



# Conseil d'administration

347<sup>e</sup> session, Genève, 13-23 mars 2023

Section institutionnelle

INS

**Date:** 16 mars 2023

**Original:** anglais

Quatorzième question à l'ordre du jour

## 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 concernant les conventions n<sup>os</sup> 87 et 98

### ► Contexte

1. À sa 346<sup>e</sup> session (octobre-novembre 2022), le Conseil d'administration a été invité à examiner toutes les mesures pouvant être prises, y compris celles prévues par la Constitution de l'OIT, pour assurer l'exécution des recommandations de la commission d'enquête par le gouvernement du Bélarus<sup>1</sup>. À cette occasion, le Conseil d'administration a:
  - a) déploré 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;

<sup>1</sup> GB.346/INS/13(Rev.1).

- b) prié 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) prié instamment le gouvernement de libérer sans délai tous les dirigeants et membres de syndicats qui avaient 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) prié 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) noté que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations examinerait 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) prié 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 demeuraient en suspens ainsi que 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) demandé 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) décidé 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 <sup>2</sup>.
2. À sa 93<sup>e</sup> session (novembre-décembre 2022), la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a examiné l'application de la convention n° 87 par le Bélarus et, dans ce contexte, la suite donnée aux recommandations de la commission d'enquête ainsi qu'aux conclusions formulées en 2022 par la Commission de l'application des normes. À cette occasion, elle a notamment déploré que, dix-huit ans après la publication des recommandations de la commission d'enquête, les événements récents semblaient dénoter une dégradation continue de la situation, toute possibilité qu'un mouvement syndical indépendant puisse exister en toute sécurité au Bélarus ayant quasiment disparu. La commission a instamment prié le gouvernement de mettre un terme à sa politique tendant à détruire le mouvement syndical indépendant et à empêcher les travailleurs de s'exprimer librement. Elle l'a engagé à collaborer avec le BIT en vue de mettre en œuvre pleinement et sans plus tarder toutes les recommandations des organes de contrôles de l'OIT non encore exécutées.

---

<sup>2</sup> GB.346/INS/PV, paragr. 494.

3. Le Comité de la liberté syndicale, chargé par la commission d'enquête de suivre l'application des recommandations, devrait examiner les mesures prises à cet effet par le gouvernement du Bélarus à sa réunion de mars 2023. Ses conclusions et recommandations seront publiées dans son 402<sup>e</sup> rapport, qui doit être présenté au Conseil d'administration à la présente session.

