyé une lettre spécifique expliquant aux parties concernées les dispositions de la législation nationale en vigueur et des normes internationales du travail; le comité avait donc demandé au gouvernement de fournir une copie de cette lettre et d'indiquer les adresses et les entreprises auxquelles elle avait été envoyée. Le comité note, à la lecture du rapport de la mission et de la communication du gouvernement du 15 février 2006, que le gouvernement a transmis une lettre sur le développement du partenariat social aux autres ministères, qui devaient en informer les entreprises. A cet égard, le gouvernement produit 57 comptes rendus de réunions – la plupart tenues en 2006 dans certaines entreprises où ces questions avaient été abordées d'une manière générale et faisant référence à la lettre correspondante du ministère de l'Industrie datée du 30 décembre 2005. Le comité compte que le gouvernement mettra en œuvre ces instructions d'une manière plus systématique et expéditive de façon à s'assurer que les dirigeants et directeurs des entreprises ne s'ingèrent pas dans les affaires intérieures des syndicats, et qu'ils respectent leur autonomie.*
48. *Enfin, le comité regrette profondément de noter, à la lecture du rapport de la mission, qu'en ce qui concerne les différents cas de discrimination antisyndicale et le non-renouvellement des contrats des personnes qui avaient parlé à la commission d'enquête plusieurs de ces personnes étaient toujours au chômage, tandis que d'autres étaient obligées de prendre des postes représentant une nette rétrogradation. Il déplore par ailleurs que, au vu des décisions judiciaires communiquées à la mission, dans un de ces cas, aucun motif n'a été donné pour le licenciement et, dans un autre, aucune discrimination antisyndicale n'a été constatée au simple motif que le syndicat n'existait plus. Dans plusieurs cas, des dirigeants syndicaux qui avaient de longs états de service exemplaires ont été licenciés, ou bien leurs contrats n'ont pas été renouvelés. En réponse à une déclaration dans un cas selon laquelle la direction a dit à la personne qu'elle n'aurait pas dû parler à la commission d'enquête, le tribunal n'a pas jugé cet argument valable pour la simple raison que son nom n'était pas précisé dans le rapport. Le comité prie instamment le gouvernement de corriger immédiatement la situation des travailleurs qui ont subi les conséquences de leur coopération avec la commission d'enquête et fait spécifiquement référence à cet égard à MM. Gaichenko, Dukhomenko, Obukhov, Shaitor, Dolbik et Sherbo. Le comité note la déclaration du gouvernement selon laquelle M. Stukov a été réintégré dans ses fonctions, mais observe toutefois que le CSDB a informé la*

mission que M. Stukov a perdu les avantages sociaux acquis durant ses précédentes années d'emploi. Le comité demande donc au gouvernement de s'assurer que les droits acquis de M. Stukov soient maintenus.

49. Le comité note l'information soumise par le STIR en ce qui concerne les refus d'enregistrement récemment opposés à ses sections locales dans les entreprises suivantes: usine de construction automobile de Minsk (MAZ); usine de construction automobile de Mogilev (MoAZ); la société Ritm et la société Borisov d'instruments de musique. De fait, dans sa dernière communication, le gouvernement confirme que les syndicats suivants se sont vu refuser l'enregistrement: la section locale du STIR à l'usine MoAZ; la section locale du SLTM à l'usine de fibres artificielles de Mogilev (Mogilev ZIV); la section locale du STIR au combinat automobile de Grodno; et la section locale du STIR dans la société Borisov d'instruments de musique. Le comité note également que, selon le gouvernement, le refus d'enregistrer une organisation de premier niveau ne saurait être considéré comme une violation du droit des travailleurs de joindre un syndicat, puisque les travailleurs qui souhaitent constituer une organisation de premier niveau sont déjà membres d'une organisation de niveau supérieur. Le comité souligne à cet égard qu'aux termes de l'article 2 de la convention n° 87 les travailleurs ont le droit de constituer des organisations de leur choix; le comité considère que ce droit inclut celui de constituer des organisations au niveau de l'entreprise, outre les organisations de niveau supérieur dont ils peuvent déjà être membres. En conséquence, le comité invite instamment le gouvernement à prendre les mesures nécessaires afin d'enregistrer immédiatement les organisations de premier niveau mentionnées ci-dessus, ainsi que les organisations mentionnées antérieurement dans la plainte, et de s'assurer que les travailleurs des entreprises où les organisations de premier niveau ont été dissoutes soient dûment et rapidement informés de leur droit de constituer des organisations de leur choix sans ingérence des autorités; le comité demande au gouvernement de s'assurer que toute nouvelle organisation qui serait ainsi constituée soit rapidement enregistrée.
50. Le comité note l'admission du gouvernement que la principale raison du refus d'enregistrer une organisation est l'absence d'adresse légale. Le comité note également la déclaration du gouvernement selon laquelle cette situation résulte de la réticence des employeurs à fournir des locaux aux syndicats parce que, ce faisant, ils créeraient des conditions favorables à leur enregistrement et contribueraient ainsi à l'émergence d'un nouveau partenaire avec lequel ils devraient négocier. Rappelant qu'il appartient au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect des droits syndicaux, le comité invite à nouveau instamment le gouvernement à prendre immédiatement les mesures voulues pour amender le décret n° 2, ainsi que la réglementation afférente, afin d'éliminer les obstacles résultant de la question de l'adresse légale.
51. Compte tenu de tout ce qui précède, le comité s'estime obligé de tirer le signal d'alarme car, plutôt que de faire des efforts de bonne foi pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête, le gouvernement s'est engagé dans la voie de l'élimination de tout vestige de syndicat indépendant au Bélarus, espérant apparemment que, de la sorte, il n'y aura effectivement plus de sources de plaintes. Le comité ne peut donc que réitérer ses recommandations précédentes et enjoindre le gouvernement dans les termes les plus forts de prendre immédiatement des mesures appropriées et concrètes pour faire en sorte que les travailleurs puissent former des organisations en dehors de la FSB et y adhérer librement sans subir de pressions ou de manœuvres d'intimidation de la part de la direction des entreprises ou des pouvoirs publics, et que ces organisations puissent exercer leurs activités sans ingérence du gouvernement.
52. Le comité prend note des dernières allégations formulées par le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) et le Syndicat des travailleurs de l'industrie

radioélectronique (STIR), qui mentionnent encore l'ingérence, les pressions et le harcèlement ininterrompus dont ils font l'objet pour qu'ils cessent leurs activités, ainsi que les pressions exercées sur leurs membres pour qu'ils transfèrent les structures organisationnelles à la FSB. Le comité prie instamment le gouvernement de répondre d'urgence à ces dernières allégations.

