

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

EXPOSÉ ÉCRIT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

14 mai 2024

**DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA
CONVENTION N° 87 DE L'OIT**

Introduction.....	3
I. Le contexte de la présente procédure	4
II. La régularité de la présente demande d’avis	6
Eléments de réponse à la question posée à la Cour	9
I. Propos liminaire et cadre méthodologique.....	9
II. L’interprétation des termes de la Convention n° 87, lus dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.....	13
A. <i>Le sens ordinaire des termes de la Convention n° 87, interprétés de bonne foi et à la lumière de l’objet et du but de la Convention</i>	<i>14</i>
B. <i>Le contexte de la Convention n° 87.....</i>	<i>17</i>
C. <i>Une interprétation non contredite par le recours aux moyens complémentaires d’interprétation des articles 32 et 33 de la CVDT.....</i>	<i>19</i>
III. Une interprétation confirmée par la pratique ultérieurement suivie dans l’application de la Convention n° 87.....	22
A. <i>La pratique ultérieure des Parties dans l’application de la Convention n° 87.....</i>	<i>23</i>
B. <i>La pratique ultérieure des organes de l’OIT.....</i>	<i>25</i>
IV. Conclusion.....	28

INTRODUCTION

1. Le 10 novembre 2023, le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail (ci-après le « Conseil d'administration ») a adopté (par 33 voix contre 21, avec 2 abstentions) lors de sa 349^{ème} *bis* session (spéciale), une résolution par laquelle il a décidé de demander à la Cour internationale de Justice (ci-après la « Cour » ou la « CIJ ») de rendre d'urgence un avis consultatif sur l'interprétation de la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (ci-après la « Convention n° 87 »).
2. Sur la base de l'article 65, paragraphe 1, du Statut de la Cour et de l'article 103 de son Règlement, le Conseil d'administration a demandé à la Cour de répondre à la question suivante : « Le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est-il protégé par la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ? ».
3. Le Directeur général de l'Organisation internationale du Travail (ci-après l'« OIT ») a transmis cette demande d'avis à la Cour par un courrier du 13 novembre 2023.
4. Par une ordonnance en date du 16 novembre 2023, la Cour a fixé au 16 mai 2024 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur cette question pourront lui être présentés, conformément au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut.
5. La France relève que le Conseil d'administration a exprimé

« le vœu que, compte tenu de la structure tripartite unique de l'OIT, non seulement les gouvernements des Etats Membres de l'Organisation, mais aussi les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs ayant un statut consultatif général auprès de l'OIT seront invités à participer directement et sur un pied d'égalité à la procédure écrite et à toute procédure orale devant la Cour »¹.
6. La France est favorable à cette démarche inclusive, laquelle permet à chaque partie prenante de présenter ses observations à la Cour.

¹ Conseil d'administration, 349^{ème} *bis* session (spéciale), 2023, *Résolution*, 10 novembre 2023.

7. Dans ce cadre, la France a l'honneur de déposer auprès de la Cour le présent exposé écrit, dont l'introduction reviendra sur le contexte dans lequel s'inscrit cette demande d'avis (I) et sur la régularité de la présente procédure (II).

I. Le contexte de la présente procédure

8. La Convention n° 87 a été adoptée le 9 juillet 1948 à San Francisco par la Conférence internationale du travail (ci-après la « Conférence » ou « CIT ») de l'OIT.

9. Il peut être relevé que la France est partie à la Convention n° 87 depuis le 28 juin 1951.

10. La question de l'interprétation de la Convention n°87 a fait l'objet de discussions au sein de l'OIT. Les différents organes de contrôle de l'application des normes de l'OIT – chargés soit du contrôle régulier soit de procédures spéciales – considèrent expressément, et selon une pratique constante, que le droit de grève est un corollaire de la liberté syndicale et que, en tant que tel, il est reconnu et protégé par la Convention n° 87².

11. Pourtant, pour la première fois en 1989 et régulièrement depuis, le groupe des employeurs, l'un des mandants tripartites de l'OIT, a remis en cause cette interprétation. Selon ce groupe, le droit de grève ne pourrait être inclus dans le champ d'application de la Convention n° 87 puisqu'aucune de ses dispositions ne reconnaît, expressément ou implicitement, un tel droit. Encore récemment, le groupe des employeurs affirmait que la Convention n° 87 « ne fait nullement référence à un 'droit de grève' et ne comporte même pas le terme 'grève'. Les rédacteurs de la convention ont délibérément exclu ce sujet de son champ d'application, estimant que ce droit devait être régi par une norme distincte »³.

12. Ces divergences d'interprétation ont donné lieu, lors de la 101^{ème} session (2012) de la CIT, à une « crise institutionnelle majeure »⁴ lorsque la Commission de l'application des normes de

² Cf. *infra*, pars. 75 et s.

³ Conseil d'administration, 349^{ème}bis session (spéciale), 2023, *Procès-verbaux*, GB.349bis/PV, 10 novembre 2023, par. 15.

⁴ BIT, *Difficulté d'interprétation de la Convention n° 87 concernant le droit de grève – Rapport d'information*, GB.349bis/INS/1/1, annexe.

la Conférence (ci-après la « CAN ») s'est trouvée, pour la première fois, empêchée d'exercer ses fonctions de contrôle : les deux groupes non-gouvernementaux de l'OIT ne sont pas parvenus à s'entendre sur la liste des cas à soumettre à son examen. Un tel blocage est également survenu en 2014, où six cas seulement sur vingt-quatre ont pu être examinés.

13. Depuis 2012, la CAN n'a formulé d'observations sur le droit de grève que dans une seule de ses conclusions concernant l'application de la Convention n° 87, lors de la 104^{ème} session (2015) de la Conférence. Aujourd'hui, l'absence de toute référence au droit de grève en lien avec la Convention n° 87 s'impose de fait. Par exemple, il ressort du compte-rendu des travaux de 2023 de la CAN que les membres employeurs ont rappelé

« à la commission que, comme les années précédentes, toute question contenant une référence à un droit de grève dans la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, qui, comme nous le savons, a été contesté, ne sera pas incluse dans les conclusions des cas »⁵.

14. A l'inverse, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (ci-après la « CEACR ») et le Comité sur la liberté syndicale (ci-après le « CLS ») continuent, eux, de se prononcer sur le sujet. Par exemple, ces deux dernières années, la CEACR a adressé aux Etats membres soixante-quinze observations relatives à l'exercice du droit de grève dans le contexte du contrôle de l'application de la Convention n° 87⁶ et, en mars 2024, le CLS a adopté un rapport définitif portant sur des allégations de violations de la Convention n° 87 en raison de restrictions aux droits de négociation collective et de grève des greffiers de l'administration de la justice en Espagne⁷.