## ► Évolution de la situation

---

4. En dépit des demandes pressantes adressées au gouvernement du Bélarus en novembre 2022, aucun progrès n'a été enregistré concernant les alinéas *b)*, *c)* et *d)* de la décision du Conseil d'administration. Le gouvernement du Bélarus n'a rendu compte d'aucune disposition prise pour révoquer les mesures législatives ou autres ayant directement ou indirectement pour effet de frapper d'illégalité les syndicats ou les organisations d'employeurs indépendants. En outre, à ce jour, le Bureau n'a pas pu avoir accès aux personnes détenues afin de s'assurer de leurs conditions d'arrestation et de détention, en dépit de ses multiples demandes. Des peines ont été prononcées contre les dirigeants et membres de syndicats ci-après:
  - M<sup>me</sup> Zinaïda Mikhniuk, militante du Syndicat bélarussien des travailleurs de la radio et de l'électronique (REP), condamnée le 18 mai 2022 à deux ans d'emprisonnement au titre de l'article 368(1) du Code pénal pour insulte au Président de la République, peine qui a été confirmée le 12 juillet 2022;
  - M. Artyom Zhernak, président de la section du Syndicat libre des travailleurs de la métallurgie (SPM) dans l'entreprise MAZ, condamné le 13 octobre 2022 à quatre ans d'emprisonnement pour avoir enfreint les articles 342(1), 361<sup>1</sup> et 361(3) du Code pénal qui sanctionnent, respectivement, les troubles graves à l'ordre public, les actes portant atteinte à la sécurité nationale, tels que la formation d'un mouvement extrémiste et la participation à un tel mouvement, et l'incitation à prendre des mesures restrictives ou autres, telles que des sanctions, en vue de nuire à la sécurité nationale de la République du Bélarus;
  - M. Aliaksandr Mishuk, vice-président du Syndicat indépendant du Bélarus (BNP), condamné le 14 novembre 2022 à deux ans et demi d'emprisonnement au titre de l'article 361<sup>1</sup> du Code pénal;
  - M<sup>me</sup> Yanina Malash, militante du SPM, condamnée le 15 novembre 2022 à un an et demi d'emprisonnement au titre de l'article 342 du Code pénal;
  - M. Andreï Khanevitch, président de la section syndicale affiliée au BNP dans l'entreprise Grodno Azot, condamné le 16 novembre 2022 à cinq ans d'emprisonnement au titre des articles 361(4) et 369(1) du Code pénal, pour avoir respectivement facilité des activités extrémistes et porté discrédit à la République du Bélarus;
  - M. Siarhei Sliazhkov, militant du BNP, condamné le 24 novembre 2022 à trois ans d'emprisonnement pour avoir enfreint les articles 130(1) (incitation à la haine et à la discorde sociale) et 368(1) du Code pénal;
  - M. Aliaksandr Yarashuk, président du Congrès des syndicats démocratiques du Bélarus (BKDP) et membre du Conseil d'administration, condamné le 26 décembre 2022 à quatre ans d'emprisonnement pour avoir enfreint l'article 342(1) du Code pénal;
  - M. Siarhei Antusevich, vice-président du BKDP, condamné le 26 décembre 2022 à deux ans d'emprisonnement pour violation de l'article 342(1) du Code pénal;

- M<sup>me</sup> Iryna But-Husaim, comptable du BKDP, condamnée le 26 décembre 2022 à un an et demi d'emprisonnement pour violation de l'article 342(1) du Code pénal;
  - M. Vasil Berasneu, président par intérim du REP, condamné le 5 janvier 2023 à neuf ans d'emprisonnement pour avoir enfreint les articles 130(3) (incitation à la haine sociale), 361<sup>1</sup> (1 et 3) et 361(3) du Code pénal;
  - M. Hennadz Fiadynich, vice-président du REP, condamné le 5 janvier 2023 à neuf ans d'emprisonnement pour avoir enfreint les articles 130(3), 361<sup>1</sup> et 361<sup>1</sup> (3) du Code pénal;
  - M. Vatslau Areshka, éditeur du bulletin d'information d'un syndicat, condamné le 5 janvier 2023 à huit ans d'emprisonnement au titre des articles 130(3), 361<sup>1</sup> et 361<sup>1</sup> (3) du Code pénal.
5. À cet égard, il convient de rappeler que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et le Comité de la liberté syndicale ont demandé que plusieurs dispositions du Code pénal, notamment les articles 342 et 369 – qui ont été récemment modifiés et répriment largement la liberté d'expression et la participation à des manifestations pacifiques – soient abrogées afin de garantir le respect des obligations internationales qui incombent au gouvernement en matière de liberté syndicale.

## ► Mesures susceptibles d'être recommandées par le Conseil d'administration à la Conférence internationale du Travail en vue d'une éventuelle adoption en vertu de l'article 33 de la Constitution

---

6. À sa 346<sup>e</sup> session (octobre-novembre 2022), le Conseil d'administration a décidé de recommander que des mesures soient prises au titre de l'article 33 de la Constitution afin d'assurer l'exécution des recommandations de la commission d'enquête<sup>3</sup>, en inscrivant une question à cet effet à l'ordre du jour de la 111<sup>e</sup> session (2023) de la Conférence. On trouvera des orientations utiles concernant l'objet de la discussion du Conseil d'administration à la présente session, la portée des mesures à recommander à la Conférence et la procédure correspondante dans les recommandations formulées par le Conseil à sa session de mars 2000, qui visaient à garantir l'exécution par le gouvernement du Myanmar des recommandations de la commission d'enquête concernant la convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930<sup>4</sup>.
7. Conformément à l'article 33 de la Constitution, la discussion du Conseil d'administration a pour objet de proposer à la Conférence des mesures visant à inciter le gouvernement du Bélarus à appliquer les recommandations de la commission d'enquête. Le Conseil d'administration n'est pas invité à décider des mesures à adopter, mais à formuler des recommandations qui

