



► Compte rendu des travaux

3B

Conférence internationale du Travail – 109^e session, 2021

Date: 7 juin 2021

Rapports sur les pouvoirs

Deuxième rapport de la Commission de vérification
des pouvoirs

Table des matières

	Page
Représentation du Myanmar	3
Contexte	3
Décision	5

Représentation du Myanmar

Contexte

1. Le 12 février et le 30 avril 2021, le Directeur général du Bureau international du Travail (BIT) a adressé des lettres à la mission permanente du Myanmar à Genève et des courriels au ministère du Travail, de l'Immigration et de la Population, pour inviter cet État Membre à participer à la 109^e session de la Conférence internationale du Travail.
2. Le 14 mai 2021, un formulaire signé par M. Myint Kyaing, «ministre du Travail, de l'Immigration et de la Population», a été transmis au moyen du système d'accréditation en ligne pour déposer les pouvoirs de la délégation du Myanmar. La délégation comprenait des délégués gouvernementaux et des conseillers techniques du ministère du Travail, de l'Immigration et de la Population, du ministère des Affaires étrangères et de la mission permanente à Genève, dont le Chargé d'affaires par intérim, ainsi qu'un délégué des employeurs de la Fédération des chambres de commerce et d'industrie de l'Union du Myanmar et un délégué des travailleurs de la Fédération des gens de mer du Myanmar.
3. Le 19 mai 2021, le BIT a reçu une note verbale de la mission permanente du Myanmar à Genève lui demandant d'empêcher les représentants du «Comité représentant l'Assemblée de l'Union» (Committee representing Pyidaungsu Hluttaw (CRPH)) et du gouvernement d'unité nationale ainsi que des groupes de personnes s'y rattachant de participer à la Conférence.
4. Le 19 mai 2021 également, le BIT a reçu par courrier électronique un document intitulé «Pouvoirs», signé par M. Nai Thuwunna, «ministre du Travail du gouvernement d'unité nationale», l'informant de la désignation d'une délégation représentant le «gouvernement d'unité nationale de la République de l'Union du Myanmar». Cette délégation comprenait, au nombre des représentants du gouvernement, le ministre et le vice-ministre du Travail, le représentant permanent du Myanmar auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à New York, ainsi que quatre personnes figurant dans la liste des membres diplomatiques de la mission permanente du Myanmar à Genève, mais qui, selon la liste officielle des membres du personnel des missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève («Livre bleu» n° 119, mis à jour le 25 mai 2021), ne sont plus en poste à la mission permanente. La délégation comptait en outre un délégué des employeurs et un conseiller technique de la Fédération du Myanmar des agences de placement à l'étranger, ainsi qu'un délégué des travailleurs et un conseiller technique de la Confédération des syndicats du Myanmar (CTUM).
5. Le 20 mai 2021, le BIT a reçu une lettre de M. Win Shein, «vice-ministre», dans laquelle il informait le Directeur général que la CTUM, qui participait régulièrement aux précédentes sessions de la Conférence, avait fait savoir qu'elle suspendait sa participation au mécanisme tripartite national et qu'elle s'était associée au CRPH et au gouvernement d'unité nationale. Le conseil d'administration de l'État avait annoncé que ces entités, ainsi que les groupes s'y rattachant, étaient des associations illégales et qu'elles constituaient une menace pour l'État de droit, la paix et la stabilité.
6. Le 20 mai 2021, la liste provisoire des délégations a été publiée et ne comprenait aucune délégation du Myanmar. Le même jour, le Conseiller juridique du BIT a écrit à la mission permanente et au «ministre du Travail du gouvernement d'unité nationale» pour les informer que le Bureau avait reçu deux séries de pouvoirs pour le Myanmar. N'étant pas habilité à décider quels pouvoirs devaient être acceptés, le Bureau a informé les

destinataires que la question serait renvoyée à la Commission de vérification des pouvoirs. Dans l'attente d'une décision de cette dernière, aucune des deux délégations ne pouvait participer à la Conférence.

7. Les 21 et 22 mai 2021, le BIT a reçu plusieurs communications de M. Myint Kyaing, «ministre du Travail», et de la mission permanente, qui souhaitaient des éclaircissements et exprimaient leur préoccupation concernant la non-inscription de la délégation du Myanmar, et demandaient en outre instamment que les membres de la délégation figurant dans le formulaire du 14 mai 2021 soient autorisés à participer à la Conférence. Dans une lettre du 22 mai 2021, le «ministre du Travail» a souhaité connaître les raisons pour lesquelles le gouvernement d'unité nationale avait été invité à la Conférence et avait reçu le formulaire de présentation des pouvoirs. Le 25 mai 2021, le Conseiller juridique du BIT a répondu à cette communication en précisant que le gouvernement d'unité nationale n'avait reçu ni invitation à la Conférence ni formulaire de présentation des pouvoirs. Il a par ailleurs indiqué que, jusqu'à ce que la commission examine la question des pouvoirs concurrents, aucune personne mentionnée dans l'une ou l'autre série de pouvoirs ne serait considérée comme étant accréditée à la Conférence, et que d'autres organisations des Nations Unies, dont l'Organisation mondiale de la santé (OMS), adoptaient exactement la même approche. La commission a également reçu des communications distinctes, d'une part, de la Fédération des chambres de commerce et d'industrie du Myanmar, qui indique qu'en tant que principale organisation d'employeurs du pays, elle a toujours été accréditée à la Conférence depuis que le Myanmar y participe, et, d'autre part, de la Fédération des gens de mer du Myanmar, toutes deux demandant à la commission d'accepter les pouvoirs de leurs délégués et de les autoriser à participer à la présente session de la Conférence.
8. Le 26 mai 2021, la commission a reçu une communication spontanée de M. Nai Thuwunna, «ministre du Travail» du gouvernement d'unité nationale, la priant d'appuyer sa demande de représenter le peuple du Myanmar à la présente session de la Conférence. Il indiquait que le conseil d'administration de l'État avait été constitué après que les dirigeants militaires avaient pris le pouvoir par un coup d'État illégal, arrêté et emprisonné les dirigeants politiques civils du pays et empêché le gouvernement élu de prendre ses fonctions. Le gouvernement d'unité nationale avait été formé à l'issue de vastes consultations dans tout le pays avec la société civile et les chefs des groupes ethniques par les membres élus du Parlement qui n'avaient pas encore été placés en détention par l'armée. Selon l'auteur de la communication, le gouvernement d'unité nationale représentait le peuple du Myanmar, comme en témoignaient la formation de ce gouvernement et la volonté populaire qui s'était exprimée lors des élections de novembre 2020. Compte tenu des agissements du conseil d'administration de l'État à l'encontre de la population du Myanmar après le coup d'État, le gouvernement d'unité nationale avait qualifié ce dernier d'organisation terroriste. La lettre présentait une chronologie détaillée des faits survenus au Myanmar entre février et mai 2021.
9. Le «ministre du Travail» du gouvernement d'unité nationale a attiré l'attention de la commission sur les termes de la résolution 396(V) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1950 relative à la reconnaissance par l'ONU de la représentation d'un État Membre, ainsi que sur les précédents concernant Haïti (1991) et la Sierra Leone (1996) – l'Assemblée générale n'avait alors pas accepté les pouvoirs des gouvernements militaires qui avaient pris le pouvoir à la faveur d'un coup d'État. Notant que le Conseil de sécurité de l'ONU avait exprimé à plusieurs reprises sa profonde préoccupation au sujet de l'évolution de la situation au Myanmar depuis le 1^{er} février 2021, le ministre a précisé en outre que le gouvernement d'unité nationale avait déjà constitué 13 ministères, dont celui du travail, qui défendent la Charte des Nations Unies et les

principes de l'OIT, et que la CTUM était depuis plusieurs années l'organisation de travailleurs la plus représentative.

10. Le 26 mai 2021 également, le Chargé de liaison de l'OIT pour le Myanmar (OIT-Yangon) a reçu de la part du «vice-ministre», M. Win Shein, un courrier l'informant que, en raison de la suspension du processus d'accréditation, le Myanmar devait réexaminer les rapports de coopération qu'il entretient actuellement avec l'OIT aux fins de la mise en œuvre du programme par pays de promotion du travail décent (2018-2021).
11. Aux fins de son examen de la question, la commission rappelle que, à sa 341^e session (mars 2021), le Conseil d'administration a examiné la question de l'évolution de la situation au Myanmar après le 1^{er} février 2021, et il a notamment exprimé sa profonde préoccupation et appelé les autorités militaires à respecter la volonté du peuple et les institutions et processus démocratiques et à rétablir le gouvernement démocratiquement élu. Le Conseil d'administration s'est également dit sérieusement préoccupé par les arrestations, les intimidations, les menaces et les actes de violence dont les syndicalistes font l'objet, ainsi que par les mesures ou les ordonnances limitant la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique. Le Conseil d'administration a en outre réaffirmé que le Myanmar avait l'obligation d'appliquer pleinement la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de faire en sorte que les travailleurs et les employeurs puissent exercer leurs droits syndicaux dans un climat de liberté et de sécurité exempt de violence, et à l'abri des arrestations et des détentions arbitraires.
12. La commission rappelle aussi que, lorsqu'elle a été saisie, à des sessions précédentes entre 1999 et 2011, de protestations concernant les pouvoirs de la délégation des travailleurs du Myanmar (voir, par exemple, Conférence internationale du Travail, 87^e session, 1999, *Compte rendu provisoire*, n° 26, paragr. 6, et 98^e session, 2009, *Compte rendu provisoire*, n° 4C, paragr. 31), la commission a régulièrement souligné le lien existant entre la liberté syndicale et la désignation d'une délégation tripartite représentative et le fait que ce lien est conforme à l'esprit de la Constitution de l'OIT et aux principes fondamentaux du tripartisme. La commission a ainsi traditionnellement considéré que la capacité et la volonté des autorités de désigner des délégations tripartites représentatives étaient directement liées au respect des principes et obligations découlant du fait même de leur appartenance à l'Organisation.
13. En outre, la commission prend note de la résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies relative à la situation des droits de l'homme au Myanmar (A/HRC/RES/46/21 du 24 mars 2021), qui condamne le renversement du gouvernement civil élu dans la mesure où il constitue une tentative inacceptable d'invalider par la force les résultats des élections générales du 8 novembre 2020 et marque un recul majeur dans la transition démocratique du Myanmar. Le Conseil a réaffirmé qu'il appuyait sans réserve la transition du Myanmar vers un régime civil et démocratique et a demandé à l'armée du Myanmar de mettre fin à l'état d'urgence et de rétablir le gouvernement civil élu.

Décision

14. Tout en prenant dûment note du contexte exposé ci-dessus, la commission rappelle que, aux termes de la résolution 396(V) adoptée le 14 décembre 1950 par l'Assemblée générale des Nations Unies, chaque fois que plus d'une autorité prétend être le gouvernement qualifié pour représenter un État, l'attitude qu'aura adoptée l'Assemblée générale sur une question de ce genre doit être prise en considération par les autres organes des Nations Unies et par les institutions spécialisées.

15. La commission rappelle également la décision du 10 mars 1951 par laquelle le Conseil d'administration du BIT a appelé l'attention de la Conférence internationale du Travail sur la résolution en question afin que la Conférence tienne compte de la position adoptée par les Nations Unies.
16. Selon une jurisprudence constante (voir, par exemple, République dominicaine (1965), Cambodge (1998) et Jamahiriya arabe libyenne (2011)), la question de la reconnaissance des gouvernements et de leur représentation au sein de l'OIT est considérée comme une question politique que l'Organisation devrait régler en s'en tenant à la position adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies. La décision sur le point de savoir s'il convient d'accepter l'une ou l'autre des séries de pouvoirs exige effectivement que la commission détermine laquelle des deux entités est internationalement reconnue comme représentant le gouvernement de l'État Membre à l'OIT. Dans ce cas, l'accréditation n'est alors plus une formalité procédurale, mais une question de fond ayant des incidences politiques importantes.
17. D'après les informations communiquées par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies en réponse à la demande d'avis du Bureau concernant la représentation du Myanmar au sein des réunions et des organismes des Nations Unies après les événements du 1^{er} février 2021, le Secrétariat de l'ONU a lui aussi reçu des communications contradictoires concernant la représentation du Myanmar à l'Assemblée générale. Ces communications ont été transmises à la Commission de vérification des pouvoirs de la 75^e session de l'Assemblée générale.
18. La commission note en outre que l'Assemblée mondiale de la santé de l'OMS, sur recommandation de sa commission de vérification des pouvoirs, a décidé le 27 mai 2021 de reporter une décision sur la question de la représentation du Myanmar en attendant les directives de l'Assemblée générale des Nations Unies, étant entendu que le Myanmar ne serait pas représenté à sa 74^e session (Genève, 24 mai – 1^{er} juin 2021).
19. Tout en rappelant la décision prise par le Conseil d'administration en mars dernier concernant la situation du Myanmar, la commission, au vu de sa jurisprudence constante selon laquelle cette question relève de l'Assemblée générale, estime qu'elle ne peut à ce stade accréditer des délégués pour le Myanmar. Elle reste toutefois saisie de cette question et peut se réunir de nouveau, notamment au cas où la Commission de vérification des pouvoirs de l'Assemblée générale prendrait une décision à cet égard avant la clôture de la présente session de la Conférence (11 décembre 2021).
20. La Commission de vérification des pouvoirs soumet le présent rapport à la Conférence afin que celle-ci en prenne acte.

4 juin 2021

(Signé) M. Juan Pablo Schaeffer, Président

M. Fernando Yllanes Martínez

M^{me} Amanda Brown