Recommandations du comité

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

- a) *Le comité est obligé d'exprimer sa profonde préoccupation, dans les termes les plus vifs, car, plutôt que de faire des efforts de bonne foi pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête, le gouvernement s'est engagé dans la voie de l'élimination de tout vestige de syndicat indépendant au Bélarus, espérant apparemment que, de la sorte, il n'y aura effectivement plus de sources de plaintes. Le comité ne peut donc que réitérer ses recommandations précédentes et enjoindre le gouvernement dans les termes les plus forts de prendre immédiatement des mesures appropriées et concrètes pour faire en sorte que les travailleurs puissent former des organisations en dehors de la FSB et y adhérer librement, sans subir de pressions ou de manœuvres d'intimidation de la part de la direction des entreprises ou des pouvoirs publics, et que ces organisations puissent exercer leurs activités sans ingérence du gouvernement.*
- b) *Le comité appelle le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le CSDB ait un siège au CNTQS de façon qu'il puisse réellement se faire entendre dans le cadre du dialogue social au niveau national.*
- c) *Le comité compte que le gouvernement transmettra à l'OIT tous nouveaux projets de loi sur les syndicats aux fins de recueillir son avis au sujet de leur conformité avec les normes internationales du travail et les recommandations de la commission d'enquête, avant de les soumettre au Parlement pour adoption. Le comité demande au gouvernement de le tenir informé de tous les faits nouveaux en ce qui concerne cette loi.*
- d) *Le comité compte que le gouvernement mettra en œuvre les instructions à donner aux entreprises d'une manière plus systématique et expéditive de façon à s'assurer que les dirigeants et directeurs des entreprises ne s'ingèrent pas dans les affaires intérieures des syndicats et respectent leur autonomie.*
- e) *Le comité prie instamment le gouvernement de corriger immédiatement la situation des travailleurs qui ont subi les conséquences de leur coopération avec la commission d'enquête et fait spécifiquement référence à cet égard à MM. Gaichenko, Dukhomenko, Obukhov, Shaitor, Dolbik et Sherbo. Il demande en outre au gouvernement de s'assurer que M. Stukov conserve les droits acquis au cours de ses années d'emploi antérieures.*
- f) *Le comité demande instamment au gouvernement de fournir des informations détaillées sur les dispositions prises pour que chacune des*

organisations de premier degré qui ont fait l'objet de la plainte soit immédiatement enregistrée et de s'assurer que les travailleurs des entreprises où l'organisation de premier degré a été démantelée soient rapidement informés de leur droit de former les organisations de leur choix et d'y adhérer sans ingérence, et que toute nouvelle organisation ainsi créée soit rapidement enregistrée.

- g) Le comité demande instamment au gouvernement d'établir une enquête indépendante sur les allégations selon lesquelles le non-enregistrement des organisations de premier degré a entraîné le refus d'enregistrer trois organisations régionales du Syndicat libre du Bélarus (SLB) (organisations à Mogilev, Baranovichi et Novopolotsk-Polotsk) et de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'enregistrement des organisations de premier degré du SLB qui s'étaient vu refuser l'enregistrement, afin que les organisations régionales puissent être une nouvelle fois enregistrées.*
- h) Le comité prie à nouveau instamment le gouvernement de prendre immédiatement des mesures pour modifier le décret n° 2 et la réglementation afférente afin d'éliminer les obstacles causés par la prescription relative à l'adresse légale et l'obligation de représenter au moins 10 pour cent des effectifs au niveau de l'entreprise. Il demande d'autre part au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour dissoudre la Commission républicaine d'enregistrement.*
- i) Le comité demande d'urgence au gouvernement de faire une déclaration publique condamnant l'ingérence dans les affaires des syndicats et de communiquer des instructions au Procureur général, au ministre de la Justice et aux administrateurs judiciaires pour qu'ils examinent en détail les plaintes pour ingérence. Le comité demande d'autre part au gouvernement de publier intégralement les conclusions et recommandations de la commission d'enquête au niveau national et d'en assurer une large diffusion auprès des travailleurs et travailleuses du Bélarus.*
- j) Le comité demande au gouvernement d'indiquer les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des magistrats.*
- k) Le comité prie instamment le gouvernement de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour modifier le décret n° 24 afin que les organisations de travailleurs et d'employeurs puissent effectivement organiser leur administration et leurs activités et bénéficier de l'assistance des organisations internationales, conformément aux articles 5 et 6 de la convention.*
- l) Le comité prie instamment le gouvernement de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour modifier la loi sur les activités de masse (ainsi que le décret n° 11 s'il n'a pas été abrogé) de façon à la rendre conforme au droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leurs activités.*
- m) Le comité demande au gouvernement de fournir des informations détaillées sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations ci-dessus.*

- n) *Le comité prie instamment le gouvernement de répondre d'urgence aux dernières allégations du Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB) et du Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR).*

Genève, le 24 mars 2006.

(Signé) Professeur Paul van der Heijden,
Président.

Point appelant une décision: paragraphe 53.

Annexe

Rapport de mission

Bélarus (16-19 janvier 2006)

I. Informations générales

1. A sa réunion de juin 2005, la Commission de l'application des normes de la Conférence a instamment prié le gouvernement du Bélarus d'accepter une mission du Bureau destinée à l'aider à rédiger les amendements législatifs demandés par la commission d'enquête et à évaluer les mesures qu'il avait prises pour mettre pleinement en œuvre les recommandations de la commission. Par une communication du 14 novembre 2005, le gouvernement du Bélarus a accepté une mission du BIT à Minsk du 16 au 19 janvier 2006. La délégation du BIT était composée de M. Kari Tapiola, directeur exécutif chargé des principes et droits fondamentaux au travail, M^{me} Karen Curtis, directrice adjointe du Département des normes, et M^{me} Oksana Wolfson, juriste de ce même département.
2. Avant le séjour à Minsk, le Bureau international du Travail a appris que des amendements avaient été apportés au Code pénal, en particulier en ce qui concerne les dispositions qui criminalisent la «transmission d'informations délibérément fausses à un Etat étranger ou à des organisations étrangères ou internationales concernant la situation politique, économique, sociale, militaire ou internationale du pays, qui pourraient jeter le discrédit sur la République du Bélarus ou ses autorités». Préoccupé par le fait qu'une telle législation puisse avoir un effet d'intimidation sur les plaignants et sur les personnes avec lesquelles la mission souhaitait entrer en contact, le Bureau international du Travail a établi une note verbale par laquelle il demandait au gouvernement du Bélarus de veiller à ce que les membres de la mission puissent rencontrer toutes les personnes qu'ils souhaitaient voir pour s'acquitter de leur mandat et à ce que ces personnes soient pleinement protégées des conséquences négatives qui pourraient découler de leur collaboration avec la mission. La mission du Bélarus à Genève a indiqué verbalement au Bureau que la mission pourrait rencontrer les personnes qu'elle considérait comme nécessaires pour l'exécution de son mandat et discuter librement avec celles-ci des sujets qu'elle souhaitait aborder. Toutefois, aucune confirmation écrite n'a été adressée au Bureau.