15. Outre des consultations internes, plusieurs options ont été envisagées pour mettre fin à cette situation problématique au plan institutionnel et source d'insécurité juridique : l'adoption d'un protocole sur le droit de grève à la Convention n°87⁸, l'établissement d'un tribunal interne en vue du « prompt règlement » de la question sur la base de l'article 37, paragraphe 2, de la

⁵ CIT, 111^{ème} session, 2023, *Compte-rendu des travaux*, LC.111/Compte rendu no 4A/P.I, 28 septembre 2023, par. 44.

⁶ CIT, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie A), 99-340, 2022 et CIT, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie A), 101-396, 2023.

⁷ CLS, *Rapport n° 405 – Cas n° 3447 (Espagne)*, 2024, accessible à [https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:4396605].

⁸ E.g., Lettre signée par les 14 membres titulaires du groupe des employeurs du Conseil d'administration du BIT au Président du Conseil d'administration, datée du 12 septembre 2023 (document n° 16).

Constitution de l'OIT⁹ ou une saisine de la CIJ sur le fondement de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT.

16. Lors de la 349^{ème} *bis* session, la France – à l'instar de l'Union européenne et de ses Etats membres – s'est déclarée favorable à cette dernière option, c'est-à-dire « à la saisine de la CIJ aux fins du règlement de la difficulté d'interprétation [de la Convention n° 87] pour assurer la sécurité juridique »¹⁰.

17. Dans ce contexte, en vue clarifier la question de l'interprétation de la Convention n° 87, le Conseil d'administration a renvoyé, lors de sa 349^{ème} *bis* session, la question pour avis à la CIJ, enclenchant ce faisant la présente procédure.

II. La régularité de la présente demande d'avis

18. La régularité de la demande d'avis adressée à la CIJ par le Conseil d'administration ne fait pas de doute.

19. L'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT lui confère la compétence pour saisir la Cour dans la mesure où cette disposition énonce que

« [t]outes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Constitution et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice ».

20. L'article 96, alinéa b), de la Charte de l'Organisation des Nations Unies (ci-après l'« ONU ») dispose que

« [t]ous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont

⁹ Déclarations conjointes travailleurs/employeurs, [GB.335/INS/5](#), par. 47 et [GB.329/PV](#), annexe II, Position commune du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs sur le système de contrôle de l'OIT, par. 221

¹⁰ Conseil d'administration, 349^{ème} *bis* session (spéciale), 2023, *Procès-verbaux*, [GB.349bis/PV](#), 10 novembre 2023, par. 27

également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité ».

21. En vertu de l'article IX, paragraphe 2, de l'Accord entre l'ONU et l'OIT¹¹

« [l']Assemblée générale autorise l'Organisation internationale du Travail à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre l'Organisation internationale du Travail et [l'Organisation] des Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées ».

22. Lues ensemble, ces dispositions constituent la base juridique de la compétence de la Cour en la présente procédure. Cette demande d'avis s'inscrit, au demeurant, dans une pratique préexistante puisque c'est la septième fois que la CIJ est saisie d'une demande d'avis relative à l'OIT et la deuxième fois qu'une telle demande porte sur l'interprétation d'une convention internationale du travail¹².

23. En ce qui concerne les deux autres critères de recevabilité des demandes d'avis adressées à la CIJ – à savoir que la question posée présente un « caractère juridique » et qu'elle s'inscrive « dans le cadre des activités » de l'organisation qui adresse la demande¹³ – il ne fait nul doute qu'ils sont l'un et l'autre remplis¹⁴.

¹¹ Résolution 50(I) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 décembre 1946 approuvant l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail et à la résolution concernant les demandes d'avis consultatifs à la CIJ adoptée par la CIT le 27 juin 1949.

¹² *Désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail, avis consultatif du 31 juillet 1922, CPJI série B n° 1 ; Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, avis consultatif du 12 août 1922, CPJI série B n° 2 ; Compétence de l'OIT pour l'examen de proposition tendant à l'organisation et à développer les moyens de production agricole, avis consultatif du 12 août 1922, CPJI série B n° 3 ; Compétence de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron, avis consultatif du 23 juillet 1926, CPJI série B n° 13 ; Ville libre de Dantzig et OIT, avis consultatif du 26 août 1930, CPJI série B n° 18 ; Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes, avis consultatif du 15 novembre 1932, CPJI série A/B n° 50.*

¹³ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif, CIJ. Recueil 1996, pp. 78-81, pars. 25-26.*

¹⁴ Dans son avis du 12 août 1922, la CPJI a constaté que les compétences de l'OIT devaient être présumées comme portant sur tous les travailleurs et qu'il fallait privilégier une interprétation large et holistique des clauses attribuant compétence à l'OIT (e.g., *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, avis consultatif du 12 août 1922, CPJI série B n° 2*, pp. 22, 24, 32).

24. Il se déduit de l'ensemble de ces éléments que la Cour est bien compétente pour répondre à la demande d'avis qui lui a été adressée, le 10 novembre 2023, par le Conseil d'administration de l'OIT.
25. Deux remarques complémentaires peuvent être formulées. En premier lieu, la France rappelle qu'il est bien établi que, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'avis consultatif, la Cour a le pouvoir de préciser l'interprétation des questions posées, voire d'en reformuler le libellé¹⁵. En effet, « un manque de clarté dans le libellé d'une question ne saurait priver la Cour de sa compétence. Tout au plus, du fait de ces incertitudes, la Cour devra-t-elle préciser l'interprétation à donner à la question, ce qu'elle a souvent fait »¹⁶. La France note que la question transmise à la Cour l'est en des termes clairs et qu'elle ne présente pas de difficulté particulière d'interprétation ou de formulation. Cette procédure porte, en effet, exclusivement sur la question de savoir si le droit de grève est ou non protégé par la Convention n° 87. Elle ne s'intéresse pas aux limites et conditions d'exercice de ce droit, ni aux compétences respectives des organes de contrôle de l'OIT pour son interprétation. La France note, en particulier, que la question posée à la Cour ne porte pas sur le *régime* du droit de grève dans le cadre de la liberté syndicale, régime dont il est bien établi qu'il présente au demeurant certaines spécificités. Le droit de grève n'est pas inconditionnel et il peut être limité et encadré par la loi.
26. En second lieu, il peut être relevé que le Conseil d'administration a demandé à la Cour « de rendre d'urgence un avis » sur la question posée. Il ressort de la pratique judiciaire de la Cour que, lorsque l'organe qui la saisit pour avis lui demande de rendre celui-ci d'urgence, « il échet pour celle-ci de prendre toutes mesures utiles pour accélérer la procédure, ainsi qu'il est prévu à l'article 103 du Règlement »¹⁷. Cette disposition prévoit en effet que

« [I]orsque l'organe ou institution autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander un avis consultatif informe la Cour que la demande appelle une réponse urgente, ou lorsque la Cour estime qu'une prompt réponse serait désirable, la Cour prend toutes mesures utiles pour accélérer la procédure et se réunit le plus tôt possible pour tenir audience et délibérer sur la demande ».