<sup>3</sup> Il est rappelé que, à sa 346<sup>e</sup> session (octobre-novembre 2022), le Conseil d'administration a été invité à examiner toutes les mesures pouvant être prises pour assurer l'exécution des recommandations de la commission d'enquête, en décidant soit d'entamer un processus d'adoption de mesures de plus en plus énergiques et de recommander, dans un second temps, une action plus drastique de la part de la Conférence, soit de recourir directement à l'article 33; voir GB.346/INS/13(Rev.1), paragraphe 10.

<sup>4</sup> GB.276/6, GB.276/PV, pp. II/6-II/12; GB.277/6, GB.277/6(Add.1); GB.277/PV, pp. I/4-I/15; Conférence internationale du Travail, 88<sup>e</sup> session, 2000: *Compte rendu provisoire*, n° 4; *Compte rendu provisoire*, n° 6-4; et *Compte rendu provisoire*, n° 26; pp. 26/22-26/33.

permettront à la Conférence de prendre les décisions qui s'imposent lors de sa prochaine session, en juin 2023. Ces recommandations devraient être libellées de façon à laisser à la Conférence toute latitude pour retenir l'une, l'autre ou l'ensemble des mesures proposées, voire pour prendre des mesures supplémentaires à la lumière d'éventuels faits survenus dans l'intervalle.

8. En ce qui concerne la portée des mesures à proposer, le Bureau a déjà rappelé que la seule orientation à ce sujet figure dans l'article 33, qui dispose que les mesures devraient être «opportunes», l'idée étant que le Conseil d'administration puisse, à sa discrétion, moduler son action en fonction des circonstances particulières de chaque cas. Concrètement, les mesures prises en application de l'article 33: i) peuvent être économiques ou autres; ii) doivent relever de la compétence de la Conférence; iii) 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 de la commission d'enquête. Si l'on se fonde sur l'expérience acquise en mars 2000, lorsque le Conseil d'administration a recommandé à la Conférence des mesures concernant le cas du Myanmar, trois grandes catégories de mesures pourraient être envisagées: i) des mesures impliquant les organes de l'Organisation; ii) des mesures impliquant les mandants; iii) des mesures impliquant d'autres organisations internationales agissant dans le cadre de leur mandat.

## Mesures impliquant les organes de l'Organisation

9. La Conférence pourrait décider que la question de la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête et de l'application des conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 par le Bélarus fasse l'objet, lors de ses futures sessions, d'une séance spéciale de la Commission de l'application des normes, tant qu'il n'est pas avéré que ce Membre s'est acquitté de ses obligations.
10. La Conférence pourrait inviter le Directeur général à élaborer un rapport annuel de sorte que la Commission de l'application des normes dispose d'informations actualisées sur la situation des droits syndicaux au Bélarus, en plus des commentaires de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations et des rapports du Comité de la liberté syndicale. Elle pourrait demander au gouvernement du Bélarus de recevoir une mission de l'OIT chargée de recueillir les informations qui serviraient à établir le rapport annuel susmentionné, rapport qu'elle inviterait le Directeur général à présenter selon des modalités et à des intervalles appropriés au Conseil d'administration, jusqu'à ce que celui-ci soit en mesure de constater que les recommandations de la commission d'enquête sont bien appliquées par le gouvernement.

## Mesures impliquant les mandants

11. La Conférence pourrait recommander à l'ensemble des mandants de l'Organisation – gouvernements, employeurs et travailleurs – d'examiner, à la lumière des conclusions de la commission d'enquête, les relations (économiques, culturelles, sportives, etc.) qu'ils peuvent entretenir avec l'État Membre concerné et de prendre les mesures appropriées de sorte que celui-ci ne puisse pas mettre à profit ces relations pour perpétuer ou développer les violations des droits des travailleurs en matière de liberté syndicale signalées par la commission d'enquête et afin de contribuer dans toute la mesure du possible à la mise en œuvre des recommandations de ladite commission, concernant notamment l'instauration d'un climat propice à la liberté syndicale. Les mandants pourraient être encouragés à faire rapport à l'OIT à cet égard.