II. Responsables et autres personnes rencontrés par la mission

3. La mission a tenu des réunions avec les fonctionnaires responsables du ministère du Travail et de la Politique sociale, dont le ministre, M^{me} A.P. Morova, et le vice-ministre, M^{me} E. Kolos, du ministère des Affaires étrangères, dont le ministre, M. S.N. Martynov, du ministère de la Justice, dont le ministre, M. V.G. Golovanov, de l'Administration présidentielle, dont la directrice adjointe, M^{me} N.V. Petkevich, et du Conseil des ministres, dont le Vice-Premier ministre, M. A.V. Kobyakov. La mission a rencontré des représentants du Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (CSDB), du Syndicat des travailleurs de l'industrie radioélectronique (STIR), du Syndicat libre du Bélarus (SLB) et de la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB). Elle a par ailleurs rencontré les représentants de la Confédération bélarussienne des industriels et entrepreneurs (CBIE) et du Syndicat bélarussien des employeurs et entrepreneurs qui doit son nom au professeur M.S. Kunyavsky (SBEE). Enfin, la mission a rencontré M. Ake Peterson, chef du bureau de l'OSCE de Minsk, M. V.P. Voronin, Chef pays de la Banque mondiale pour le Bélarus, et M. S. Hrobot, directeur régional du Fonds Friedrich Ebert Stiftung.

III. Exécution de la mission

Réunions avec les représentants du gouvernement

Ministère du Travail

4. Au cours de la première réunion avec le ministère du Travail, M^{me} Morova a évoqué les trois groupes de questions ci-après en ce qui concerne les mesures prises par le gouvernement pour mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête:

- *Discrimination antisyndicale et utilisation de l'emploi contractuel.* Le ministre du Travail a fait référence à la recommandation figurant au paragraphe 93 h) du 339^e rapport du Comité de la liberté syndicale. Par cette recommandation, le comité priait instamment le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que MM. Gaichenko, Dukhomenko, Obukhov, Stukov, Marinich, Dolbik et Sherbo soient réintégrés à leur poste et pleinement dédommagés pour les pertes de salaires et que leurs droits acquis soient maintenus. Dans sa déclaration liminaire, M^{me} Morova a indiqué que les contrats à durée déterminée étaient largement utilisés et admis dans le monde. Au Bélarus, le Code du travail, et plus particulièrement le décret présidentiel n° 29 de juillet 1999, prévoyait le droit des employeurs de conclure des contrats avec les employés pour une durée d'au moins un an. Adopté le 23 août 2005, le décret présidentiel n° 392 a modifié le décret présidentiel n° 180 du 12 avril 2000 «sur l'ordre d'application du décret présidentiel n° 29» et renforcé la protection de certaines catégories de travailleurs telles que les femmes enceintes, les femmes en congé de maternité ou les pères en congé de paternité et les travailleurs à l'âge de la préretraite. Le ministre a également souligné que la discrimination antisyndicale était interdite en vertu de l'article 14 du Code du travail et de l'article 4 de la loi sur les syndicats. L'inspection d'Etat surveillait régulièrement la conclusion des contrats de travail. L'année dernière, elle avait procédé à des inspections dans 4 101 entreprises d'Etat employant plus de 2,8 millions de travailleurs et 2 717 entreprises privées employant 272 994 travailleurs. A la suite de ces inspections, certaines violations avaient été constatées et 356 employeurs avaient été sanctionnés, 302 fonctionnaires avaient fait l'objet d'une sanction administrative et 153 employeurs avaient reçu un avertissement. Selon le ministre, les problèmes découlaient d'une mauvaise connaissance de la législation et de son application incorrecte dans la pratique. Cependant, le ministre a souligné qu'aucun fait de discrimination antisyndicale au plan de l'utilisation de l'emploi contractuel n'avait été révélé. S'agissant des huit personnes mentionnées dans le dernier rapport du comité, le ministre a indiqué qu'aucune violation de la législation n'avait été constatée. MM. Gaichenko, Dukhomenko, Obukhov et Dolbik n'avaient pas été licenciés, mais leur contrat avait simplement expiré et n'avait pas été renouvelé. M. Gaichenko était actuellement employé à l'entreprise «Interforest» et M. Obukhov travaillait à l'entreprise «Polotsk Beer». M. Sherbo n'avait pas été licencié mais muté à un poste de plombier. M. Marinich avait été licencié parce qu'il avait eu l'intention de commettre un vol, mais était actuellement employé ailleurs. Le licenciement de M. Stukov pour dégradation de biens de l'entreprise avait été confirmé en justice. Toutefois, le 29 avril, il avait été à nouveau employé. Le licenciement de M. Shaitor pour manquement à ses devoirs avait aussi été confirmé en justice. Le ministère a communiqué à la mission cinq affaires judiciaires concernant le licenciement de MM. Gaichenko, Dukhomenko, Obukhov, Dolbik et Shaitor.
- *Recommandation visant à ce qu'il soit clairement donné pour instructions à tous les dirigeants et directeurs d'entreprise de ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures des syndicats.* Le ministre a fait référence à la lettre datée du 24 mai 2005 et adressée aux diverses autorités de l'Etat sur le développement du partenariat social et de ses

principes. Ces organes d'Etat, y compris le ministère de l'Industrie, par une lettre datée du 30 décembre 2005, ont envoyé les instructions pertinentes aux entreprises et organisations. Quasiment toutes les entreprises ont reçu de telles lettres. Pour discuter des instructions, des réunions extraordinaires ont été tenues entre les dirigeants et les organismes syndicaux. Certains comptes rendus de ces réunions, tous datés entre le 9 et le 12 janvier 2006, ont été communiqués à la mission.

- *Conseil national du travail et des questions sociales (CNTQS)*. Le ministre a indiqué que le gouvernement n'était pas intervenu au sujet de la composition du CNTQS. Sur une initiative de la FSB, de nouvelles règles régissant la composition du conseil avaient été adoptées. Pour les syndicats, il fallait avoir au moins 50 000 adhérents pour devenir membre du CNTQS. Le CSDB, représentant environ 8 000 travailleurs, ne siégerait plus au conseil. Des organisations comme d'autres groupes de la société civile et des personnes intéressées pouvaient assister aux sessions du conseil, participer aux discussions et faire connaître leur position quant aux décisions prises. Lorsqu'on a demandé si le CSDB avait été consulté au moment de l'adoption d'un nouveau règlement, il a été indiqué à la mission que le CSDB avait été invité à la réunion du CNTQS et avait donc eu la possibilité de débattre du règlement. Selon le ministère, le CSDB était satisfait de l'article du nouveau règlement prévoyant certaines garanties pour les organisations non membres, bien que la prescription relative au nombre minimum de 50 000 adhérents soit une autre question.
5. Le vice-ministre, M^{me} Kolos, a évoqué les difficultés rencontrées dans le processus de modification de la législation nationale. Elle a souligné que le gouvernement avait fait de son mieux pour étudier la pratique internationale pertinente. Le manque de connaissance de cette pratique concernant des questions comme la représentativité et l'enregistrement a poussé le gouvernement à demander au BIT d'organiser un séminaire sur ces questions. Mais aucun séminaire n'a été organisé et le gouvernement, faute de ressources, a dû étudier ces questions lui-même et ne pouvait donc pas garantir que la compréhension qu'il en avait soit correcte.
 6. M. Starovoitov, directeur du Département de la politique en matière de relations extérieures et de partenariat, a fait part de ses doutes quant à l'approche employée à l'égard du Bélarus. Il considérait que la question de la composition du CNTQS ne relevait pas du champ d'application de la convention n° 87 et était plutôt couverte par d'autres conventions, au sujet desquelles la commission d'experts n'avait formulé aucune observation. Il estimait par ailleurs qu'il ne serait pas équitable d'inclure dans le CNTQS un syndicat aussi petit que le CSDB. Toutefois, il admettait que des approches différentes étaient utilisées dans divers pays, et c'est pourquoi il serait très important d'organiser des séminaires sur la question de la représentativité.