¹⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, CIJ Recueil 2004 (I), pp. 153-154, par. 38.

¹⁶ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, CIJ Recueil 2019, p. 112, par. 61.

¹⁷ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, ordonnance du 19 décembre 2003*, CIJ Recueil 2003, p. 429.

27. La France a bien pris note des considérations ayant mené l'OIT à demander une réponse urgente à la Cour. Il convient en effet de tenir compte de la situation de blocage institutionnel induite par le conflit interprétatif et l'impérieuse nécessité de mettre un terme à l'insécurité juridique générée par les divergences d'interprétation de la Convention n° 87, notamment dans le cadre de l'examen en cours des cas pays. La France estime également que la situation actuelle justifie que la question soit traitée en urgence. Elle s'en remet, sur ce point, à la sagesse de la Cour, à laquelle il reviendra d'apprécier cette urgence et d'organiser le calendrier de procédure de façon adéquate aux fins de répondre à la préoccupation exprimée par la Conseil d'administration dans le cadre – plus général – d'une bonne administration de la justice.

ÉLÉMENTS DE REPONSE A LA QUESTION POSÉE A LA COUR

28. Après des propos liminaires et relatifs au cadre méthodologique de la présente demande (I), cet exposé reviendra sur l'interprétation de la Convention n°87 au regard des moyens d'interprétation de la Convention de Vienne sur le droit des traités (ci-après « la Convention de Vienne » ou « la CVDT ») (II et III). L'exposé conclura que la Convention n°87 protège bien le droit de grève (IV).

I. Propos liminaire et cadre méthodologique

29. Le fait de savoir si le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la Convention n° 87 s'analyse comme une question relative à l'interprétation de cet instrument. Plus spécifiquement, le droit de grève n'étant pas expressément consacré par la Convention n°87, la question posée à la Cour est celle de savoir s'il est protégé implicitement par l'une ou plusieurs de ses dispositions.

30. En vue de répondre à la question posée, il convient, par conséquent, de s'en référer aux moyens d'interprétation des conventions internationales tels qu'ils sont établis par le droit international des traités. Le cadre de référence renvoie « aux règles coutumières d'interprétation des traités

qui, comme [la Cour] l'a précisé à maintes reprises, trouvent leur expression aux articles 31 et 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités »¹⁸.

31. La France, qui n'est pas partie à la Convention de Vienne sur le droit des traités, considère que ses articles 31 et 32 reflètent l'état du droit international coutumier.

32. Il convient d'emblée d'indiquer que les règles d'interprétation des traités n'imposent pas de s'en tenir à une lecture purement littérale et prévoient la possibilité de retenir le sens implicite, indirect ou induit d'un texte. Ce constat résulte, de façon claire, d'une jurisprudence constante de la Cour.

33. Dès 1932, alors que la Cour permanente de Justice internationale (ci-après la « CPJI ») était saisie d'une question d'interprétation de la Convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes, elle a affirmé que le principe d'interprétation large des compétences de l'OIT s'appliquait également au sujet de l'interprétation d'un traité à portée substantielle. En cette affaire, la Cour a déclaré ne pas être

« disposée à considérer le domaine d'activité de l'organisation internationale du Travail comme si étroitement circonscrit, au point de vue des personnes dont elle avait à s'occuper, qu'il faille supposer qu'une convention du travail soit à interpréter comme se limitant, dans son application, aux travailleurs manuels, à moins que n'apparaisse une intention opposée »¹⁹.

34. Il résulte de cette approche que, en cas de divergences d'interprétation d'une convention internationale du travail, c'est l'interprétation fonctionnelle qui doit être privilégiée. L'interprétation restrictive doit, quant à elle, être prouvée en faisant, au cas par cas, l'objet d'une justification expresse.

35. Plus largement, il est bien établi que les moyens d'interprétation des instruments internationaux ne se limitent pas aux interprétations textuelles, littérales ou grammaticales. C'est même le principe inverse qui prévaut. Par exemple, appelée dans l'affaire *Anglo-Iranian Oil Co.* à in-

¹⁸ *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, arrêt, *CIJ Recueil 2020*, p. 319, par. 61.

¹⁹ *Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes, avis consultatif du 15 novembre 1932, CPJI série A/B n° 50*, p. 374.

interpréter une déclaration unilatérale renvoyant à plusieurs traités et conventions, la Cour a souligné qu'elle « ne saurait se fonder sur une interprétation purement grammaticale du texte. Elle doit rechercher l'interprétation qui est en harmonie avec la manière naturelle et raisonnable de lire le texte »²⁰.

36. Dans l'affaire du *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes*, la CIJ a été amenée à s'interroger sur l'étendue des droits conférés par un traité conclu entre les parties au différend, en particulier pour savoir s'il accordait des droits de navigation à l'une d'elles. Dans ce contexte, elle a considéré qu'il fallait se demander si un tel droit « ne [pouvait] pas découler de dispositions ayant un objet différent mais dont il serait, dans une certaine mesure, la conséquence nécessaire »²¹. Ce raisonnement a conduit la Cour à constater, au regard de l'ensemble des dispositions du traité, que si « ce droit n'est pas garanti par l'article VI du traité », il « se déduit de l'ensemble des dispositions de celui-ci »²².

37. Ainsi, il est parfaitement possible d'admettre qu'une convention internationale assure la protection d'un droit qui n'y est pas explicitement mentionné. Il est à cet égard possible de se référer, par analogie, à la théorie dite des « compétences implicites », selon laquelle « l'organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci »²³. D'ailleurs, dans ses avis consultatifs de 1949 et de 1996, la CIJ a expressément relevé que « [c]e principe de droit a été appliqué à l'organisation internationale du Travail par la Cour permanente de Justice internationale dans son avis consultatif n°13, du 23 juillet 1926 »²⁴.

38. Un droit peut donc se déduire de l'interprétation d'une disposition d'un traité ou bien de la combinaison de plusieurs d'entre elles, conformément aux moyens d'interprétation rappelés à l'article 31 de la Convention de Vienne, dès lors qu'il résulte nécessairement des dites dispositions.

²⁰ *Anglo-Iranian Oil Co. (Royaume-Uni c. Iran)*, arrêt 22 juillet 1952, *CIJ Recueil 1952*, p. 104.

²¹ *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt, *CIJ Recueil 2009*, p. 246, par. 77.

²² *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt, *CIJ Recueil 2009*, p. 247, par. 80.

²³ CIJ, 1949, p. 182.

²⁴ CIJ, 1996, § 25.

39. Dans ce contexte, le présent exposé écrit constatera que le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est protégé par la Convention n° 87. En effet, son interprétation permet de constater qu'une lecture combinée de ses articles 3, 10 et 11 notamment implique nécessairement que celle-ci protège le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations.