## Mesures impliquant l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales

12. En ce qui concerne les organisations internationales, le Directeur général pourrait être invité: i) à informer les organisations internationales visées à l'article 12, paragraphe 1, de la Constitution du manquement constaté; ii) à prier les instances compétentes de ces organisations de réexaminer, dans le cadre de leur mandat et à la lumière des conclusions de la commission d'enquête, les relations de coopération qu'elles peuvent entretenir avec le Membre concerné et, le cas échéant, de mettre fin le plus rapidement possible à toute activité qui pourrait avoir pour effet de justifier, directement ou indirectement, le fait qu'aucune mesure ne soit prise pour remédier à la situation des droits syndicaux dans le pays.
13. En outre, il convient de rappeler qu'en 2012 le Conseil des droits de l'homme a créé, par sa [résolution 20/13](#), le mandat de Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Bélarus, qu'il renouvelle depuis tous les ans. Dans sa dernière résolution, à savoir la [résolution 50/20](#), comme dans les précédentes, il a prié la Rapporteuse spéciale de suivre l'évolution de la situation des droits de l'homme au Bélarus, de formuler des recommandations afin que cette situation s'améliore et de lui faire rapport tous les ans, ainsi qu'à l'Assemblée générale des Nations Unies. Il existe d'autres mécanismes pertinents aux fins de la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête. La Conférence pourrait donc décider d'inviter le Directeur général à se mettre en relation avec la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme au Bélarus, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, et le Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, ainsi que la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats afin qu'une action concertée puisse être menée au sujet de la recommandation n°8 de la commission d'enquête, concernant la nécessité de garantir l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire et de l'administration de la justice.

## Procédure

14. Il est proposé que le Conseil d'administration adopte, comme il l'a fait à sa 277<sup>e</sup> session (mars 2000) au sujet du Myanmar, une résolution énonçant les mesures qu'il juge opportunes au sens de l'article 33 de la Constitution, pour soumission à la 111<sup>e</sup> session de la Conférence, en vue d'une éventuelle adoption.
15. En prévision de la discussion dans le cadre de la Conférence, le Conseil d'administration pourrait inviter le gouvernement du Bélarus à présenter un rapport contenant des informations actualisées sur la suite donnée aux recommandations de la commission d'enquête et sur les faits récents dont il est question dans le présent document.

## ► Autres mesures

---

16. Tant que le Conseil d'administration – ou les représentants agissant en son nom – n'aura pas pu constater que les recommandations de la commission d'enquête sont bien appliquées, il souhaitera peut-être demander au Directeur général: i) de veiller à ce que le Bureau n'envisage ni n'entreprenne aucune activité de coopération technique ou d'assistance destinée au gouvernement du Bélarus, sauf s'il s'agit d'une assistance directe pour l'application immédiate des recommandations de la commission d'enquête; ii) de prendre les mesures voulues pour que le gouvernement du Bélarus ne reçoive aucune invitation ou proposition d'invitation à des

réunions, colloques ou séminaires organisés par l'OIT, en dehors des réunions ayant pour seul objet d'assurer l'application immédiate et entière desdites recommandations. Ces réunions comprennent les séances du Conseil d'administration consacrées à l'examen des questions relatives à l'application par le Bélarus des recommandations de la commission d'enquête ainsi que la participation à la Conférence, qui découle de l'appartenance à l'Organisation.

## ► **Projet de décision**

---

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

- a) demande au Directeur général:**
  - i) de veiller à ce que le Bureau n'envisage ni n'entreprenne aucune activité de coopération technique ou d'assistance destinée au gouvernement du Bélarus, sauf s'il s'agit d'une assistance directe pour l'application immédiate des recommandations de la commission d'enquête;**
  - ii) de prendre les mesures voulues pour que le gouvernement du Bélarus ne reçoive aucune invitation à des réunions, colloques ou séminaires organisés par l'OIT, à l'exception de réunions ayant pour seul objet d'assurer l'application immédiate et entière des recommandations de la commission d'enquête;**
- b) recommande à la Conférence internationale du Travail d'examiner, à sa 111<sup>e</sup> session (2023), les mesures susceptibles d'être prises au titre de l'article 33 de la Constitution qui sont exposées dans le projet de résolution ci-après;**
- c) invite le gouvernement du Bélarus à communiquer au Directeur général, au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 2023, toutes informations pertinentes.**

## **Projet de résolution**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, réunie en sa 111<sup>e</sup> session à Genève en 2023,

Ayant examiné, au titre du point 9 de l'ordre du jour, les propositions présentées par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail en vue de l'adoption, en vertu de l'article 33 de la Constitution de l'OIT, de mesures propres à assurer l'exécution des recommandations de la commission d'enquête établie pour examiner l'application, 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,

[Ayant pris note des informations supplémentaires fournies par le gouvernement du Bélarus...];

- a) décide de consacrer, lors de ses futures sessions, une séance spéciale de la Commission de l'application des normes à l'examen de l'application, par le gouvernement du Bélarus, des conventions n<sup>os</sup> 87 et 98 et des recommandations de la commission d'enquête, tant qu'il ne sera pas avéré que ce Membre s'est acquitté de ses obligations;**
- b) invite les mandants de l'Organisation – gouvernements, employeurs et travailleurs – à:**
  - i) examiner, à la lumière des conclusions de la commission d'enquête, les relations qu'ils peuvent entretenir avec le gouvernement du Bélarus, à prendre des mesures**

- appropriées pour faire en sorte que celui-ci ne puisse pas mettre à profit ces relations pour perpétuer ou étendre les violations des droits des travailleurs en matière de liberté syndicale, et à contribuer dans toute la mesure possible à la mise en œuvre des recommandations de ladite commission, concernant notamment l'instauration d'un climat propice à la liberté syndicale;
- ii) veiller à ce que le principe de non-refoulement soit respecté, conformément au droit international humanitaire, étant donné le risque de persécution auxquels sont exposés les défenseurs des droits syndicaux et des droits de l'homme au Bélarus;
  - iii) présenter un rapport au Directeur général pour transmission au Conseil d'administration;
- c) invite le Directeur général à:
- i) informer les organisations internationales visées à l'article 12, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT de l'inexécution par le gouvernement du Bélarus des recommandations de la commission d'enquête, ainsi que de tout fait nouveau concernant la mise en œuvre de ces recommandations par le gouvernement du Bélarus;
  - ii) prier les instances compétentes de ces organisations de réexaminer, dans le cadre de leur mandat et à la lumière des conclusions de la commission d'enquête, les relations de coopération qu'elles peuvent entretenir avec le gouvernement du Bélarus et, le cas échéant, de mettre fin le plus rapidement possible à toute activité qui pourrait avoir pour effet de justifier, directement ou indirectement, le fait qu'aucune mesure ne soit prise pour remédier au non-respect des droits syndicaux dans le pays;
  - iii) se mettre en relation avec la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Bélarus, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, et la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, afin qu'une action concertée puisse être menée au sujet de la recommandation n° 8 de la commission d'enquête concernant la nécessité de garantir l'impartialité et l'indépendance du système judiciaire et de l'administration de la justice;
  - iv) se mettre en relation avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres organisations et organismes compétents pour les prier de soutenir également les militants des syndicats indépendants bélarussiens et leurs familles et demander qu'il en soit tenu compte dans les orientations par pays du HCR;
  - v) présenter au Conseil d'administration un rapport périodique sur le résultat des mesures énoncées aux alinéas i), ii) et iii) du paragraphe c) ci-dessus;
- d) prie instamment le gouvernement du Bélarus d'accueillir de toute urgence une mission tripartite de l'OIT, afin que celle-ci puisse recueillir des informations sur l'exécution des recommandations de la commission d'enquête et des recommandations ultérieures des organes de contrôle de l'OIT, y compris dans le cadre d'une visite auprès des dirigeants et des militants de syndicats indépendants qui sont emprisonnés ou placés en détention.