Ministère des Affaires étrangères

7. Lorsqu'il a rencontré la mission, M. Martynov, ministre des Affaires étrangères, a dit qu'il espérait que la nouvelle version de la loi sur les syndicats réglerait correctement la question des droits syndicaux. Il a également souligné que le ministère du Travail apprécierait l'assistance technique du BIT pour diffuser des informations sur les normes et la pratique internationales. Craignant que cette assistance n'arrive pas, il a estimé qu'il fallait une plus grande coopération. Il a convenu que le simple fait d'organiser des séminaires ne résoudrait pas les problèmes, mais au moins, à son avis, cela ne les aggraverait pas. Il a dit que, pour l'heure, il semblait que le BIT ne voulait pas coopérer avec le ministère du Travail. M. Martynov a indiqué que le gouvernement avait besoin de temps pour s'attaquer à toutes les questions soulevées par la commission d'enquête et le comité. Il a souligné que la législation autorisait le pluralisme et que cela en soi prouvait que le gouvernement n'avait pas pour intention cachée de supprimer les petits syndicats

indépendants. A titre d'exemple, montrant qu'il existait des syndicats indépendants dans les faits, et qu'ils étaient très influents, il a mentionné l'entreprise «Belarus Kaliy» à Soligorsk, qui était une entreprise essentielle de l'économie du pays.

Ministère de la Justice

8. Au cours de la réunion avec le ministère de la Justice, le ministre de la Justice, M. Golovanov, a indiqué que les syndicats considéraient que la loi actuelle sur les syndicats était déjà trop vieille et qu'il fallait la remanier. A ce stade, le ministère de la Justice n'intervenait pas dans la rédaction du projet. Cependant, une fois que le projet serait prêt, il serait demandé au BIT de formuler des observations.
9. M. Seljevskiy, chef du Département de l'enregistrement, a rappelé que la législation n'exigeait pas d'autorisation pour fonder un syndicat et que la prescription relative aux 10 pour cent au niveau de l'entreprise ne s'appliquait pas aux structures organisationnelles d'un syndicat, mais seulement à un syndicat autonome. L'enregistrement d'un syndicat de niveau national était effectué par le ministère de la Justice, les syndicats de niveau territorial ou régional étaient enregistrés par le département du ministère de la Justice au niveau correspondant. Les syndicats de district et d'entreprise étaient enregistrés par les commissions exécutives de district, qui n'étaient pas des organes relevant du ministère de la Justice. L'intervenant a par ailleurs communiqué les statistiques suivantes sur l'enregistrement: à la date du 1^{er} janvier 2006, 41 syndicats étaient enregistrés (34 syndicats nationaux et sept syndicats d'entreprise), 21 992 structures organisationnelles étaient répertoriées. L'année dernière uniquement, 662 nouvelles structures organisationnelles avaient été répertoriées. Il a expliqué que les structures organisationnelles des syndicats jouissaient des mêmes droits que les syndicats et jouaient le même rôle en matière de partenariat social.
10. M. Seljevskiy a expliqué qu'il y avait deux centres syndicaux nationaux dans le pays: la FSB, qui avait le plus d'adhérents et était la plus ancienne avec 27 syndicats de niveau national et environ 4 millions de membres, et le CSDB, qui comptait quatre syndicats et pas plus de 10 000 membres. Il y avait d'autres syndicats, qui n'étaient membres d'aucun des deux centres syndicaux susmentionnés. A son avis, les plaignants dans le cas n° 2090 représentaient 0,2 pour cent des syndicalistes du pays et il n'était donc pas possible de tirer des conclusions valables sur la situation des droits syndicaux. Le droit de s'organiser était garanti par la Constitution. Il était possible de faire appel du refus d'enregistrement devant les tribunaux. Toutefois, même si ce droit existait, beaucoup de syndicats qui se heurtaient à un refus ne l'exerçaient pas et ne prenaient pas d'autres mesures pour se faire enregistrer. En ce qui concernait l'adresse légale, selon le représentant du gouvernement, les employeurs ne pouvaient pas fournir de locaux à tous les syndicats en activité dans leur entreprise. Dans huit cas (sur les 32 mentionnés dans la plainte), l'enregistrement n'avait jamais été demandé. C'était le cas des salons de coiffure «Aleksandrina», «Uspekh» et «Pavlinka» à Mogilev. En outre, M. Seljevskiy a dit que selon M. Bykov, le président du CSDB, les syndicats à la centrale thermoélectrique de Novopolotsk et à l'entreprise «Naftan» avaient été enregistrés. Il a aussi indiqué que, depuis mai 2005, il n'y avait pas eu de demandes d'enregistrement, c'est pourquoi la question de l'enregistrement pouvait être considérée comme résolue. Il a aussi indiqué à la mission que la rédaction d'un projet de loi sur un organe unique chargé de l'enregistrement, qui prévoirait des règles communes pour l'enregistrement de toutes les personnes morales, y compris les syndicats, était envisagée.
11. S'agissant de la question de l'enregistrement des statuts modifiés du STIR, il a été expliqué à la mission que les modifications ont d'abord été enregistrées, mais qu'à la suite d'une enquête approfondie (menée sur sa propre initiative) il a été constaté que les modifications avaient été adoptées en violation des statuts du syndicat, et c'est pourquoi l'enregistrement

a été annulé. Le STIR a fait appel de cette décision en justice, mais le tribunal l'a confirmée. Récemment, le ministère a de nouveau reçu une demande d'enregistrement de nouvelles modifications apportées aux statuts du STIR. Ces nouvelles modifications ont été enregistrées. Le ministère de la Justice a assuré à la mission qu'il n'y avait aucune raison de douter de la légalité de ces modifications ni d'annuler l'enregistrement.