40. Ces articles se lisent comme suit :

- L'article 3 dispose que « 1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action. 2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal »²⁵.
- L'article 10 énonce que « [d]ans la présente convention, le terme organisation signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs ».
- Enfin, en vertu de l'article 11 « [t]out Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical ».

41. Il s'agira, dans ce contexte, de procéder à l'interprétation de la Convention n° 87 au regard des modes d'interprétation codifiés à l'article 31 de la CVDT.

42. L'article 31 de la Convention de Vienne rappelle une « règle générale d'interprétation » des traités. Selon ses termes :

« 1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

²⁵ Nous soulignons.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus :

- a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité ;
- b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte :

- a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions ;
- b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité ;
- c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties ».

43. L'interprétation de la Convention n° 87 au regard de cette règle générale exige d'examiner le sens ordinaire de ses termes, dans leur contexte, à la lumière de son objet et de son but **(II)**. Il sera observé que l'interprétation qui se déduit du recours aux moyens de l'article 31, paragraphes 1 et 2 est confirmée par la pratique ultérieure visée au paragraphe 3 de ce même article **(III)**.

II. L'interprétation des termes de la Convention n° 87, lus dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but

44. L'interprétation des termes de la Convention n° 87, de bonne foi et à la lumière de l'objet et du but de la Convention **(A)** ainsi qu'au regard de son contexte **(B)** conduit à constater que le droit de grève est protégé par la Convention n° 87. Il pourra au passage être relevé que cette interprétation n'est, au demeurant, pas contredite par le recours aux moyens complémentaires d'interprétation de l'article 32 de la CVDT **(C)**.

A. Le sens ordinaire des termes de la Convention n° 87, interprétés de bonne foi et à la lumière de l'objet et du but de la Convention

45. L'article 31, paragraphe 1, de la CVDT rappelle la règle fondamentale selon laquelle « [u]n traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ». Cette disposition doit nécessairement être lue en conjonction avec l'article 26 de la même convention, selon lequel « [t]out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».

46. La Cour a, à plusieurs reprises, été conduite à préciser les obligations qui découlent de la bonne foi, elle-même dérivée du principe fondamental *pacta sunt servanda*. Dans l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, elle a notamment indiqué que

« [l']article 26 associe deux éléments, qui sont d'égale importance. Il dispose que : 'Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi'. De l'avis de la Cour ce dernier élément implique qu'au cas particulier c'est le but du traité, et l'intention dans laquelle les parties ont conclu celui-ci, qui doivent prévaloir sur son application littérale. Le principe de bonne foi oblige les Parties à l'appliquer de façon raisonnable et de telle sorte que son but puisse être atteint »²⁶.

47. Une telle approche paraît particulièrement pertinente au regard de la question posée à la Cour. Il appartient, en effet, à celle-ci de se départir d'une lecture littérale de la Convention n° 87 pour rechercher la façon dont les parties peuvent, de bonne foi, l'appliquer de façon raisonnable afin d'en atteindre le but.

48. Or le but que cherche à atteindre la Convention n° 87 est, sans conteste, la garantie *effective* – l'article 1^{er} de la Convention n° 87 utilise les termes « donner effet » – de la liberté syndicale et de la protection du droit syndical.

49. L'interprétation de bonne foi des termes de la Convention n° 87 – notamment le droit pour les syndicats « d'organiser leur programme d'action » (article 3) ; leur but qui est de « promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs » (article 10) ; ainsi que la référence au « libre exercice du droit syndical » (article 11) – conduit à considérer que le droit de grève est, implicitement mais nécessairement, protégé par ces dispositions.

²⁶ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, *CIJ Recueil 1997*, pp. 78-79, par. 142.

50. Soutenir l'inverse reviendrait à priver la liberté syndicale et la protection du droit syndical de l'un des moyens d'action – le *droit* de grève – essentiel à leur exercice effectif. Une telle lecture conduirait à priver grandement la Convention n° 87 de son effet utile.
51. Or, comme la Cour l'a elle-même énoncé, il serait « contraire aux règles d'interprétation généralement reconnues de considérer qu'une disposition [...], insérée dans un compromis, soit une disposition sans portée et sans effet »²⁷ ; il s'agit là du « principe bien établi d'interprétation des traités selon lequel il faut conférer aux mots un effet utile »²⁸.
52. Envisager la Convention n° 87 comme n'incluant pas, en son sein, la protection du droit de grève reviendrait à lui conférer une portée essentiellement formelle puisque privant la liberté syndicale de l'un de ses principaux, sinon son principal, levier d'action. Il est permis de douter qu'une telle approche, au demeurant difficilement compatible avec le but fixé par la Convention n° 87 – dont il convient de rappeler qu'il est de « donner effet » à la liberté syndicale – procède d'une lecture de bonne foi de celle-ci.
53. Cette acception des termes de la Convention n° 87, lus de bonne foi et à la lumière de son objet et de son but, est confirmée par la lecture des décisions ou travaux des autorités, judiciaires, quasi-judiciaires ou doctrinales, ayant déjà procédé à l'exercice d'interprétation de cet instrument ou qui se sont, plus généralement, interrogés sur la définition et la portée de la liberté syndicale au regard du droit international du travail.
54. Ces exemples sont, dans le cadre du présent exposé, livrés en tant qu'illustrations du large consensus existant autour du fait que le sens ordinaire des termes de la Convention n° 87, interprétés à la lumière de son objet et de son but, conduit nécessairement à considérer que celle-ci protège le droit de grève.
55. Ainsi, dans un arrêt de Grande chambre en date du 11 décembre 2007, la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après la « CJUE »), a indiqué que

²⁷ *Affaire du détroit de Corfou*, arrêt du 9 avril 1949, *CIJ Recueil*, p. 24.

²⁸ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, exceptions préliminaires, arrêt, *CIJ Recueil 2011*, p. 125, par 133. La Cour cite *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex*, ordonnance du 19 août 1929, *CPJI série A n° 22*, p. 13.

« le droit de mener une action collective, y compris le droit de grève, est reconnu [...] par différents instruments internationaux auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré, tels [...] la convention n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée le 9 juillet 1948 par l'Organisation internationale du travail »²⁹.

56. La Cour interaméricaine des droits de l'Homme (ci-après « la CIDH ») a, pour sa part, estimé, dans un avis consultatif rendu le 5 mai 2021, que le droit de grève était l'une des composantes (« composants ») de la liberté syndicale dans les termes suivants :

« For the purposes of this advisory opinion, which addresses the exercise of a comprehensive freedom (freedom of association), two components — the right to negotiate freely with employers concerning working conditions, and the right to strike — are essential, and their exercise is not subject to any resource constraints the state may be facing; in other words, freedom of association, the right to collective bargaining and the right to strike are rights subject to immediate enforcement, while any expansion of these rights or measures to conform them to higher-order standards is progressive »³⁰.

