



# Conseil d'administration

346<sup>e</sup> session, Genève, octobre-novembre 2022

Section institutionnelle

INS

**Date:** 31 octobre 2022

**Original:** anglais

Treizième question à l'ordre du jour

## Examen de toute autre mesure à prendre, dont celles prévues dans la Constitution de l'OIT, pour assurer l'exécution par le gouvernement du Bélarus des recommandations de la commission d'enquête

### ► Contexte

1. À sa 291<sup>e</sup> session (novembre 2004), le Conseil d'administration a pris note du rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner l'application par le gouvernement du Bélarus des conventions (n<sup>o</sup> 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et (n<sup>o</sup> 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, des recommandations qui y sont formulées, du délai pour les mettre en œuvre, fixé par la commission au 1<sup>er</sup> juin 2005, et du fait que la commission a estimé que cette mise en œuvre devrait être suivie par le Comité de la liberté syndicale.
2. Par la suite, le Comité de la liberté syndicale a examiné cette question à 12 reprises. Son dernier examen, présenté dans son [398<sup>e</sup> rapport](#), a été approuvé par le Conseil d'administration à sa 344<sup>e</sup> session (mars 2022).

3. À l'occasion de cet examen, le comité a formulé un certain nombre de recommandations. Il a notamment prié le gouvernement de «poursuivre ses efforts», indiquant qu'il s'attendait à ce que celui-ci «prenne, avec l'assistance du BIT et en consultation avec les partenaires sociaux, les mesures voulues pour mettre pleinement en œuvre toutes les recommandations en suspens et assurer l'application des conventions ratifiées, sans plus tarder». En outre, «regrettant profondément le sérieux recul du gouvernement par rapport à ses obligations en vertu de la Constitution de l'OIT et à son engagement, [pris dix-sept ans auparavant], [de] mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête, le comité [a] attir[é] l'attention du Conseil d'administration sur cette situation grave, afin qu'il puisse envisager toute autre mesure visant à garantir le respect de ces obligations».
4. Dans l'[observation](#) relative à l'application de la convention n° 87 au Bélarus qu'elle a adoptée en 2021 dans le cadre du suivi des conclusions de 2021 de la Commission de l'application des normes et du suivi des recommandations de la commission d'enquête, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a noté qu'il n'y avait pas eu de progrès significatifs dans la mise en œuvre complète des recommandations de la commission d'enquête de 2004, et constaté avec une vive inquiétude que l'évolution récente de la situation et l'apparente absence d'action de la part du gouvernement pour donner suite aux conclusions de la Commission de l'application des normes en consultation avec tous les partenaires sociaux du pays semblaient démontrer un manque d'engagement à assurer le respect de ses obligations en vertu de la Constitution de l'OIT. Elle a demandé au gouvernement de répondre à ses commentaires en 2022.
5. En juin 2022, dans le cadre de l'examen de l'application de la convention n° 87 au Bélarus, la Commission de l'application des normes, prenant note de l'ancienneté du cas, «a exprimé sa profonde préoccupation devant le fait que, dix-huit ans après le rapport de la commission d'enquête, le gouvernement n'[avait] toujours pas pris de mesures pour donner suite à la plupart des recommandations de la commission d'enquête». Elle a «déploré et profondément regretté les allégations d'actes d'une extrême violence commis pour réprimer les manifestations et réunions pacifiques, ainsi que la détention, l'emprisonnement et le traitement violent infligé aux travailleurs en détention». Elle a également «déploré l'escalade de mesures déployées pour réprimer les activités syndicales, ainsi que l'élimination systémique des syndicats indépendants». La Commission de l'application des normes a rappelé ses conclusions de 2021 et prié instamment le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, de rétablir sans délai le respect total des droits des travailleurs en ce qui concerne la liberté syndicale; de s'abstenir de procéder à des arrestations, des détentions, ou de se livrer à la violence, à l'intimidation ou au harcèlement, y compris le harcèlement judiciaire, contre des dirigeants et membres syndicaux exerçant des activités syndicales licites; de mener sans retard des enquêtes sur les cas allégués d'intimidation ou de violence physique par la voie d'une enquête judiciaire indépendante; de libérer immédiatement tous les dirigeants et membres syndicaux arrêtés pour avoir participé à des rassemblements pacifiques ou pour avoir exercé leurs libertés civiles dans le cadre de leurs activités syndicales légitimes, et d'abandonner tous les chefs d'accusation connexes; de donner accès, de manière urgente, aux visiteurs, notamment aux fonctionnaires du BIT chargés de vérifier les conditions d'arrestation et de détention et le bien-être des personnes susmentionnées.
6. La Commission de l'application des normes a décidé d'inclure ses conclusions dans un paragraphe spécial de son rapport et de signaler ce cas comme défaut continu d'application de la convention. En outre, elle a renvoyé le cas devant le Conseil d'administration à sa session de juin 2022 pour qu'il envisage la suite à y donner et pour qu'il examine, à cette même session,

toute autre mesure à prendre, dont celles prévues dans la Constitution de l'OIT, pour garantir le respect des recommandations de la commission d'enquête.