Administration présidentielle

12. La mission a rencontré M^{me} N.V. Petkevich, chef adjoint de l'Administration présidentielle. Elle a insisté sur l'importance du rôle que les syndicats et surtout la Fédération des syndicats du Bélarus (FSB) jouaient dans le pays dont l'économie était à orientation sociale. Au Bélarus, les syndicats jouissaient de nombreux droits. Aucune question soulevée par les syndicats ne pouvait être volontairement ignorée par le gouvernement. A son avis, cela expliquait l'importance de la question de la représentativité – les questions soulevées par les syndicats devaient représenter les préoccupations et les intérêts de la majorité des travailleurs. Tous les actes légaux concernant la législation du travail devaient être adoptés en consultation avec les syndicats, et c'est pourquoi il fallait qu'ils soient réellement représentatifs.
13. M^{me} Petkevich a indiqué que, compte tenu de ce qui précédait, le gouvernement avait donné aux syndicats, et plus précisément à la FSB, la responsabilité de rédiger le projet de loi sur les syndicats et n'intervenait pas dans le processus. Elle a promis que, si le projet de loi n'était pas rédigé avec la participation de tous les représentants des travailleurs, il ne serait pas examiné par les autorités. Elle a d'autre part indiqué qu'une fois que la loi serait adoptée le décret présidentiel n° 2 (par définition de nature temporaire) n'existerait plus. Elle a expliqué qu'aujourd'hui la référence aux syndicats dans le décret n° 2 ne pouvait pas être supprimée car il n'y avait pas d'autre instrument législatif régissant la procédure d'enregistrement des syndicats.
14. A son avis, le pluralisme syndical devait exister, mais pour autant que le rôle des syndicats se limite à protéger les intérêts des travailleurs et ne vise pas à mettre en œuvre un programme politique. Elle savait que la législation et son application n'étaient pas parfaites, mais considérait qu'il fallait tenir compte des réalités et des intérêts du Bélarus. Elle a dit espérer que le BIT apporterait une assistance constructive, qui ne viserait pas à mettre en exergue les erreurs et les imperfections. La pratique internationale sur la question de la représentativité serait particulièrement intéressante pour le gouvernement.

Conseil des ministres

15. M. A.V. Kobyakov, Vice-Premier ministre de la République du Bélarus, a indiqué que le Bélarus était un pays dont l'économie était à forte orientation sociale. L'objectif principal du gouvernement était d'élever le niveau de vie des citoyens. Par rapport à d'autres pays de la CEI, le Bélarus s'en sortait très bien avec un taux de chômage bas et une croissance économique plus forte de 43 pour cent par rapport à l'année 2000. Le Vice-Premier ministre a demandé que l'on comprenne mieux la situation actuelle de son pays dont l'économie est en transition. A son avis, les réformes et les changements devaient se suivre à un rythme adéquat, en laissant suffisamment de temps pour évaluer les conséquences de toute prise de décisions. Selon lui, ce point n'avait pas été bien compris par la commission d'enquête.

Réunions avec les représentants des organisations d'employeurs

Confédération biélorussienne des industriels
et entrepreneurs (CBIE)

16. M. Streltsov, président de la CBIE, considérait que les questions sociales ne pouvaient être résolues sans s'attaquer tout d'abord aux questions économiques. S'agissant du partenariat social au Bélarus, le représentant de cette organisation a relevé que, s'il était vrai qu'il existait plus d'un syndicat dans un certain nombre d'entreprises, la direction préférerait traiter avec l'organisation la plus représentative, à savoir la FSB. Toutefois, il n'avait pas connaissance de problèmes au sujet de la conclusion de conventions collectives au niveau des entreprises où il existait deux syndicats.
17. En ce qui concernait le CNTQS, M. Streltsov a dit que les nouveaux règlements prévoyaient de nouveaux critères, soit au moins 50 000 travailleurs employés par les membres des organisations d'employeurs. Cependant, selon lui, l'article accordant certains droits aux non-membres incitait les petites organisations soit à devenir plus actives et à recruter plus d'adhérents, soit à s'affilier aux organisations représentées au CNTQS. Auparavant, son organisation avait neuf sièges sur onze, et l'autre organisation d'employeurs, le SBEE, avait dû négocier pour garder ces deux sièges. En ce qui concernait la représentation des syndicats, il a dit à la mission qu'elle devait discuter de cette question avec les syndicats.

Syndicat biélorussien des employeurs et entrepreneurs
qui doit son nom au professeur M.S. Kunyavsky (SBEE)

18. La mission a rencontré M^{me} Tarasevich, directeur exécutif de l'organisation. Sur la question de la représentation au CNTQS, elle a convenu qu'en raison des nouveaux règlements, la situation changerait désormais, mais elle considérait que la prescription relative aux 50 000 adhérents constituait un critère équilibré et qu'elle ne représentait pas un seuil trop élevé. Le SBEE, ayant des adhérents qui emploient environ 65 000 travailleurs, conserverait au moins un siège. Les nouveaux règlements obligeaient le SBEE à modifier sa stratégie et à faire sa propre promotion d'une manière plus «agressive». Lorsqu'on lui a demandé si les recommandations de la commission d'enquête à cet égard avaient fait l'objet de discussions à la dernière réunion du CNTQS, M^{me} Tarasevich a dit que, même si ce point n'avait pas été inscrit à l'ordre du jour, toutes les organisations d'employeurs connaissaient les recommandations de la commission. Elle a dit aussi que ses membres avaient reçu pour instruction du ministère de l'Industrie de ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures des syndicats. En outre, le SBEE prenait des mesures pour former les dirigeants au partenariat social et à la manière de travailler avec les syndicats. Cependant, il fallait plus d'informations sur la pratique internationale.

Réunions avec les syndicats

FSB

19. La mission a eu une réunion au siège de la FSB. Beaucoup de dirigeants syndicaux étaient présents, et le président de la fédération, M. Kozik, a dirigé la réunion. M. Kozik a dit que son organisation portait intérêt à la mise en œuvre des recommandations de la commission par le gouvernement. A son avis, le présent processus de mise en œuvre des recommandations s'était maintenant accéléré, en dépit d'une bureaucratie omniprésente.
20. En ce qui concerne la loi sur les syndicats, M. Kozik a dit que les représentants de tous les syndicats étaient invités à toutes les réunions du groupe de travail que la FSB avait établi

pour rédiger le projet de loi. Par exemple, le CSDB avait présenté un projet, qui avait été examiné au cours de la dernière réunion du groupe de travail, et la majorité des propositions du CSDB avaient été acceptées. M. Kozik a assuré à la mission qu'une fois que le projet de loi serait finalisé il serait envoyé au BIT pour recueillir ses observations. La mission a demandé à M. Kozik si la version du projet de loi élaborée par la FSB avait été communiquée au CSDB. Il a répondu par l'affirmative et a d'autre part promis de fournir une copie du projet de loi à la mission. Cependant, celle-ci n'a pas reçu de document de ce type.