57. La Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH »), qui considère la liberté syndicale comme un aspect particulier de la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention, « n'a pas encore tranché la question de savoir si une interdiction de faire grève touche à un élément essentiel de la liberté syndicale au regard de l'article 11 de la Convention »³¹. Toutefois, elle considère que « le droit de grève est clairement protégé par l'article 11 »³² en ce qu'il constitue, pour les syndicats, un moyen important pour la défense des intérêts de leurs membres.

58. En ce qui concerne les organes quasi-juridictionnels, il est possible de mentionner la position des organes conventionnels des Nations Unies, bien que leurs constatations ne soient pas juridiquement obligatoires. Dans une déclaration commune sur le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'Homme ont ainsi affirmé

²⁹ CJCE, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP*, C-438/05, 11 décembre 2007, par. 43 (nous soulignons).

³⁰ CIDH, *Droits à la liberté syndicale, à la négociation collective et à la grève, et leur rapport à d'autres droits, avec une perspective de genre*, OC 27/21, 5 mai 2021, par. 118.

³¹ CEDH, *Humpert et autres c. Allemagne* [GC], n° 59433/18 et autres, 14 décembre 2023, par. 103.

³² CEDH, *Humpert et autres c. Allemagne* [GC], n° 59433/18 et autres, 14 décembre 2023, par. 104 ; *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, n° 31045/10, 8 avril 2014, par. 84.

que « le droit de grève est le corollaire de l'exercice effectif du droit de constituer des syndicats et d'y adhérer »³³.

59. De nombreux auteurs de doctrine, dont les travaux peuvent également concourir à identifier le sens de certains termes ou concepts juridiques, estiment aussi que le droit de grève constitue une composante ou un corollaire de la liberté syndicale. Une experte considère ainsi que « [l]e droit de grève [...] figure parmi les éléments essentiels du droit syndical »³⁴. Un autre auteur écrit que « [t]he right to strike can be derived not only from Convention 87 but more directly from the provisions in the ILO Constitution setting out the priority to be given to freedom of association »³⁵. Une spécialiste du droit international du travail estime que les

« commentaires du groupe des employeurs reflètent une perception historique erronée du processus ayant permis l'élaboration des réponses à ces questions [...]. Durant les soixante dernières années, les mandants de l'OIT ont reconnu qu'il existe un droit positif de grève, indissolublement lié au droit de liberté syndicale et corollaire incontournable de celui-ci »³⁶.

60. L'ensemble de ces éléments permet de constater qu'une interprétation de bonne foi de la Convention n° 87, selon le sens ordinaire de ses termes – notamment le droit pour les syndicats « d'organiser leur programme d'action » ou de « promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs » – lus à lumière de l'objet et du but de celle-ci, qui est de « donner effet » aux droits qu'elle contient, doit conduire à considérer que le droit de grève constitue, dans le cadre de cette Convention, un corollaire indissociable de la liberté syndicale.

B. Le contexte de la Convention n° 87

61. L'interprétation de la Convention n° 87 suppose également de tenir compte de son contexte, au sens de l'article 31, paragraphe 2, de la Convention de Vienne. Comme l'a indiqué la CPJI dans une affaire portant sur l'interprétation d'une convention internationale du travail,

³³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels et Comité des droits de l'homme, *Déclaration sur le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer*, E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4, 6 décembre 2019, par. 4.

³⁴ Anne-Marie La Rosa, « L'OIT, la liberté syndicale et le droit international », *RBDI*, 2000/1, p. 10.

³⁵ Jeffrey Vogt, « The Right to Strike and the ILO », *King's Law Journal*, vol. 27, n° 1, 2016, p. 117.

³⁶ Janice Bellace, « L'OIT et le droit de grève », *Revue internationale du Travail*, vol. 153, n° 1, 2014, p. 32. Voir également, Janice Bellace, « ILO Convention n° 87 and the Right to Strike in an era of Global Trade », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 39, 2018, p. 516 ; James Brudney, « The Right to Strike as Customary International Law », *The Yale Journal of International Law*, vol. 46, 2021, p. 9.

« [p]our examiner la question actuellement pendante devant la Cour, à la lumière des termes du Traité, il faut évidemment lire celui-ci dans son ensemble, et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières »³⁷.

62. En conséquence, l'interprétation de la Convention n° 87 dans son contexte suppose de tenir non seulement compte du « texte » du traité comme cela a été fait ci-dessus, mais également de tous ses éléments connexes, tels que l'intitulé et l'objet de la Convention, la combinaison de ses dispositions, la manière dont l'instrument est structuré ou encore le contenu de son préambule.
63. Plusieurs éléments peuvent être relevés à cet égard. En premier lieu, il convient de ne pas considérer les dispositions de la Convention n° 87 de façon étanche, mais bien de les lire ensemble de façon à ce qu'elles produisent leur plein effet juridique. Ce dernier résulte notamment de l'articulation des articles 3 et 10, ainsi que de l'article 11, dont il convient, pour en déployer toutes les potentialités, de retenir une lecture combinée.
64. En second lieu, la façon dont s'articulent les articles 3 et 11 peut être soulignée. En effet, l'article 3, paragraphe 2, de la Convention n° 87, situé dans une première partie relative à la « liberté syndicale », indique que « [l]es autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ». De son côté, l'article 11 de la même Convention, inclus dans une partie distincte relative à la « protection du droit syndical », indique que les Parties « s'engag[ent] à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical ». L'articulation entre ces deux dispositions montre que la Convention n° 87 entend lutter contre toute entrave à l'exercice effectif des droits conférés et qu'il appartient de l'interpréter non pas de façon restrictive, mais de sorte à lui octroyer son effet utile.
65. En troisième lieu, il peut être relevé que le Traité de Versailles, qui a en 1919 fixé les principes fondateurs de l'OIT, constitue sans nul doute un « instrument ayant rapport au traité », au sens de l'article 31, paragraphe 2, de la Convention de Vienne. L'article 427 de ce Traité,

³⁷ *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture*, CPJI, série B, n° 2, p. 22.

dont la CPJI a souligné le caractère très large³⁸, énonce que parmi ces principes figure le fait que les employés et employeurs jouiront du « droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois ». La mention « tous objets » semble impliquer que la liberté d'association inclut toutes les activités (licites) menées dans son cadre, y compris donc le droit de grève réglementé par la loi.

66. Ces différents éléments, qui se rapportent au « contexte » de la Convention n° 87, confirment de nouveau la lecture qu'il convient de retenir de la liberté syndicale qu'elle consacre, en ce sens que cette dernière inclut nécessairement le droit de grève.

C. Une interprétation non contredite par le recours aux moyens complémentaires d'interprétation des articles 32 et 33 de la CVDT

67. A titre tout à fait subsidiaire, il peut être noté que le recours aux moyens complémentaires d'interprétation rappelés à l'article 32 de la Convention de Vienne ne contredisent pas cette lecture. L'article 32 de la CVDT dispose que :

« Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 :

- a) laisse le sens ambigu ou obscur ; ou
- b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable ».