7. Dans le cadre de l'examen des questions découlant de la 110<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail et réclamant une attention immédiate, le Conseil d'administration, [ayant pris note des conclusions de la Commission de l'application des normes sur le cas du Bélarus](#), approuvées par la Conférence internationale du Travail:
  - a) a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de sa 346<sup>e</sup> session (octobre-novembre 2022) une question intitulée «Examen de toute mesure à prendre, dont celles prévues dans la Constitution de l'OIT, pour assurer l'exécution par le gouvernement du Bélarus des recommandations de la commission d'enquête»;
  - b) a invité le Directeur général à préparer un rapport et à le lui soumettre pour examen <sup>1</sup>.

## ► Évolution de la situation

---

8. En dépit des demandes répétées, le Bureau n'a toujours pas pu avoir accès aux personnes détenues afin de vérifier les conditions de leur arrestation et de leur détention. Actuellement, 23 syndicalistes sont détenus ou ne jouissent pas de leur pleine liberté de circulation: 11 restent placés en détention dans l'attente d'un procès; 2 font l'objet d'une interdiction de voyager dans l'attente d'un procès; 8 purgent leur peine en prison, en établissement correctionnel ou en colonie pénitentiaire; 2 ont été assignés à résidence pour la durée de leur peine. En outre, comme suite à la décision de la Cour suprême tendant à dissoudre les syndicats indépendants, des procédures de liquidation ont été entamées contre le Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus et plusieurs syndicats qui lui sont affiliés; celle visant le Syndicat indépendant du Bélarus a été menée à terme le 26 septembre 2022.

## ► Précédent examen des mesures envisagées au titre de la Constitution de l'OIT

---

9. Il est rappelé que, en [juin 2006](#), la Commission de l'application des normes de la Conférence avait invité le Conseil d'administration à envisager la possibilité d'adopter d'autres mesures pour assurer l'exécution par le Bélarus des recommandations de la commission d'enquête. Par la suite, le Conseil d'administration a examiné la question en novembre 2006 <sup>2</sup>, mars 2007 <sup>3</sup>, novembre 2007 <sup>4</sup>, mars 2008 <sup>5</sup>, novembre 2008 <sup>6</sup> et mars 2009 <sup>7</sup>, date à laquelle il a noté que le gouvernement du Bélarus avait établi un plan d'action relatif à la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête. Les progrès réalisés au regard de ce plan ont

---

<sup>1</sup> GB.345/PV/Projet, paragr. 37.

<sup>2</sup> GB.297/9.

<sup>3</sup> GB.298/6 et [Conclusions](#).

<sup>4</sup> GB.300/9, GB.300/9/1 et [Conclusions](#).

<sup>5</sup> GB.301/17/4 et [Conclusions](#).

<sup>6</sup> GB.303/19/2.

<sup>7</sup> GB.304/14/3.

été examinés par les organes de contrôle de l'OIT, dont les dernières conclusions sont reflétées dans les paragraphes 1 à 6 ci-dessus.

## ► Mesures à envisager par le Conseil d'administration

---

10. À ce stade, le Conseil d'administration est invité à examiner toutes les mesures pouvant être prises pour assurer l'exécution des recommandations de la commission d'enquête par le gouvernement, y compris les mesures relevant de sa compétence et celles qui pourraient être examinées par la Conférence au titre de l'article 33 de la Constitution. Il pourrait ainsi décider d'entamer un processus d'adoption de mesures de plus en plus énergiques, et recommander, dans un second temps, une action plus drastique de la part de la Conférence. Toutefois, rien ne l'oblige à ce faire et il pourrait aussi décider d'envisager de recourir directement à l'article 33, compte tenu, notamment, des conclusions convergentes des trois organes de contrôle.
11. Lors de sa prochaine session, en mars 2023, le Conseil d'administration pourrait envisager de prendre des mesures relevant de sa compétence première, tendant par exemple à suspendre les invitations aux réunions autres que la Conférence. Il pourrait également demander au Directeur général de se rapprocher d'autres organisations internationales s'intéressant à la situation des droits de l'homme dans le pays, dans le but de mener une action concertée afin d'amener le gouvernement à prendre des mesures conformes aux obligations découlant de son appartenance auxdites organisations.
12. L'article 33 de la Constitution dispose que «[s]i un Membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues [...] dans le rapport de la Commission d'enquête, [...] le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations». Cet article résulte d'un amendement adopté en 1946 pour supprimer une référence aux sanctions économiques, les seules qui pouvaient alors être imposées à un Membre en cas de non-application des recommandations formulées par une commission d'enquête. Le but était de laisser au Conseil d'administration toute latitude pour moduler son action en fonction des circonstances particulières de chaque cas. La Conférence internationale du Travail a pour la première fois adopté des mesures en vertu de cet article en 2000, en lien avec la non-exécution par le gouvernement du Myanmar des recommandations formulées par la commission d'enquête chargée d'examiner l'application de la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930.
13. Le recours à l'article 33 de la Constitution suppose, d'une part, que la question soit inscrite à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail et, de l'autre, que le Conseil d'administration ait à sa disposition des informations lui permettant de proposer, pour adoption par la Conférence, des mesures qu'il juge appropriées pour assurer l'exécution des recommandations de la commission d'enquête par le Membre concerné. Ces informations portent tant sur la nature des mesures pouvant être recommandées à la Conférence que sur la non-application par le Membre des recommandations de la commission d'enquête. Le Conseil d'administration pourrait donc envisager d'inscrire à l'ordre du jour de la 111<sup>e</sup> session (juin 2023) de la Conférence une question intitulée: «Mesures recommandées par le Conseil d'administration au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT – Exécution des recommandations contenues dans le rapport de la commission d'enquête intitulé Droits syndicaux au Bélarus». En mars 2023, il examinerait alors les mesures qu'il proposerait à la Conférence pour adoption. L'unique orientation concernant la nature de ces mesures est

énoncée à l'article 33, qui dispose que celles-ci devraient être «opportunes». Dans le cadre des préparatifs de la discussion du Conseil d'administration ayant conduit à l'adoption de mesures à l'égard du Myanmar au titre de l'article 33, le Bureau avait donné des précisions quant à la nature et aux limites de ces mesures. Concrètement, les mesures prises en vertu de l'article 33:

- peuvent être économiques ou autres;
- doivent relever de la compétence de la Conférence;
- doivent respecter les principes de proportionnalité et de nécessité, c'est-à-dire qu'elles devraient se limiter à ce qui est nécessaire d'un point de vue pratique pour garantir l'application effective et rapide des recommandations <sup>8</sup>.

14. Sous réserve de la décision du Conseil d'administration, le Bureau pourrait lui présenter à sa 347<sup>e</sup> session (mars 2023) un document présentant en détail les options possibles, compte tenu des vues qui auront été exprimées à sa 346<sup>e</sup> session, afin de l'aider à prendre une décision éclairée quant à d'éventuelles recommandations au titre de l'article 33 de la Constitution. Étant donné qu'il s'agit d'une question de liberté syndicale, il semblerait approprié de laisser le Comité de la liberté syndicale se charger de toute évaluation de la situation et en rendre compte au Conseil d'administration à sa 347<sup>e</sup> session.

## ► **Projet de décision**

---

### 15. **Le Conseil d'administration, sur la recommandation de son bureau:**

- a) déplore le fait qu'aucun progrès n'ait été réalisé par le gouvernement du Bélarus dans la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête de 2004;**
- b) prie instamment le gouvernement d'assurer le plein respect de la liberté syndicale et, en particulier, de révoquer toutes les mesures législatives ou autres ayant directement ou indirectement pour effet de frapper d'illégalité les syndicats ou les organisations d'employeurs indépendants;**
- c) prie instamment le gouvernement de libérer sans délai tous les dirigeants et membres de syndicats qui ont été arrêtés pour avoir participé à des rassemblements pacifiques ou pour avoir exercé leurs libertés civiles dans le cadre de leurs activités syndicales légitimes, et d'abandonner tous les chefs d'accusation connexes;**
- d) prie instamment le gouvernement de permettre d'urgence au BIT de s'assurer des conditions d'arrestation et de détention des syndicalistes susmentionnés ainsi que de leur bien-être;**
- e) note que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations examinera l'application au Bélarus de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, à sa session de novembre-décembre 2022;**
- f) prie instamment le gouvernement de présenter toutes les informations voulues concernant les mesures prises pour mettre en œuvre l'ensemble des recommandations de la commission d'enquête qui demeurent en suspens ainsi que**

<sup>8</sup> GB.277/6, paragr. 12.

**les événements plus récents faisant l'objet de la plainte soumise au Comité de la liberté syndicale, en vue de l'examen de celle-ci par le comité à sa réunion de mars 2023;**

- g)* demande au Directeur général de lui présenter, à sa 347<sup>e</sup> session (mars 2023), un document exposant en détail différentes options concernant les mesures opportunes au sens de l'article 33 de la Constitution de l'OIT ainsi que d'autres mesures propres à assurer l'exécution, par le gouvernement du Bélarus, des recommandations de la commission d'enquête, compte tenu des vues exprimées;**
- h)* décide d'inscrire à l'ordre du jour de la 111<sup>e</sup> session (2023) de la Conférence internationale du Travail une question concernant les mesures susceptibles d'être prises au titre de l'article 33 de la Constitution de l'OIT en vue d'assurer l'exécution, par le gouvernement du Bélarus, des recommandations de la commission d'enquête.**