21. M. Kozik a dit que la FSB ne s'ingérait pas dans les affaires intérieures des autres syndicats. Toutefois, il n'a pas nié l'intérêt qu'avait la FSB à augmenter le nombre de ses adhérents. Dans ce but, il menait une campagne de recrutement active parmi les travailleurs non syndiqués ainsi qu'auprès des membres des autres syndicats. M. Kozik acceptait le pluralisme syndical, mais il a indiqué que les «opposants» à la FSB ne seraient jamais aussi forts que la fédération.
22. M. Kozik a admis que, parfois, les dirigeants des entreprises participaient aux réunions du syndicat, mais il a souligné que cette participation n'était possible que sur invitation du syndicat.
23. Quant au CNTQS, la FSB considérait qu'elle avait parfaitement le droit d'en être le seul membre syndical, car elle était l'organisation syndicale la plus représentative du pays. La FSB était prête à offrir au CSDB la possibilité de participer au conseil, mais, selon M. Kozik, il serait inéquitable d'accorder à une organisation ne représentant pas plus de 5 000 travailleurs le droit d'avoir une voix décisive. Il a dit par ailleurs qu'il serait disposé à travailler avec le CSDB pour autant que cette organisation soit représentée par quelqu'un qui sache travailler d'une manière constructive, sans critiquer la FSB à chaque occasion et sans se comporter comme un fauteur de troubles.
24. Sur la question des conventions collectives conclues au niveau des entreprises, M. Kozik a expliqué qu'il y avait plus de 30 entreprises dans lesquelles des syndicats autres que la FSB étaient actifs. Les relations entre ces syndicats et la FSB étaient cordiales. Les conventions collectives conclues par la FSB couvraient les travailleurs non syndiqués s'il n'y avait pas d'autre syndicat à l'entreprise. Une convention collective conclue par la FSB pouvait aussi couvrir les membres d'un autre syndicat, si celui-ci le souhaitait. Il était également possible d'avoir deux conventions collectives comme le prévoyait la législation en vigueur.

CSDB

25. Les représentants du CSDB, y compris le président, M. Yaroshuk, ont dit que rien n'avait changé en ce qui concernait les droits syndicaux au Bélarus. Le CSDB lui-même était sous la menace de se faire expulser de ses derniers locaux situés à la périphérie de Minsk. Ses syndicats affiliés continuaient de faire l'objet de pressions de la part de la direction des entreprises. Au cours de la réunion, les faits nouveaux récents survenus dans les entreprises ci-après ont été soulignés: 1) à «Azot», à Grodno, le directeur de l'entreprise avait dit qu'il ne pouvait pas imaginer comment deux syndicats pouvaient fonctionner dans une seule entreprise et a donné verbalement pour instruction d'éliminer le syndicat indépendant. A la suite de quoi, les chefs des ateliers de production ont rencontré individuellement les membres du syndicat et leur ont demandé de se retirer du syndicat indépendant. Sur 800 membres, au moins 240 travailleurs ont rempli une déclaration écrite indiquant qu'ils quittaient le syndicat; 2) à «Belarus Kaliy», à Soligorsk, le directeur qui souhaitait travailler avec deux syndicats en parallèle avait été remplacé. Le nouveau directeur considérait qu'il ne devait y avoir qu'une seule convention collective à l'entreprise, a refusé de signer une convention collective avec le syndicat indépendant et avait récemment

exercé de plus grandes pressions sur les membres du syndicat pour qu'ils modifient leur affiliation; et 3) à «Polimer», à Novopolotsk, les membres du syndicat avaient subi des pressions pour qu'ils quittent leur syndicat. D'autres documents concernant de nombreux cas de harcèlement et de discrimination ont été communiqués à la mission et ont aussi été officiellement transmis au comité.

26. S'agissant du projet de loi sur les syndicats, la mission a été informée que le CSDB avait présenté à la FSB des propositions de modifications à apporter à la loi, mais qu'il n'avait pas encore vu de propositions émanant de la FSB. Ils craignaient que la FSB n'ait l'intention de modifier la loi que pour établir un système de représentativité syndicale qui éliminerait effectivement le mouvement syndical extérieur à la fédération.
27. Sur la question de la composition du CNTQS, M. Yaroshuk a expliqué que le CSDB avait été invité à participer à la dernière réunion du conseil. Comme précédemment, l'invitation avait été adressée à M. Kanakh en personne au lieu de laisser au CSDB le soin de déterminer son propre représentant. Le CSDB a décidé d'envoyer quatre personnes, y compris M. Kanakh, pour assister à la réunion. Cependant, quand M. Kozik a proposé de voter au sujet du nouveau règlement du CNTQS fixant une nouvelle prescription en matière de représentation minimum, il était clair que la nouvelle règle aurait pour effet de mettre fin à la participation effective du CSDB au CNTQS, et le représentant du CSDB a décidé de quitter la réunion.
28. S'agissant des cas de discrimination antisyndicale, le CSDB a indiqué à la mission que M. Sherbo avait été rétrogradé au poste de plombier dans la même entreprise et que M. Stukov avait été réemployé mais avait perdu tous ses avantages.

STIR

29. La mission a rencontré M. Fedynich et M. Bukhvostov qui ont dit que le ministère de la Justice avait accepté d'enregistrer les dernières modifications des statuts du STIR. Cependant, aucune confirmation écrite n'avait encore été communiquée au STIR à cet égard. Ils ont également dit que leurs syndicats demeuraient confrontés à des problèmes en ce qui concernait l'enregistrement. Ces problèmes étaient dus au refus de leur fournir une adresse légale que leur opposaient les employeurs. Parfois, les syndicats réussissaient à trouver des locaux par l'intermédiaire du secteur privé. Toutefois, dans les cas où les locaux n'étaient pas situés dans le même district que l'entreprise, l'enregistrement était refusé.
30. Les représentants du STIR ont également dit que les pressions et poursuites visant les syndicats continuaient et émanaient des «départements de l'idéologie» créés dans les entreprises. L'objectif était indubitablement d'obtenir le transfert de tous les membres du STIR au syndicat des travailleurs de l'industrie relevant de la FSB.
31. Les dirigeants du STIR ont d'autre part soulevé la question des conventions collectives au niveau des entreprises et ont mentionné le Protocole d'instructions du Président du Bélarus, M. Lukashenko, donné à la 5^e convention de la FSB le 20 septembre 2005. Le Président a donné pour instruction au Conseil des ministres et à la FSB de prendre des mesures visant à introduire la pratique de conclure une seule convention collective au niveau de l'entreprise. Le 9 janvier 2006, M. Kozik a organisé une réunion au cours de laquelle la question de la mise en œuvre de cette instruction présidentielle a fait l'objet de discussions. Il est apparu que M. Kozik était partisan d'une seule convention collective par entreprise, signée par le syndicat représentant la majorité des travailleurs.
32. Enfin, M. Fedynich et M. Bukhvostov se sont dits préoccupés par les derniers amendements apportés au Code pénal concernant le discrédit jeté sur la République du

Bélarus, car le simple fait d'adresser des plaintes à l'OIT pouvait être interprété comme discréditant le pays. Ils se sont également dits très préoccupés par la possibilité, compte tenu de la stratégie actuelle, que le mouvement syndical indépendant disparaisse entièrement avant que les questions soulevées dans le cas n° 2090 et suivies par la commission d'enquête ne soient résolues.

SLB

33. La mission a rencontré M. Bykov, le président du SLB, qui considérait qu'il n'y avait aucune amélioration en ce qui concernait les droits syndicaux au Bélarus. Le SLB avait dû quitter les locaux qu'il occupait et n'avait actuellement plus de bureau à sa disposition. Les organisations répertoriées dans le rapport de la commission d'enquête n'étaient toujours pas enregistrées, contrairement aux renseignements communiqués par le ministère de la Justice. Il a indiqué que les lettres qu'il avait adressées au ministère mentionnant que ces organisations faisaient partie de la structure du SLB ne disaient pas qu'elles avaient été effectivement enregistrées par le ministère.

IV. Discussions finales avec le ministre du Travail

34. Dans la discussion finale avec le ministre du Travail, M^{me} Morova, la mission l'a remerciée pour les renseignements qu'elle avait reçus et les discussions qu'elle avait pu avoir avec les autorités. Comme précédemment, le gouvernement avait coopéré avec le BIT pour faire en sorte que des réunions puissent avoir lieu avec tous ceux dont les vues étaient nécessaires pour s'acquitter du mandat de la mission.
35. La mission a fait part de ses préoccupations particulières concernant l'ampleur des renseignements contradictoires reçus, surtout au sujet de la situation des organisations syndicales et de leurs membres qui sont extérieurs à la FSB. Elle était aussi gravement préoccupée au vu des termes parfois impolis et méprisants utilisés à l'égard de ces organisations et ces personnes. Etant donné que tous ceux qui avaient rencontré la mission, y compris différents membres du gouvernement ainsi que le président de la FSB, souscrivaient à la notion de pluralisme syndical, de telles attitudes ne contribuaient pas à établir un dialogue et une coopération constructifs. Le pluralisme supposait l'acceptation de vues différentes et le respect des personnes qui les exprimaient.
36. A plusieurs réunions, le gouvernement avait fait part de son intérêt pour la question de la représentativité. De fait, sur la base de ses interprétations des conclusions des organes de surveillance de l'OIT, des décisions avaient été prises quant à la composition du CNTQS. Cependant, aucune discussion n'avait eu lieu avec le BIT au sujet de la jurisprudence pertinente. De plus, le résultat avait été que la composition du conseil avait désormais été modifiée d'une façon qui pouvait être considérée comme directement contraire aux recommandations de la commission d'enquête. La mission priait instamment le gouvernement de réexaminer la question, en coopérant pleinement et d'une manière constructive avec tous les organismes syndicaux. Comme le président de la FSB avait aussi dit à la mission qu'à son avis le CSDB pouvait être représenté au conseil, il fallait rechercher activement une solution à cette question.
37. Compte tenu du fait qu'on avait demandé à plusieurs reprises l'intervention d'experts internationaux sur la question de la représentativité, la mission a souligné qu'en ce qui concernait les questions soulevées par la commission d'enquête ce n'était pas le point de départ approprié. Avant de discuter de la représentativité, il fallait qu'il soit clairement compris, et garanti, que chacun jouissait du droit de former un syndicat et d'avoir les facilités minimums requises, telles que le statut légal au moyen de l'enregistrement, pour exprimer ses vues et mener des activités légales et légitimes. Dans les pays en transition, où les systèmes syndicaux étaient encore en évolution par rapport à la situation de

monopole antérieure, la garantie des droits des minorités était particulièrement importante. Il n'était pas possible d'avoir une discussion sérieuse sur la représentativité si les personnes et leurs organisations étaient persécutées parce qu'elles essayaient d'exprimer leurs opinions sur la meilleure manière de défendre les intérêts des travailleurs.

38. La mission a rappelé que la commission d'enquête n'avait pas formulé de recommandations au sujet du projet de loi sur les syndicats. Cependant, les discussions avaient montré qu'il était essentiel que les recommandations de la commission soient prises en compte dans l'élaboration des modifications législatives ou d'une nouvelle loi. La mission a dit qu'il serait malvenu que le processus débouche sur une loi dont les organes de surveillance de l'OIT constateraient ultérieurement qu'elle est contraire aux normes internationales du travail.
39. La FSB pilotait le processus de révision de la loi sur les syndicats en consultation avec les autres syndicats, y compris le CSDB, mais la mission a souligné qu'il importait que le gouvernement s'assure que toutes les opinions étaient équitablement prises en compte dans le cadre du processus. La mission ne jugeait pas approprié que le gouvernement reste en retrait, ce qui laisserait effectivement la rédaction du texte au soin des syndicats eux-mêmes. Dans le climat actuel, cela pouvait avoir pour résultat que le contenu de la loi serait essentiellement déterminé par le seul syndicat majoritaire. Dans les discussions qu'ils avaient eues avec la mission, la FSB et le CSDB avaient tous deux dit qu'ils s'efforçaient de travailler ensemble. La mission estimait qu'il fallait accorder un soutien à tout désir réel d'élaborer des propositions législatives que toutes les différentes parties du mouvement syndical pourraient juger équitables.
40. La mission a souligné que le BIT était prêt, à tout moment, à faire part de ses vues et de ses conseils sur tel ou tel projet de loi sur les syndicats, sur demande soit du gouvernement, soit des syndicats.
41. Tenant compte de propositions antérieurement faites par le gouvernement d'organiser des séminaires qui, selon ce qu'il avait suggéré, l'aideraient sur des questions relatives aux recommandations de la commission d'enquête, et qui avaient été reprises au cours de certaines discussions cette fois à Minsk, la mission a dit qu'il était tout à fait possible d'organiser un séminaire ou un atelier sur le projet de loi sur les syndicats. Il devrait couvrir tous les domaines pertinents, et il s'agirait avant tout de s'assurer que toute modification législative soit conforme aux normes internationales du travail et aux recommandations de la commission d'enquête. Un tel séminaire ou atelier devrait bien entendu être acceptable aux yeux des représentants du gouvernement et de toutes les organisations syndicales, et ceux-ci devraient y participer. La mission pensait qu'une demande conjointe adressée au Bureau à cette fin entraînerait une action en temps utile de la part de celui-ci.
42. La mission a également souligné qu'il était aussi possible d'envisager un séminaire ou un atelier ayant un objet plus large, à savoir les manières de mettre en œuvre les recommandations de la commission. Il faudrait aussi naturellement garantir la participation active de tous les représentants des mandants tripartites au Bélarus.

V. Conclusions

43. Pour ce qui est du mandat de la mission, aucun progrès réel ne peut être noté au plan de la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête, et la mission n'a pas pu non plus apporter son assistance à la rédaction de la législation pour répondre aux préoccupations soulevées par la commission. Au contraire, la mission a appris l'existence des nouvelles prescriptions concernant la participation au Conseil national du travail et des questions sociales (CNTQS) qui évinçaient effectivement le CSDB du conseil. Le

gouvernement insistait sur le fait que les dispositions additionnelles facilitant la participation de divers syndicats, ONG et autres groupes de la société civile et l'expression de leurs préoccupations au CNTQS étaient suffisantes pour satisfaire à la recommandation formulée par la commission d'enquête, mais on voit mal comment cette évolution récente peut être considérée comme ayant répondu d'une manière appropriée à la recommandation selon laquelle le CSDB, qui avait alors un siège au CNTQS, devait pouvoir participer effectivement par l'intermédiaire du membre de son choix.

44. S'agissant d'une autre recommandation de la commission, le gouvernement a finalement bien communiqué la lettre traitant de la question de la non-ingérence dans les affaires intérieures des syndicats à l'entreprise, qu'il a mentionnée depuis 2005, mais cette lettre était simplement adressée aux autres ministères. Ces ministères devaient ensuite informer les entreprises. Le gouvernement a présenté certains comptes rendus de réunions tenues avec quelques entreprises la semaine précédant la venue de la mission, au cours desquelles ces questions avaient fait l'objet d'une discussion générale avec les dirigeants des entreprises.
45. Globalement, la mission avait clairement l'impression qu'il serait très difficile de répondre aux préoccupations soulevées par la commission d'enquête et de mettre en œuvre ses recommandations alors qu'il n'y avait apparemment pas d'accord au sujet du problème. Le gouvernement insistait sur le fait qu'il n'y avait pas de discrimination antisyndicale et qu'il n'y avait aucun problème en ce qui concernait le pluralisme syndical dans le pays. La preuve en était qu'il existait encore des syndicats en dehors de la structure de la FSB. La baisse rapide du nombre de ces syndicats et des membres affiliés ces dernières années était systématiquement expliquée par le fait que les travailleurs étaient libres d'adhérer à l'organisation de leur choix.
46. La seule question pour laquelle le gouvernement a spécifiquement sollicité l'assistance du BIT concernait l'expérience acquise au niveau international sur les questions de représentativité des syndicats. Cette demande a été répétée à chaque réunion avec différents représentants du gouvernement. A chaque occasion, la mission a fait observer qu'il ne s'agissait pas d'une question qui avait été soulevée par la commission d'enquête. Au contraire, la commission et le Comité de la liberté syndicale avaient tous deux spécifiquement recommandé qu'on ne se concentre pas sur cette question. La question des droits syndicaux au Bélarus ne concernait pas la représentativité, mais l'un des droits qu'ont toutes les organisations syndicales, à savoir le droit d'exister et de fonctionner librement pour défendre les intérêts de leurs membres.
47. En outre, le seul texte législatif actuellement en cours de rédaction est axé sur la loi sur les syndicats. Aucun projet n'a été mis à la disposition de la mission et le gouvernement avait apparemment confié le processus de rédaction à la FSB. La commission d'enquête n'avait pas fait de recommandations au sujet de cette loi car ses dispositions n'avaient pas été visées dans les questions spécifiques soulevées dans la plainte relative à l'article 26. Néanmoins, la nouvelle rédaction de la loi était susceptible d'aider à mettre en œuvre les recommandations de la commission si elle devait traiter de l'enregistrement des syndicats et entraîner l'abrogation du décret présidentiel n° 2, mais il n'a pas été demandé à la mission d'apporter son aide à cette rédaction et elle ne connaît toujours pas l'orientation principale des réformes de la loi qu'a proposées la FSB, qui est chargée de présenter le nouveau projet après consultation des autres syndicats.
48. Enfin, en ce qui concerne les différents cas de discrimination antisyndicale et de non-renouvellement des contrats des personnes qui avaient parlé à la commission d'enquête, la mission note, au vu des renseignements communiqués par le gouvernement, que si certaines de ces personnes ont pu trouver un nouvel emploi depuis, dans la plupart des cas, leur nouvel emploi constitue apparemment une nette rétrogradation. On constate à la

lecture des jugements des tribunaux communiqués par le gouvernement qu'il a été systématiquement et superficiellement estimé que ces personnes n'avaient pas subi de discrimination antisyndicale, sur la base d'arguments tels que le fait que le syndicat n'existe plus, ou bien qu'elles ne pouvaient pas avoir été sanctionnées pour avoir parlé à la commission d'enquête puisqu'elles n'étaient pas nommément citées dans le rapport de la commission.

- 49.** Compte tenu de tout ce qui précède, la mission est obligée de conclure qu'il n'y a actuellement pas eu de progrès réels et qu'il n'y a pas non plus de véritable désir de mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête. Le gouvernement n'était pas disposé à recourir à l'assistance du BIT dans les cas où cela aurait aidé à répondre aux recommandations. Au lieu de cela, il leur avait donné sa propre interprétation, en se focalisant exclusivement sur la question de la représentativité. Comme l'a fait observer la mission, il s'agissait d'un point de départ fallacieux qui ne tenait aucun compte de l'orientation fondamentale de recommandations clés de la commission d'enquête. En fait, le gouvernement avait désormais choisi d'utiliser la notion de représentativité pour consolider la situation de quasi-monopole de la FSB, ce qui rappelait à bien des égards le système du syndicat unique de l'époque soviétique. Un tel résultat est obtenu non seulement en favorisant la FSB, par exemple en lui confiant la responsabilité de rédiger un projet de législation et en faisant en sorte qu'elle soit l'unique représentant syndical dans le cadre de l'organisme national tripartite. Ce processus va de pair avec des actes d'ingérence et de harcèlement et des pressions visant les autres syndicats pour qu'ils cessent leurs activités, qu'ils transfèrent leurs membres aux syndicats relevant de la FSB et des mesures visant tel ou tel dirigeant syndical ou syndicaliste.
- 50.** La mission craint que le gouvernement, du fait qu'il se focalise depuis quelques mois sur la question de la représentativité, ne soit en train d'éliminer tous les vestiges d'un syndicat indépendant au Bélarus espérant que, de la sorte, il n'y aura plus d'autres sources de plaintes. Tout cela est très préoccupant car cela ne signifie pas seulement qu'aucun progrès concret n'est accompli pour répondre aux recommandations de la commission d'enquête. En fait, le gouvernement a opté pour la mise en œuvre d'une politique qui, par tous ses effets concrets, est nettement contraire à ces recommandations. Pour les organisations syndicales qui ne veulent pas se conformer à la ligne de la majorité absolue fixée par la FSB, avec le soutien massif de l'Etat, les perspectives sont de plus en plus sombres.

(Signé) Kari Tapiola
Karen Curtis
Oksana Wolfson