68. Il est important de rappeler que ces moyens sont « complémentaires », en ce sens qu'ils ne sauraient se substituer aux moyens principaux de l'article 31. Dans l'affaire *LaGrand*, après avoir procédé à l'interprétation d'une disposition « à la lumière de son objet et de son but », la Cour avait estimé qu'il n'était « pas nécessaire de faire appel aux travaux préparatoires pour déterminer le sens de cet article »³⁹. Elle avait toutefois, à titre superfétatoire, mobilisé les moyens complémentaires d'interprétation que sont les travaux préparatoires pour constater qu'ils ne « s'oppos[ai]ent pas à la conclusion » tirée de l'interprétation faite sur la base des moyens principaux.

³⁸ *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture*, CPJI, série B, n° 2, p. 32

³⁹ *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, CIJ Recueil 2001, p. 503, par. 104.

69. Dans les années 1930, la CPJI suivait déjà cette démarche au sujet de l'interprétation des conventions internationales du travail. Dans un avis rendu en 1932, la Cour a constaté, au terme d'une analyse de la Convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes que « [l]es travaux préparatoires confirment donc la conclusion à laquelle conduit l'étude du texte de la convention, à savoir qu'il n'y a point de motif valable pour interpréter l'article 3 autrement que d'une manière conforme au sens naturel de ses termes »⁴⁰.
70. Les travaux préparatoires de la Convention n° 87 peuvent donc être mobilisés à titre complémentaire, aux fins seulement de confirmer le sens qui se dégage de l'interprétation de la convention opérée à l'aide des moyens principaux, lequel ne laisse au demeurant place à aucun doute.
71. Or les travaux préparatoires de la Convention n° 87 sont silencieux sur la question de l'inclusion ou l'exclusion du droit de grève parmi les droits protégés par celle-ci. Au vu du constat établi au regard des moyens principaux d'interprétation, il serait certainement abusif de déduire de ce silence une intention, de la part des auteurs du traité, d'exclure le droit de grève de son champ.
72. En tout état de cause, ce constat ne permet en aucune mesure d'infirmer l'interprétation de la Convention n° 87 déduite des moyens principaux de l'article 31 de la CVDT.
73. Pour comprendre et interpréter le silence des travaux préparatoires de la Convention n° 87 sur la question du droit de grève, il n'est pas inutile d'examiner les travaux préparatoires du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (ci-après le « PIDESC »), élaboré peu de temps après l'adoption de la Convention et à laquelle l'article 8, paragraphe 3, du PIDESC fait explicitement référence.
74. Il ressort de ces travaux préparatoires que les Etats ont exprimé certaines réserves à l'égard d'une mention explicite du droit de grève dans la clause relative à la liberté syndicale pour

⁴⁰ *Interprétation de la convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes, avis consultatif du 15 novembre 1932, CPJI série A/B n° 50, p. 380 (nous soulignons).*

deux raisons essentielles. En premier lieu, la préoccupation a été exprimée de ne pas faire apparaître la grève comme un moyen privilégié d'action des syndicats par rapport à d'autres leviers. En second lieu, certains Etats ont insisté pour que la question soit considérée comme relevant de leur réglementation interne⁴¹.

75. Ces éléments montrent donc que l'absence de référence explicite au droit de grève n'était pas motivée par l'idée selon laquelle celui-ci serait complètement distinct de la liberté syndicale, mais par d'autres considérations, étrangères au débat faisant l'objet de la présente procédure consultative.
76. L'interprétation de la Convention n°87 déduite du recours au moyen de l'article 31, paragraphe 1, de la CVDT est en outre confortée par son interprétation à la lumière de ses deux versions linguistiques.
77. L'article 33, paragraphe 4, de la CVDT rappelle que lorsque se pose une question d'interprétation d'un texte authentifié en plusieurs langues, « on adoptera le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes ».
78. L'article 21 de la Convention n°87 indique que « [l]es versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi ». Or les termes « Freedom of association » utilisés dans la version anglaise ne revêtent pas exactement la même portée que les termes français de « liberté syndicale ».
79. Bien plus que « la liberté d'association » ou même « la liberté d'association professionnelle », la « liberté syndicale » se rapporte à la liberté des associations de travailleurs de s'engager dans des négociations collectives et de soutenir leurs positions de négociation par des actions, au premier rang desquelles figure la grève. Les termes « liberté syndicale » impliquent une dimension proactive – notamment en termes de moyens d'action – dans la défense des intérêts des

⁴¹ « On a soutenu que le droit de grève était essentiel à la protection des intérêts économiques et sociaux des travailleurs et au bon fonctionnement des syndicats et que, sans la reconnaissance de ce droit, le pouvoir plus grand de l'Etat et la position plus avantageuse des employeurs pourraient ne pas être effectivement contre balancés » (Rapport de la 3^{ème} Commission, A/3525, 9 février 1957, par. 68) ; « On a considéré que ce serait une erreur de mentionner particulièrement le droit de grève en passant sous silence les autres moyens par lesquels la main-d'œuvre organisée peut atteindre ses buts, et qu'en outre, mettre exagérément en lumière le droit de grève serait ne faire aucun cas des grands progrès réalisés par la coopération des travailleurs et des employeurs en matière de conventions collectives et de procédures d'arbitrage » (Rapport de la 3^{ème} Commission, A/3525, 9 février 1957, par. 68).

travailleurs qui ne ressort pas nécessairement aussi clairement des termes, plus neutres, de « freedom of association ».

80. Il convient de tenir compte des deux versions du texte de la Convention n°87 pour en déterminer le sens. A ce titre, plusieurs instructions et circulaires du Directeur général de l'OIT ou du BIT rappellent que

« [l]orsqu'une demande d'interprétation soulève une question de terminologie, les termes anglais et français des instruments en cause sont étudiés et comparés. Il convient de noter, à cet égard, que le texte des conventions est constitué de versions en langues française et anglaise qui ont font toutes deux foi et doivent être lues conjointement pour déterminer le sens de la convention »⁴².

81. Bien que le recours à l'article 33 de la CVDT ne soit pas requis en raison du caractère tout à fait clair de l'interprétation de la Convention qu'il convient de retenir en ayant recours au seul article 31, la France considère qu'il convient, en tout état de cause, de ne pas privilégier une version linguistique du texte sur une autre. En ce sens, la spécificité des termes français de « liberté syndicale » doit, le cas échéant, être prise en compte aux fins de procéder à l'interprétation de la Convention n°87.

III. Une interprétation confirmée par la pratique ultérieurement suivie dans l'application de la Convention n° 87

82. La notion de « pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité » figure à l'article 31, paragraphe 3, de la Convention de Vienne. Deux types de « pratiques » peuvent dans ce contexte être mobilisées en vue d'interpréter la Convention n° 87 : la pratique des Etats, d'une part (1), et la pratique des organes ayant autorité pour procéder à son interprétation, d'autre part (2).

⁴² BIT, *Instruction du Directeur général n° 45 – Procédure concernant les demandes d'interprétation des conventions et recommandations*, 23 décembre 1952, par. 6 ; BIT, *Circulaire n° 40 – Procédure concernant les demandes d'interprétation des conventions et recommandations*, 15 septembre 1987, par. 9.

A. *La pratique ultérieure des Parties dans l'application de la Convention n° 87*

83. La pratique ultérieure des Parties constitue un moyen d'interprétation des traités internationaux, ce que la CPJI a admis dès 1922, alors qu'elle était saisie d'une question d'interprétation d'une convention de l'OIT. La Cour avait, en effet, estimé que

« [s]i une équivoque avait existé, la Cour, en vue d'arriver à établir le sens véritable du texte, aurait pu examiner la manière dont le Traité a été appliqué. Il fut signé en juin 1919, et jusqu'au mois d'octobre 1921, aucune des Parties contractantes ne mit en question que l'agriculture rentrât dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail. Pendant la période intermédiaire, l'agriculture avait fait l'objet de maintes discussions et, par ailleurs, diverses mesures la concernant avaient été prises. A lui seul, cet ensemble de faits pourrait suffire pour faire pencher la balance en faveur de la compétence en matière agricole, s'il y avait quelque ambiguïté »⁴³.

84. Le recours à la pratique ultérieure des Parties est désormais bien établi lorsqu'il s'agit de procéder à l'interprétation d'une convention. Il ressort de la jurisprudence que « la Cour elle-même, par le passé, lorsqu'elle a été amenée à interpréter les dispositions d'un traité, a fréquemment examiné la pratique ultérieurement suivie par les parties dans l'application de ce traité »⁴⁴. Dans ce contexte, elle a régulièrement rappelé que, lorsqu'il s'agit d'interpréter un traité, il « conv[enait] de prendre en considération les positions adoptées ultérieurement par les parties »⁴⁵.

85. Plus généralement, la prise en compte des positions ultérieures des parties dans l'interprétation d'un traité présente une importance particulière. Il s'agit en effet d'une interprétation dite « authentique », ainsi que l'a rappelé la CPJI dans son avis consultatif du 6 décembre 1923 : « le droit d'interpréter authentiquement une règle juridique appartient à celui-là seul qui a le pouvoir de la modifier ou de la supprimer »⁴⁶. Le caractère « authentique » des interprétations fondées sur la pratique ultérieure des parties a également été confirmée par la Commission du droit international (ci-après la « CDI ») dans son « Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités » de 2018, plus particulièrement dans les conclusions 3, 4 et 5, et leurs commentaires.

⁴³ *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture*, CPJI série B, n° 2, pp. 38-40.

⁴⁴ *Ile de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, CIJ Recueil 1999, p. 1076, par. 50.

⁴⁵ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, CIJ Recueil 1997, p. 77, par. 138.

⁴⁶ *Jaworzina*, avis consultatif du 6 décembre 1923, CPJI série B n° 8, p. 37.

86. En vue d'identifier la pratique ultérieure des Parties à la Convention n°87, le regard peut, en premier lieu, être porté sur la pratique du groupe des gouvernements au sein de l'OIT. Nonobstant sa structure tripartite, du point de vue des règles d'interprétation issues du droit international des traités, la pratique des Etats demeure seule probante aux fins d'identifier une « pratique ultérieure des Parties ». Par conséquent, la position du groupe des gouvernements, qui reflète celle des Etats parties à la Convention n° 87 ne saurait être mise sur le même plan que la pratique du groupe des employeurs ou du groupe des travailleurs. La notion de « pratique » peut s'entendre de façon positive (par l'affirmation qu'un droit de grève serait lié à la liberté syndicale) comme négative (par une absence de protestation face aux références au droit de grève en lien avec la liberté syndicale).

87. Il doit ainsi être relevé que le groupe gouvernemental s'est, en 2015, exprimé en faveur de la reconnaissance du droit de grève comme partie intégrante de la liberté syndicale à protéger. Il ressort de cette position, adoptée par consensus à la suite de l'aggravation des désaccords régnant depuis 2012 au sein de la Commission d'application des normes de la Conférence, que

« le groupe gouvernemental reconnaît que le droit de grève est lié à la liberté syndicale, laquelle est un principe fondamental de l'OIT. Le groupe reconnaît spécifiquement que la liberté syndicale, en particulier le droit d'organiser des activités pour promouvoir et protéger les intérêts des travailleurs, ne peut être pleinement garantie sans protection du droit de grève, lequel, bien qu'il fasse partie des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT, n'est pas un droit absolu. La portée et les conditions d'exercice de ce droit sont réglementées au niveau national. Dès lors, les Etats Membres sont responsables de l'application effective et du respect des normes du travail »⁴⁷.

88. Par ailleurs, le groupe des gouvernements n'a jamais remis en cause l'interprétation constante de la Convention n° 87 par les organes de contrôle de l'OIT, laquelle associe très étroitement le droit de grève et la liberté syndicale.

89. En dehors de l'OIT, il existe également une vaste pratique tendant à reconnaître que le droit de grève constitue un corollaire de la liberté syndicale. Si celle-ci ne constitue pas nécessairement une « pratique ultérieure des parties » au sens de l'article 31, paragraphe 3, de la Convention de Vienne, elle n'en est pas pour autant dénuée de pertinence au regard de la présente procédure

⁴⁷ Conseil d'administration, 323^{ème} session, 2015, *Procès-verbaux*, GB.323/PV, 12-27 mars 2015, par. 54.

consultative. Par exemple, l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que

« les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève ».

90. De même, l'accord conclu entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique (« ACEUM ») en 2019 indique, dans la note de bas de page 6 sous l'article 23, paragraphe 3, a), qu'il « est entendu que le droit de grève est lié au droit à la liberté d'association, lequel ne peut se réaliser sans la protection du droit de grève ».

91. Il peut donc se déduire de l'ensemble de ces éléments qu'il existe bien « une pratique ultérieure des parties », au sens de l'article 31, paragraphe 3, de la Convention de Vienne, laquelle conforte l'interprétation de la Convention n° 87 opérée conformément aux paragraphes 1 et 2 du même article de la CVDT.

B. La pratique ultérieure des organes de l'OIT

92. Le paragraphe 3, alinéa b), de l'article 31 de la Convention de Vienne indique que, pour l'interprétation d'un traité, il pourra être tenu compte de « toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité ». La pratique des organes conventionnels institués aux fins de superviser l'application d'un traité rentre sans aucun doute dans cette catégorie. Il ressort en effet de la jurisprudence de la CIJ que celle-ci « estime devoir accorder une grande considération à l'interprétation adoptée par [un] organe indépendant, spécialement établi en vue de superviser l'application [d'un] traité »⁴⁸.

93. De même, dans le paragraphe 3 de la conclusion 13 de son « Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités », la CDI considère que « [l]e prononcé d'un organe conventionnel d'experts peut donner naissance ou faire référence à un accord ultérieur ou une pratique ultérieure des parties au sens du paragraphe 3

⁴⁸ *République de Guinée c. République démocratique du Congo*), fond, arrêt, CIJ Recueil 2010, p. 664, par. 66.

de l'article 31 ou à une pratique ultérieure au sens de l'article 32 [de la CVDT] ». Au sein de l'OIT, si nombre de ses organes, chargés des procédures régulières ou spéciales de contrôle, se sont prononcés sur le lien entre liberté syndicale et droit de grève⁴⁹, la pratique de deux d'entre eux – la CEACR et le CSL – paraît particulièrement pertinente à cet égard.

94. D'une part, la CEACR est chargée de l'examen périodique des mesures prises par les États en application des normes internationales du travail, parmi lesquelles figurent la Convention n°87. Dans son étude d'ensemble de 1959, qui portait, pour la première fois, sur la liberté syndicale, la CEACR a développé des observations sur le « droit des organisations d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action »⁵⁰. Elle a, dans ce cadre, estimé que l'interdiction de la grève à certains travailleurs « risqu[ait] de constituer une limitation importante des possibilités d'action des organisations syndicales » et « d'aller à l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, de la convention (n° 87) »⁵¹.

95. Cette approche a été réitérée et précisée au fil des années. Par exemple, dans son étude d'ensemble de 1994, la CEACR a indiqué que la liberté syndicale « compren[nait] en particulier [...] le droit de grève et plus généralement toute activité relative à la défense des droits des membres »⁵² et en 2013, elle a rappelé que « [l]a grève constitu[ait] un moyen essentiel permettant aux travailleurs et à leurs organisations de défendre leurs intérêts »⁵³.

⁴⁹ CIT, 58^{ème} session, 1973, *Liberté syndicale et négociation collective : Etude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport II (partie 4B), par. 107 ; CIT, 69^{ème} session, 1983, *Liberté syndicale et négociation collective : Etude d'ensemble*, rapport III (partie 4B), pars. 200-201 ; CIT, 110^{ème} session, 2022, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie A), 99-340, et CIT, 111^{ème} session, 2023, *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie A), pp. 109-368 ; Conseil d'administration, 253^{ème} session, 1992, *Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale concernant la République sud-africaine*, GB/253/15/7, mai-juin 1992, par. 303, accessible à [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/253/GB.253_15_7_fren.pdf] ; « Rapport de la Commission d'enquête instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner les plaintes au sujet de l'observation par la Grèce de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1942 [...] », *Bulletin officiel*, supplément spécial, vol. LIV, n° 2, 1971, par. 261 ; Cas n° 1364 (1987), Réclamation contre le gouvernement de la France présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT par la Confédération générale du travail (CGT), par. 140 ; Cas n° 1810 (1996), Réclamation présentée par la Confédération des syndicats ouvriers de Turquie (TURK-IS), en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT, alléguant l'inexécution par la Turquie de la convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, par. 61.

⁵⁰ CIT, 43^{ème} session, 1959, *Résumé des rapports sur les conventions ratifiées*, rapport III (partie IV), pars. 65 et s.

⁵¹ *Ibid.*, par. 86.

⁵² CIT, 81^{ème} session, 1994, *Liberté syndicale et négociation collective : Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949*, rapport III (partie 4B), par. 128.

⁵³ CIT, 101^{ème} session, 2012, *Donner un visage humain à la mondialisation : Etude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008*, rapport III (partie 1B), par. 117.

96. D'autre part, le CLS est un organe tripartite, spécialement créé en 1951 pour examiner les plaintes concernant des violations relatives à la liberté syndicale. Dès 1952, le CLS a indiqué que « le droit de grève et [celui] d'organiser des réunions syndicales [étaient] des éléments essentiels du droit syndical »⁵⁴. Cette interprétation prévaut encore aujourd'hui, comme le démontre le 404^{ème} rapport du CLS, adopté en novembre 2023, qui traite de plusieurs allégations de violation de la Convention n° 87 en raison de restrictions apportées au droit de grève⁵⁵. Dans ce rapport, le CSL rappelle explicitement « qu'il a toujours reconnu aux travailleurs et à leurs organisations le droit de grève comme moyen légitime de défense de leurs intérêts économiques et sociaux »⁵⁶.

97. Il peut être relevé que, jusqu'en 1989 au moins, soit pendant environ 40 ans, cette pratique ne semble avoir rencontré aucune opposition, de la part du groupe des gouvernements mais aussi du groupe des employeurs et de celui des travailleurs. Une telle absence d'opposition constitue également une pratique ultérieure significative.

98. Ainsi, comme le résume la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale :

« [L]'article 3 de la convention no 87, qui dispose que les organisations de travailleurs ont le droit 'd'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action', a été la base juridique à partir de laquelle les organes de contrôle de l'OIT ont élaboré une vaste jurisprudence en matière de grève et de toute action de revendication. Ils ont affirmé en particulier le principe fondamental selon lequel le droit de grève est un des moyens essentiels dont disposent les travailleurs et leurs organisations pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux »⁵⁷.

⁵⁴ CLS, *Rapport n° 2 – Cas n° 28 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)*, 1952, accessible à [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2898071].

⁵⁵ E.g., Conseil d'administration, 349^{ème} session, 2023, *Rapport du Comité de la liberté syndicale*, GB.349/INS/16, 30 octobre-9 novembre 2023, pp. 84 et s. ; pp. 146 et s.

⁵⁶ *Ibid.*, par. 203.

⁵⁷ Conseil d'administration, 253^{ème} session, 1992, *Rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale concernant la République sud-africaine*, GB/253/15/7, mai-juin 1992, par. 303, accessible à [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/253/GB.253_15_7_fren.pdf]

IV. Conclusion

99. Il ressort de l'ensemble de ces éléments qu'une interprétation de bonne foi de la Convention n° 87, conformément aux moyens d'interprétation figurant à l'article 31 de la Convention de Vienne, doit nécessairement conduire à considérer que cet instrument protège le droit de grève, en tant qu'élément indissociable de la liberté syndicale. Une telle interprétation ressort d'une lecture de bonne foi des termes de la Convention, conformément à son objet et son but et au regard de son contexte, lecture confirmée de façon non équivoque par la pratique ultérieurement suivie dans son application. La France estime donc qu'une interprétation de la Convention n° 87 au regard des moyens d'interprétation des traités énoncés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités conduit à considérer que le droit de grève des travailleurs et de leurs organisations est bien protégé par la Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948.

Diégo COLAS

Juriconsulte,

Directeur des affaires juridiques du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

AGENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE