

Note: Cette traduction a été établie par le Greffe à des fins internes et n'a aucun caractère officiel

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

**DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N^o 87 DE L'OIT
(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)**

**EXPOSÉ ÉCRIT DE L'ORGANISATION DES ÉTATS D'AFRIQUE,
DES CARAÏBES ET DU PACIFIQUE**

15 mai 2024

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
CHAPITRE PREMIER — INTRODUCTION.....	1
A. Contexte de la procédure consultative.....	1
B. Résumé de la position de l'OEACP	2
C. La Cour est compétente pour donner l'avis consultatif demandé et il n'y a pas de raison décisive pour qu'elle ne réponde pas favorablement à cette demande	3
1) La Cour est compétente pour donner l'avis consultatif demandé	3
2) Il n'y a pas de raisons décisives pour que la Cour refuse de donner l'avis consultatif demandé	5
CHAPITRE II — LE DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N° 87	6
A. Le droit de grève : un droit fondamental des travailleurs en droit international	6
B. Protection du droit de grève au titre de la convention n° 87.....	9
1) Le sens ordinaire des termes de la convention.....	10
2) L'objet et le but de la convention.....	11
3) La pratique ultérieure des parties à la convention	12
4) Les travaux préparatoires	14
CHAPITRE III — LA COMPÉTENCE DE LA CEACR POUR INTERPRÉTER LA CONVENTION N° 87	16
A. Résumé de la position de l'OEACP	16
B. Le mandat et les méthodes de travail de la CEACR	16
C. La fonction interprétative de la CEACR	19
1) La fonction interprétative de la CEACR est indissociable de son mandat d'évaluation du respect des conventions de l'OIT	19
2) La fonction interprétative de la CEACR est reconnue par les mandants et les organes de l'OIT	20
3) La fonction interprétative de la CEACR en matière de droit de grève est acceptée par la plupart des membres de l'OIT.....	22
D. Les avis de la CEACR sur le droit de grève au regard de la convention n° 87 de l'OIT	23
1) La CEACR maintient une interprétation cohérente du droit de grève depuis 1959.....	23
2) L'interprétation de la CEACR donne des orientations complètes concernant l'application du droit de grève	25
CHAPITRE IV — LE DROIT DE GRÈVE EST UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE LA TRANSITION JUSTE DANS LES PAYS DE L'OEACP	27
A. Résumé de la position de l'OEACP	27
B. L'obligation incombant aux États de respecter et de garantir le droit de grève est assortie d'un devoir d'aide et de coopération au niveau international.....	27
C. Le droit de grève est une composante reconnue de la transition juste	29

1) Le droit de grève permet la participation des travailleurs à l'élaboration des politiques requises pour une transition juste	30
2) Le droit de grève facilite la négociation collective de mesures de transition juste	31
3) Le droit de grève permet de plaider en faveur d'un partage équitable des charges.....	31
4) Le droit de grève facilite la sollicitation d'investissements créateurs d'emplois	32
D. Obligations de coopération et d'aide internationales liées au droit de grève	33
CHAPITRE V — CONCLUSIONS.....	36
CERTIFICATION.....	37
LISTE DES ABRÉVIATIONS	38
LISTE DES ANNEXES	39

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

A. CONTEXTE DE LA PROCÉDURE CONSULTATIVE

1. Le 10 novembre 2023, à sa 349^e*bis* session (spéciale), le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail (OIT) a adopté une résolution portant sur l'interprétation de la convention de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (ci-après, la « convention n° 87 » ou la « convention »), pour ce qui est du droit de grève, par laquelle il a décidé, conformément au paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, de demander à la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour ») de donner un avis consultatif sur 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 ? »¹

2. Il existe entre les mandants tripartites de l'OIT un désaccord au sujet de l'interprétation de la convention n° 87, pour ce qui est du droit de grève, qui a des incidences sur le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT². La demande visant à ce que la question soit soumise d'urgence à la Cour a été présentée pour examen au Conseil d'administration de l'OIT par le groupe des travailleurs et appuyée par 36 gouvernements³.

3. Par lettre en date du 16 avril 2024, l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) a demandé à la Cour l'autorisation de présenter un exposé écrit dans le cadre de la procédure et de formuler des observations écrites sur les exposés que d'autres participants pourraient présenter.

4. Par lettre en date du 26 avril 2024, le greffier de la Cour a fait savoir que celle-ci avait décidé, « conformément à l'article 66 du Statut, que l'OEACP était susceptible de fournir des renseignements sur la question dont la Cour [était] saisie ».

5. Le présent exposé écrit est soumis dans le délai fixé par la présidente de la Cour par ordonnance du 16 novembre 2023.

¹ Résolution adoptée par le Conseil d'administration à sa 349^e*bis* session (spéciale) le 10 novembre 2023.

² *Ibid.*

³ Nations Unies, OIT, lettre de la vice-présidente travailleuse du Conseil d'administration de l'OIT au directeur général de l'OIT, en date du 12 juillet 2023 (document n° 5) (N. B. : dans le présent exposé écrit, les mentions « document n° ... » renvoient à l'ensemble des documents pertinents soumis par l'OIT dans le cadre de la demande d'avis consultatif et disponibles sur le site Internet de la Cour) ; *ibid.*, rapport d'information, GB.349*bis*/INS/1/1, suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT, octobre 2023 (document n° 29).

6. L'OEACP est une organisation internationale créée par l'accord de Georgetown de 1975 (voir accord de Georgetown de 1975, tel que révisé en 2019⁴) pour consolider et renforcer la solidarité des États membres et promouvoir des relations de coopération plus étroites entre les peuples eu égard à leur interdépendance, leur complémentarité et leurs intérêts mutuels. Elle a pour objectif de contribuer à l'instauration de conditions propices au développement socioéconomique de ses États membres. L'OEACP, qui est la plus grande organisation formelle et structurée de pays en développement, comprend 79 États membres, situés dans trois régions (Afrique, Caraïbes et Pacifique) réparties sur trois continents, dont bon nombre sont d'anciens États coloniaux.

7. Le présent exposé écrit constitue la contribution de l'OEACP aux travaux de la Cour. L'OEACP est un ardent défenseur de la fonction judiciaire internationale de la Cour, en particulier son rôle de clarification des obligations juridiques internationales au moyen d'avis consultatifs. Cette fonction est importante dans le cas de la question soumise par l'OIT, car l'avis que donnera la Cour permettra le fonctionnement efficace du système de contrôle de cette organisation.

8. La question est d'un grand intérêt pour l'OEACP en tant qu'organisation internationale et pour les États qui en sont membres. L'OEACP souligne le rôle essentiel que joue le droit de grève en ce qu'il contribue à assurer des conditions de travail équitables et la protection de l'environnement, favorisant ainsi une transition juste et un développement durable dans ses États membres.

9. Le présent exposé écrit a pour objet de fournir à la Cour des renseignements sur le droit de grève au regard de la convention n° 87 en tant que composante fondamentale et corollaire du droit à la liberté syndicale, sur la mesure dans laquelle la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) est compétente pour interpréter la convention n° 87 et son rôle dans la protection du droit de grève ainsi que pour préciser les éléments concernant la portée de ce droit, ses limites et les conditions de son exercice légitime, et sur la contribution essentielle du droit de grève à la promotion d'une transition juste et d'un développement durable.

B. RÉSUMÉ DE LA POSITION DE L'OEACP

10. Le présent exposé écrit est divisé en cinq chapitres, suivis d'une liste de documents. Dans le premier chapitre, il est établi que la Cour est compétente pour connaître de la demande d'avis consultatif et qu'aucune raison décisive ne justifie qu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire de ne pas donner une suite favorable à cette demande. Dans le deuxième chapitre, il est précisé que le droit de grève est un droit fondamental des travailleurs reconnu par le droit international et implicitement protégé par la convention n° 87. Le troisième chapitre expose les raisons pour lesquelles la CEACR est compétente pour interpréter la convention n° 87. Le quatrième chapitre donne des indications sur l'importance cruciale du droit de grève pour une transition juste dans les pays de l'OEACP. Enfin, le cinquième chapitre résume, en conclusion, les éléments qui, selon l'OEACP, devraient servir de base à la réponse de la Cour.

⁴ Accord de Georgetown relatif à l'organisation du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), conclu à Georgetown le 6 juin 1975, tel que révisé par la décision n° 1/CX/19 de la 110^e session du Conseil des ministres ACP tenue le 7 décembre 2019 à Nairobi (Kenya), et approuvé par le neuvième sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu les 9 et 10 décembre 2019 à Nairobi (annexe 1). (N. B. : Bien qu'appelés annexes, de nombreux documents mentionnés dans les notes de bas de page sont des références juridiques. Ils sont appelés annexes dans le présent exposé écrit et dans la liste figurant à la fin de l'exposé uniquement pour faciliter leur accès par la Cour, étant donné qu'ils relèvent du domaine public. La clé USB remise au greffier ne contient que les documents suivis de la mention (document *joint*) dans la liste des annexes, qui ne sont pas accessibles au public.)

11. Pour les raisons évoquées dans le présent exposé écrit, l'OEACP avance ce qui suit :

- a) La Cour est compétente pour donner l'avis consultatif demandé par l'OIT dans la résolution adoptée par le Conseil d'administration à sa 349^e session (spéciale) et il n'y a pas de raison décisive pour qu'elle s'abstienne de donner une suite favorable à cette demande.
- b) Le droit de grève est protégé par la convention n° 87 en tant que composante fondamentale et corollaire du droit à la liberté syndicale.
- c) La CEACR est compétente pour interpréter la convention n° 87 et déterminer sa contribution à la protection du droit de grève, qui est inhérent au droit à la liberté syndicale, ainsi que pour préciser les éléments concernant la portée de ce droit, ses limites et les conditions de son exercice légitime.
- d) Le droit de grève est un élément crucial de la promotion d'une transition juste et joue un rôle essentiel dans cette transition dans les pays de l'OEACP ; la Cour devrait reconnaître et mentionner ce rôle dans son avis consultatif.

**C. LA COUR EST COMPÉTENTE POUR DONNER L'AVIS CONSULTATIF DEMANDÉ ET
IL N'Y A PAS DE RAISON DÉCISIVE POUR QU'ELLE NE RÉPONDE PAS
FAVORABLEMENT À CETTE DEMANDE**

12. L'OEACP considère 1) que la Cour est compétente pour donner l'avis consultatif demandé par l'OIT dans la résolution adoptée par le Conseil d'administration à sa 349^e session (spéciale) ; et 2) qu'il n'existe aucune raison décisive pour que la Cour ne donne pas une suite favorable à cette demande.

1) La Cour est compétente pour donner l'avis consultatif demandé

13. La Cour est compétente pour donner l'avis consultatif demandé. En application du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, « [la] Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis ». L'OEACP estime que les deux conditions déterminant la compétence de la Cour pour donner un avis consultatif, en application de l'article 65 de son Statut, sont remplies dans la présente procédure consultative.

14. Premièrement, la demande a été formulée par l'OIT, qui est une « institution ... autorisé[e] par la Charte des Nations Unies » à demander un avis consultatif à la Cour. L'article 96 de la Charte des Nations Unies prévoit que « [les] institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité ». Le paragraphe 2 de l'article IX de l'accord de 1946 entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail dispose que

« [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 les Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées »⁵.

⁵ Accord entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, 1946, article IX (document n° 2) ; approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 50 (I) du 14 décembre 1946 (document n° 3).

En 1949, la Conférence internationale du Travail (ci-après, la « CIT » ou la « Conférence ») a autorisé le Conseil d'administration du Bureau international du Travail (BIT) à demander des avis consultatifs à la Cour⁶. En outre, la Cour est le seul organe compétent pour donner des interprétations faisant autorité des conventions de l'OIT en application du paragraphe 1 de l'article 37 de la Constitution de l'OIT, qui dispose 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 ».

15. Deuxièmement, la question soumise par l'OIT est une « question juridique » au sens de l'article 65 du Statut. Dans l'avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la Cour, renvoyant à sa jurisprudence dans l'avis consultatif au sujet du *Sahara occidental*, a précisé qu'une question qui était libellée en termes juridiques et qui soulevait des problèmes de droit international était, par sa nature même, une question juridique susceptible de recevoir une réponse fondée en droit⁷. Dans l'avis consultatif sur les *Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies* (article 4 de la Charte), la Cour a expliqué que « fixer la portée d'un texte conventionnel ... [était] un problème d'interprétation et, partant, une question juridique »⁸.

16. Troisièmement, la question relève directement du champ d'activité de l'OIT, qui est défini principalement par sa Constitution. L'article 1 de la Constitution de l'OIT dispose que l'Organisation doit « travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule » et dans la déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (déclaration de Philadelphie)⁹. Ces objectifs consistent notamment à faire progresser la justice sociale et économique en établissant des normes internationales du travail, notamment sous la forme de conventions internationales, telles que la convention n° 87.

17. L'avis de la Cour aidera l'OIT à résoudre un différend important, en apportant des clarifications juridiques. En effet, la contestation par le groupe des employeurs de l'interprétation traditionnelle par la CEACR du droit de grève comme faisant implicitement partie du droit à la liberté syndicale, protégé par la convention n° 87, a entraîné une crise institutionnelle, qui a nui au fonctionnement du système de contrôle de l'OIT. En 2012, cette controverse a empêché le groupe des travailleurs et le groupe des employeurs de convenir de la liste des cas individuels à examiner par la Commission de l'application des normes de la Conférence¹⁰. Depuis 2013, cette commission n'examine plus les cas d'application de la convention n° 87 qui concernent le droit de grève. L'avis de la Cour clarifiera cet aspect critique du droit international du travail, assurant le fonctionnement efficace du système de contrôle de l'OIT.

⁶ CIT, trente-deuxième session, 1949, résolution concernant les demandes d'avis consultatifs adressées à la Cour internationale de Justice, bulletin officiel, vol. XXXII, 1949, p. 338-339 (document n° 4).

⁷ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 153, par. 37.

⁸ *Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61.

⁹ Constitution de l'OIT, préambule et annexe, déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail (déclaration de Philadelphie) (document n° 118).

¹⁰ OIT, GB.322/INS/5, initiative sur les normes : suivi de la session de 2012 de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail (CIT), octobre 2014 (document n° 34).

2) Il n'y a pas de raisons décisives pour que la Cour refuse de donner l'avis consultatif demandé

18. L'OEACP considère qu'il n'existe aucune raison décisive justifiant l'exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire de ne pas donner d'avis consultatif. Elle note que, étant donné que l'article 65 de son Statut dispose que la Cour « peut » donner un avis consultatif, celle-ci a considéré qu'elle avait le pouvoir de refuser de donner un tel avis. Cela étant, la Cour a également souligné que ce pouvoir ne devait être exercé que dans des circonstances exceptionnelles. En effet, elle est consciente que sa réponse à une demande d'avis consultatif « constitue une participation [de sa part] ... à l'action de l'Organisation et, [qu']en principe, elle ne devrait pas être refusée »¹¹.

19. La Cour ne peut donc exercer son pouvoir discrétionnaire de ne pas donner un avis consultatif que pour des « raisons décisives », lorsque cela est nécessaire pour protéger l'intégrité de sa fonction judiciaire. Elle a expliqué que « le pouvoir discrétionnaire de répondre ou non à une demande d'avis consultatif vis[ait] à protéger l'intégrité de la fonction judiciaire de la Cour en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies »¹². La Cour actuelle n'a jamais exercé ce pouvoir.

20. Si l'on garde à l'esprit cet aspect important, on note qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que celle-ci ne peut exercer ce pouvoir discrétionnaire que dans deux cas de figure. Premièrement, il existe pour la Cour une raison décisive de refuser de donner un avis consultatif si le fait de répondre à la demande « aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un État n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant »¹³. Deuxièmement, la Cour peut exercer ce pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle ne dispose pas d'éléments factuels suffisants pour donner l'avis demandé. Ainsi, dans l'avis consultatif au sujet du *Sahara occidental*, elle a souligné que ce qui était déterminant en l'espèce était de savoir si elle disposait « de renseignements et d'éléments de preuve suffisants pour être à même de porter un jugement sur toute question de fait contestée et qu'il lui faudrait établir pour se prononcer d'une manière conforme à son caractère judiciaire »¹⁴.

21. L'OEACP estime qu'il n'y a pas de raisons décisives pour que la Cour refuse d'exercer sa compétence en ce qui concerne l'avis consultatif demandé dans le cadre de la présente procédure. Tout d'abord, la demande adressée à la Cour ne s'inscrit pas dans un contexte de différends particuliers entre États. De fait, la question concerne l'OIT en tant qu'organisation internationale, ses 187 États membres et les travailleurs du monde entier. Ensuite, la demande soumise à la Cour porte sur un problème d'interprétation de traité qui ne présente aucune difficulté en matière de disponibilité d'éléments de preuve.

22. L'OEACP souligne donc qu'il n'y a pas de raisons décisives de refuser de donner l'avis ; au contraire, l'avis de la Cour revêt une importance cruciale pour le fonctionnement efficace du système de contrôle de l'OIT.

¹¹ *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71.

¹² *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 113, par. 64.

¹³ *Ibid.*, p. 117, par. 85 ; voir également *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 25, par. [33].

¹⁴ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 28-29, par. 46.

CHAPITRE II

LE DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N° 87

23. L'OEACP considère que A) le droit de grève est un droit de l'homme fondamental reconnu par le droit international ; et que B), sans le mentionner expressément, la convention n° 87 protège le droit de grève en tant que moyen d'action essentiel dont disposent les travailleurs pour promouvoir et défendre leurs intérêts.

A. LE DROIT DE GRÈVE : UN DROIT FONDAMENTAL DES TRAVAILLEURS EN DROIT INTERNATIONAL

24. Selon le droit international coutumier, le droit de grève est inscrit dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans les décisions rendues par les organes de l'ONU créés en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (« organes conventionnels »), dans les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme et les décisions rendues par les organes créés en vertu de ces instruments, y compris la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le Comité européen des droits sociaux, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dans les accords commerciaux internationaux, dans la pratique du Conseil des droits de l'homme de l'ONU et dans d'autres pratiques des États.

25. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après, « PIDESC ») reconnaît expressément, à l'alinéa *d*) du paragraphe 1 de son article 8, « le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays ». En 1990 déjà, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU expliquait que la grande majorité des observateurs considéraient les dispositions concernant le droit de grève comme « directement applicables » et que le principe de réalisation progressive ne devait pas être retenu dans ce cas¹⁵. Pour les États parties, le droit de grève constitue un élément fondamental du Pacte dans son ensemble, comme l'illustre l'objection formelle de quatre d'entre eux à la position du Koweït « se réservant le droit de ne pas appliquer » l'alinéa *d*) du paragraphe 1 de l'article 8, au motif que cette réserve posait problème compte tenu de l'objet et du but du PIDESC¹⁶.

26. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après, « PIDCP ») établit « le droit de s'associer librement avec d'autres »¹⁷. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a estimé que ce droit de s'associer librement, tel que reconnu par l'article 22, impliquait le droit de grève¹⁸.

¹⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, examen du rapport présenté par l'État partie : Luxembourg, E/1991/23 (1990), par. 129 (annexe 2).

¹⁶ Finland, communication to the UN Secretary-General, 25 July 1997; Germany, communication to the UN Secretary-General, 10 July 1997; Norway, communication to the UN Secretary-General, 22 July 1997; Sweden, communication to the UN Secretary-General, 23 July 1997 in Ben Saul, David Kinley, Jacqueline Mowbray (eds), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (OUP 2014), Appendix III (annexe 3).

¹⁷ Nations Unies, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 999, p. 171.

¹⁸ Comité des droits de l'homme, CCPR/C/EST/CO/3 (2010), examen des rapports soumis par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte, par. 15 (document n° 303); Comité des droits de l'homme, CCPR/C/DOM/CO/6 (2017), observations finales concernant le sixième rapport périodique de la République dominicaine, par. 31-32 (document n° 304); Comité des droits de l'homme, CCPR/C/EST/CO/4 (2019), observations finales concernant le quatrième rapport périodique de l'Estonie, par. 31-32 (document n° 305).

27. En 2019, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme de l'ONU ont précisé ce qui suit dans une déclaration commune :

« [L]e droit de grève est le corollaire de l'exercice effectif du droit de constituer des syndicats et d'y adhérer. [Les deux Comités] se sont ... évertués à protéger le droit de grève dans le cadre du suivi de la mise en œuvre par les États parties du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. »¹⁹

28. L'article 6 de la Charte sociale européenne reconnaît « le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ». Le Comité européen des droits sociaux a précisé que « le droit de grève est intrinsèquement lié au droit de négociation collective car il représente le moyen le plus efficace pour parvenir à un résultat favorable dans le cadre d'un processus de négociation ». Il a noté que, sans le droit de grève, le droit de négociation collective « est vidé de sa substance même » et que les restrictions au droit de grève « peuvent uniquement être admises dans des conditions bien précises »²⁰.

29. Selon l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après, « la convention européenne des droits de l'homme »), le droit de grève est inhérent au droit à la liberté d'association et au droit de fonder un syndicat. La CEDH a estimé à plusieurs reprises que le droit de grève était protégé par ledit article²¹.

30. Dans le système interaméricain, la Charte de l'Organisation des États américains (OEA), au paragraphe *c*) de son article 45²², le protocole additionnel à la convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (protocole de San Salvador), à l'alinéa *b*) du paragraphe 1 de son article 8²³, et la Charte interaméricaine des garanties sociales, à l'article 27²⁴, reconnaissent tous explicitement le droit de grève. Dans son avis consultatif OC-27/21, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a précisé que « [l]e droit de grève [était] l'un des droits fondamentaux des travailleurs »²⁵ et qu'il était inhérent au droit à la liberté d'association,

¹⁹ Déclaration commune du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité des droits de l'homme, E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4 (2019) (document n° 314), par. 4.

²⁰ *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italie*, réclamation n° 140/2016, décision sur le bien-fondé du 22 janvier 2019, par. 143-153 (annexe 4). Le Comité a également précisé que « l'exercice du droit de négociation collective et du droit de mener des actions collectives que garantiss[aient] les articles 6§2 et 6§4 de la Charte [était] essentiel à la jouissance d'autres droits fondamentaux garantis par la Charte ». Comité européen des droits sociaux, *Confédération suédoise des syndicats (LO) et Confédération suédoise des employés professionnels (TCO) c. Suède*, réclamation n° 85/2012, décision sur la recevabilité et le bien-fondé de la réclamation (2012) (document n° 316), par. 109.

²¹ Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni* (2014), par. 26-33, 75-78 et 83-106 (document n° 319) ; *ibid.*, *Ognevenko c. Russie* (2018), par. 20-23 et 54-59 (document n° 320).

²² Nations Unies, Charte de l'Organisation des États américains (adoptée le 30 avril 1948, entrée en vigueur le 13 décembre 1951), *RTNU*, vol. 48, p. 1952.

²³ Protocole additionnel à la convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, 1988, article 8 (document n° 290).

²⁴ Acta Final de la Conferencia de Bogotá — XXIX — Carta Internacional Americana de Garantías Sociales in Novena Conferencia Internacional Americana: Actas y documentos, vol. VI (Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 1948), p. 239 (annexe 5).

²⁵ Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-27/21, 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 (2021), par. 95-105 (document n° 323), par. 95.

reconnu par l'article 16 de la convention américaine relative aux droits de l'homme²⁶. En outre, elle a noté que le droit de grève était « largement reconnu dans le *corpus juris* international », faisant référence à plusieurs instruments dont la convention n° 87 de l'OIT, et qu'il « [avait] également été reconnu dans les constitutions et les législations des États membres de l'OEA ». En conséquence, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a estimé que le droit de grève était « un principe général du droit international »²⁷.

31. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples protège le droit à la liberté d'association dans son article 10, l'article 15 consacrant le droit au travail dans des conditions équitables et satisfaisantes²⁸. Dans ses principes et lignes directrices sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples explique que le droit au travail prévu à l'article 15 de la Charte oblige les États à « [a]ssurer le droit à la liberté d'association, y compris le droit de négociation collective, de grève et d'autres droits organisationnels et syndicaux pertinents »²⁹.

32. Le statut du droit de grève en tant que droit fondamental des travailleurs en droit international est conforté par son inclusion dans les accords commerciaux internationaux. Par exemple, le chapitre 23 de l'accord entre les États-Unis d'Amérique, les États-Unis du Mexique et le Canada de 2019 prévoit 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 »³⁰. De même, le protocole de 2014 de la Communauté de développement de l'Afrique australe sur l'emploi et le travail admet expressément le « recours à la grève pour autant qu'elle soit légale »³¹. En outre, il ressort de l'examen de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne (UE) et la Corée du Sud que les parties ont admis que le droit de grève était protégé par les dispositions de cet accord relatives au travail, qui figuraient au chapitre 13. Le groupe consultatif interne de l'UE, établi au titre dudit accord, a demandé instamment à celle-ci d'ouvrir le processus de consultation prévu au chapitre 13 en cas de violations graves du droit à la liberté d'association, y compris le droit de grève³². L'UE a inscrit les interventions menées en réponse à « certaines actions de grève pacifiques » parmi les questions à examiner à l'ouverture des consultations de 2018³³.

33. Enfin, dans son rapport thématique de 2016 à l'Assemblée générale, le rapporteur spécial de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, M. Maina Kiai, citant notamment la convention n° 87 de l'OIT (articles 3, 8 et 10), le PIDCP (article 8), le PIDESC (article 22), la convention européenne des droits de l'homme (article 11) et la convention américaine

²⁶ Convention américaine relative aux droits de l'homme, 1969, art. 16 (document n° 289).

²⁷ Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-27/21, droits à la liberté syndicale, à la négociation collective et à la grève, et leurs rapports à d'autres droits, dans une perspective de genre (2021), par. 95-105 (document n° 323).

²⁸ Nations Unies, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (adoptée le 27 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986), *RTNU*, vol. 1520, p 217 (Charte de Banjul).

²⁹ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, principes et lignes directrices sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

³⁰ Accord entre les États-Unis d'Amérique, les États-Unis du Mexique et le Canada, 2018, paragraphe 3 de l'article 23 (document n° 300).

³¹ Protocole sur l'emploi et le travail de la Communauté de développement de l'Afrique australe, 2014, article 6 (document n° 299).

³² EU DAG, Serious Violations of Chapter 13 of the EU-Korea FTA: Letter to Karel De Gucht, Member of the European Commission DB-REX/2014/D/109 (2014) (annexe 6).

³³ EU, Request for Consultations by the European Union (17 December 2018) (annexe 7).

des droits de l'homme (article 16), a conclu ce qui suit : « Le droit de grève est établi en droit international depuis des décennies, dans des instruments internationaux et régionaux, et est également inscrit dans les constitutions d'au moins 90 pays. [II] a, de fait, intégré le droit international coutumier. »³⁴

34. La conclusion du rapporteur spécial selon laquelle le droit de grève est une norme de droit international coutumier est incontestable. La pratique des États en la matière est bien documentée et abondante. L'uniformité et la cohérence du système de contrôle du droit de grève que l'OIT administre depuis environ sept décennies, comme on le verra plus loin, témoignent également du statut de ce droit.

B. PROTECTION DU DROIT DE GRÈVE AU TITRE DE LA CONVENTION N° 87

35. L'OEACP considère que le droit de grève est protégé par la convention n° 87. Pour interpréter la convention, elle s'appuie sur les règles d'interprétation mentionnées aux articles 31 et 32 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités³⁵, dont il est largement admis qu'ils reflètent le droit international coutumier³⁶. Le paragraphe 1 de l'article 31 dispose ce qui suit : « 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. »

36. Aux fins de l'interprétation, il faut également tenir compte de la pratique ultérieure des États parties, pour autant qu'elle établisse l'accord de ces derniers à l'égard de l'interprétation du traité, ainsi que de toute règle de droit international applicable dans les relations entre les parties³⁷. Dans certains cas, il peut également être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, comme les travaux préparatoires du traité³⁸.

37. L'OEACP considère que, si la convention n° 87 ne mentionne pas expressément le droit de grève, elle le protège implicitement en tant que moyen d'action essentiel permettant aux travailleurs de promouvoir et de défendre leurs intérêts. Cette interprétation est étayée par 1) le sens ordinaire des termes de la convention n° 87, duquel ressort nécessairement le droit de grève ; 2) le fait que le droit de grève est essentiel à la réalisation de l'objet et du but de la convention ; 3) la pratique ultérieure des parties à la convention qui confirme cette interprétation ; et 4) les travaux

³⁴ Nations Unies, rapport sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, rapporteur spécial, A/71/385 (2016) (document n° 315), par. 56.

³⁵ Nations Unies, convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, RTNU, vol. 1155, p. 331.

³⁶ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (I), p. 46, par. 65 ; *Différend relatif au droit de navigation et aux droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2009, p. 237, par. 47 ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (I), p. 110, par. 160 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 174, par. 94 ; *Avena et autres ressortissants mexicains (Mexique c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 48, par. 83 ; *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie/Malaisie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2002, p. 645-646, par. 37 ; *LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2001, p. 501, par. 99 ; *Île de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1999 (II), p. 1059, par. 18 ; *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1994, p. 21, par. 41.

³⁷ Nations Unies, convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, RTNU, vol. 155, p. 331, alinéas b) et c) du paragraphe 3 de l'article 31.

³⁸ *Ibid.*, art. 32.

préparatoires, dont il ressort que les parties auraient pu exclure expressément le droit de grève, mais ont choisi de ne pas le faire.

1) Le sens ordinaire des termes de la convention

38. L'interprétation des articles 2, 3, 8 et 10 de la convention n° 87, suivant leur sens ordinaire, amène à la conclusion que la convention comprend nécessairement le droit de grève³⁹. L'article 2 affirme le droit des travailleurs et des employeurs de « constituer » les organisations de leur choix, et de « s'[y] affilier ... à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières ».

39. L'article 3 accorde expressément aux organisations de travailleurs et d'employeurs le « droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs », d'élire leurs représentants, d'organiser leur « gestion et leur activité » et de formuler « leur programme d'action ». La définition d'une « organisation » figurant à l'article 10, à savoir toute organisation ayant pour but de promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs, confirme l'interprétation selon laquelle la convention n° 87 couvre nécessairement le droit de grève. La grève, en tant qu'outil essentiel de défense des intérêts des travailleurs, est naturellement comprise dans le sens ordinaire des termes « statuts », « règlements », « activité » et « programme d'action » tels qu'ils sont employés à l'article 3.

40. Selon l'*Oxford English Dictionary* (2024), le terme « constitution », tel qu'employé dans le texte anglais de la convention et traduit en français par « statuts », désigne un « system or body of fundamental principles according to which a nation, state, or body politic is constituted and governed » (système ou ensemble de principes fondamentaux selon lequel une nation, un État ou un corps de citoyens est constitué et régi)⁴⁰. De même, on entend par « rules », traduit en français par « règlements », les règles « framed or adopted by an organization, institution or other body for governing its conduct and that of its members » (élaborées ou adoptées par une organisation, une institution ou un autre organe pour guider sa conduite et celle de ses membres)⁴¹. On peut en déduire qu'une large marge de manœuvre est laissée pour l'adoption de dispositions propres à promouvoir et à défendre les intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris l'organisation d'actions revendicatives.

41. En outre, les termes « activité » et « programme d'action » employés à l'article 3 évoquent un large champ d'action opérationnel. Par « activité », on entend généralement l'ensemble des actions ou des engagements d'une organisation⁴², tandis que le terme « programme d'action » fait référence à une série planifiée d'actions ou d'événements⁴³. Le fait que ne soient ni expressément mentionnées ni exclues des actions particulières suppose que la convention protège un vaste ensemble d'actions, y compris le droit de grève. Toute autre interprétation viderait l'article 3 de son sens. Si des actions spécifiques telles que les grèves étaient exclues parce qu'elles ne sont pas

³⁹ Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87) (document n° 120).

⁴⁰ *Oxford English Dictionary*, s.v. « constitution (n.) », March 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.1093/OED/2107816703>.

⁴¹ *Ibid.*, « rule (n.1) », March 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.1093/OED/8650595566>.

⁴² *Ibid.*, « activity (n.) », September 2023, accessible à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.1093/OED/3459835268>.

⁴³ *Ibid.*, « programme | program (n.) », March 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.1093/OED/8131261676>.

expressément mentionnées, alors on pourrait logiquement en déduire que l'article 3 ne couvre finalement aucune action.

42. L'article 8 établit les seules limites autorisées à ces droits, en dehors du cas particulier des forces armées et de la police visé à l'article 9. Il prévoit que, dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la convention, « les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus ... de respecter la légalité ». Toutefois, la législation nationale ne doit pas porter atteinte aux garanties prévues par la convention, ce qui renforce encore le large caractère protecteur ressortant du sens ordinaire des termes qui y sont employés.

43. Par conséquent, en interprétant les termes de la convention n° 87 suivant leur sens ordinaire, il est logique de conclure que la convention couvre le droit de grève.

2) L'objet et le but de la convention

44. L'interprétation de la convention n° 87 comme un texte protecteur du droit de grève est la plus fidèle à son objet et à son but, qui sont de protéger la liberté syndicale et le droit syndical afin d'améliorer les conditions de travail et de faire progresser la paix.

45. Le paragraphe 1 de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, qui reflète le droit international coutumier, dispose que les termes du traité doivent être interprétés « dans leur contexte et à la lumière de [l']objet et [du] but » du traité. Le paragraphe 2 de cet article précise en outre que le contexte comprend le texte, y compris son préambule et ses annexes. Le raisonnement de la Cour dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières* souligne l'importance du titre d'un traité dans l'interprétation de son contexte⁴⁴.

46. La Cour permanente de Justice internationale a précisé que l'objet et le but d'un traité ne peuvent être déterminés qu'en tenant compte du traité dans son ensemble⁴⁵, une interprétation confirmée à l'alinéa ii) de la *litt. b)* du paragraphe 1 de l'article 41 de la convention de Vienne sur le droit des traités. La Cour pour sa part a considéré que le préambule était un élément important pour établir l'objet et le but du traité⁴⁶.

47. Le titre de la convention n° 87, « convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical », reflète la priorité accordée à la liberté syndicale, ce dont témoigne aussi le préambule, qui met l'accent sur « la liberté syndicale et la protection du droit syndical » et reprend le préambule de la Constitution de l'OIT, où « l'affirmation du principe de la liberté syndicale » est considérée comme l'un des « moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix ». Dans son préambule, la convention n° 87 est clairement présentée comme un instrument destiné à protéger la liberté syndicale, y compris le droit syndical, en tant que moyen d'action fondamental pour améliorer la condition des travailleurs et faire progresser la paix.

⁴⁴ *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 819, par. 47.

⁴⁵ *Compétence de l'OIT pour l'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole, avis consultatif, 1922, C.P.J.I. série B n° 3*, p 23.

⁴⁶ *Droit d'asile (Colombie/Pérou)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1950, p. 282 ; *Droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc (France c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1952, p. 196 ; *Souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie/Malaisie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2002, p. 652, par. 51.

48. Une lecture d'ensemble des dispositions de la convention est nécessaire pour déterminer précisément son objet et son but. Cet examen confirme que la convention n° 87 a pour objet et pour but de protéger la liberté syndicale, y compris le droit syndical, afin d'améliorer la condition des travailleurs et de faire progresser la paix. Ainsi, l'article 10 précise l'objectif des organisations de travailleurs : promouvoir et défendre les intérêts des travailleurs. Le paragraphe 2 de l'article 3 renforce cet objectif en interdisant « toute intervention de nature à limiter ... ou à ... entraver l'exercice légal » des droits à la liberté syndicale reconnus à l'article 2 et au paragraphe 1 de l'article 3. En outre, le paragraphe 2 de l'article 8 dispose que la législation nationale ne doit pas porter atteinte aux garanties prévues par la convention.

49. Dans cette optique, la liberté syndicale emporte nécessairement le droit de grève en tant qu'outil fondamental pour la promotion et la protection des intérêts économiques et sociaux des travailleurs en application de l'article 3. Le droit de grève est indispensable aux syndicats dans le cadre des relations professionnelles, permettant aux travailleurs d'obtenir collectivement des conditions d'emploi équitables et d'influer sur les décisions qui ont des incidences sur leur vie et le bien-être de la société. Compte tenu des dynamiques inégales des relations entre employeurs et travailleurs, ces objectifs seraient extrêmement difficiles à atteindre sans le droit de grève.

3) La pratique ultérieure des parties à la convention

50. La pratique ultérieure des parties à la convention n° 87 confirme que la convention protège le droit de grève, comme en témoignent les interprétations de la CEACR et du Comité de la liberté syndicale (CLS), l'acceptation généralisée de ces points de vue par les parties, y compris au moyen de la ratification de la convention par des dizaines d'États après la publication de ces interprétations, la confirmation par les mandants tripartites, y compris les travailleurs et les employeurs, et la protection expresse de la liberté syndicale et du droit de grève dans divers instruments relatifs aux droits de l'homme ratifiés par les États parties postérieurement à la convention n° 87.

51. Selon l[es] conclusion[s] 12 et [13] du projet de conclusions de la Commission du droit international sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités :

- Les accords et la pratique ultérieurs des parties au sens du paragraphe 3 de l'article 31 ou la pratique ultérieure au sens de l'article 32 peuvent être reflétés par des prononcés d'un organe conventionnel d'experts ou en résulter.
- Le prononcé d'un organe conventionnel d'experts, dans l'application d'un traité relevant de son mandat, peut contribuer à l'interprétation de ce traité, lors de l'application du paragraphe 1 de l'article 31 et de l'article 32⁴⁷.

52. La CEACR et le CLS ont régulièrement affirmé que la protection du droit de grève était un droit fondamental des travailleurs aux termes de la convention n° 87. En 1959 déjà, la CEACR considérait dans son étude d'ensemble que « l'interdiction de la grève aux travailleurs autres que les fonctionnaires publics agissant comme organes de la puissance publique ... risqu[ait]e de constituer une limitation importante des possibilités d'action des organisations syndicales » et pouvait être contraire au paragraphe 2 de l'article 8 de la convention⁴⁸. Depuis lors, elle a affirmé à plusieurs

⁴⁷ Nations Unies, Commission du droit international, projet de conclusions concernant les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités et commentaires y relatifs, document A/73/10 (2018), conclusion[s] 12 [et 13].

⁴⁸ CIT, quarante-troisième session, 1959, rapport III (partie IV), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 109-141 (document n° 232), p. 124.

reprises que le droit de grève était un droit fondamental des travailleurs dans ses observations aux États membres concernant l'application de la convention n° 87. Par exemple, dans son rapport de 1985 sur l'application des conventions et recommandations en République démocratique allemande, il était indiqué ce qui suit :

« Tout en prenant note du point de vue du Gouvernement, et en particulier du fait qu'il déclare qu'aucune disposition de la convention ne mentionne expressément le droit de grève, la Commission se doit cependant de rappeler que, aux paragraphes 199 à 206 de son étude d'ensemble de 1983, elle a souligné qu'en application de l'article 3, les organisations de travailleurs doivent disposer d'un certain nombre de moyens pour promouvoir et défendre leurs intérêts économiques et sociaux, et le droit de grève en est un des moyens essentiels. »⁴⁹

53. Le CLS, créé en 1951, « a toujours considéré le droit de grève comme étant un des droits fondamentaux des travailleurs et de leurs organisations dans la mesure seulement où il constitu[ait] un moyen de défense de leurs intérêts économiques »⁵⁰. En 1956, il a réaffirmé que le droit de grève « [était] généralement considéré comme partie intégrante du droit général des travailleurs et de leurs organisations pour défendre leurs intérêts économiques »⁵¹. Il a expliqué qu'il considérait le « droit de grève comme l'un des moyens essentiels de défense des intérêts économiques et sociaux des travailleurs et de leurs organisations »⁵².

54. La ratification de la convention n° 87 par 122 des 158 États membres depuis 1959 témoigne de l'acceptation généralisée de ces points de vue par les parties à la convention⁵³. Il apparaît ainsi que 122 États ont ratifié la convention après que la CEACR eut précisé pour la première fois que cet instrument protégeait le droit de grève en tant qu'élément inhérent du droit à la liberté syndicale.

55. En outre, l'interprétation selon laquelle le droit de grève était protégé par la convention n° 87 a été confirmée par les mandants tripartites de l'OIT, y compris les travailleurs et les employeurs. La CIT, composée de délégués des gouvernements, des travailleurs et des employeurs, a affirmé à plusieurs reprises dans diverses résolutions adoptées depuis les années 1950 qu'elle

⁴⁹ CIT, soixante et onzième session, 1985, rapport III (partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 190-192 (République démocratique allemande) (document n° 165), par. 3. Voir également *ibid.*, soixante-dix-neuvième session, 1992, rapport III (partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 219-222 (Colombie) (document n° 166) ; *ibid.*, quatre-vingt-troisième session, 1996, rapport III (partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 172-173 (Tchad) (document n° 167) ; *ibid.*, quatre-vingt-dix-neuvième session, 2010, rapport III (partie 1A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 64-66 (Australie) (document n° 168) ; *ibid.*, 100^e session, 2011, rapport III (partie 1A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 160-162 (Royaume-Uni) (document n° 169) ; *ibid.*, 102^e session, 2013, rapport III (partie 1A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 171-172 (Fédération de Russie) (document n° 170).

⁵⁰ BIT, *La liberté syndicale — Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale* du Conseil d'administration du BIT, sixième édition, 2018, p. 143-183 (document n° 282), p. 143.

⁵¹ GB.323/INS/5/Appendice III, l'initiative sur les normes, document de référence pour la réunion tripartite sur la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, pour ce qui est du droit de grève ainsi que les modalités et pratiques de l'action de grève au niveau national (révisé) (Genève, 23-25 février 2015), mars 2015 (document n° 108), p. 16.

⁵² BIT, *La liberté syndicale — Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale* du Conseil d'administration du BIT, sixième édition, 2018, p. 143-183 (document n° 282), p. 149.

⁵³ BIT, ratifications de C087 — convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, accessible à l'adresse suivante : https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232:NO.

considérerait le droit de grève comme un élément essentiel de la liberté syndicale⁵⁴. Ce n'est que vers la fin des années 1980 que le groupe des employeurs a « commencé à mettre en doute la validité de certaines conclusions de la Commission d'experts », ce qui a entraîné une polarisation des positions qui a fini par mettre en danger « l'intégrité du système de contrôle »⁵⁵.

56. Enfin, une autre pratique ultérieure confirmant l'interprétation selon laquelle la convention n° 87 protège le droit de grève est celle de la ratification par plusieurs États parties ayant ratifié la convention de divers instruments relatifs aux droits de l'homme reconnaissant expressément le droit à la liberté d'association et le droit de grève. Il s'agit notamment d'instruments qui consacrent expressément le droit de grève : la Charte sociale européenne (article 6), initialement adoptée en 1961 et révisée en 1996, le PIDESC (article 8), adopté en 1966, et le protocole de San Salvador (article 8), adopté en 1988.

4) Les travaux préparatoires

57. Les principaux moyens d'interprétation, y compris la pratique ultérieure, établissent sans équivoque que la convention n° 87 protège le droit de grève. Il n'est donc pas nécessaire de s'appuyer sur les travaux préparatoires de cette convention. Selon l'article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités et le droit international coutumier, les travaux préparatoires constituent un moyen complémentaire d'interprétation, à n'employer que lorsque les méthodes principales « laisse[nt] le sens ambigu ou obscur » ou conduisent à un résultat « qui est manifestement absurde ou déraisonnable ». Ces conditions ne sont pas réunies s'agissant de l'interprétation de la convention n° 87.

58. Bien que le recours aux travaux préparatoires ne soit pas justifié, ceux-ci corroborent, si besoin était, la protection du droit de grève par la convention n° 87. Ces travaux montrent que les rédacteurs ont pris en considération le droit de grève⁵⁶. La décision délibérée de ne pas exclure expressément le droit de grève, nonobstant son association reconnue avec le droit à la liberté syndicale, amène à penser que son inclusion dans le champ d'application de la convention a été jugé souhaitable. Cette interprétation est étayée par les observations d'experts internationaux en droit du travail :

« Compte tenu des contraintes de temps auxquelles le Comité de la liberté syndicale et des relations professionnelles devait faire face, ses membres tripartites ont indiqué qu'ils étaient unis dans un désir profond de parvenir à un accord sur un texte ... Il apparaît qu'ils ont opté pour la solution pragmatique consistant à considérer que le droit de grève était implicite dans le droit à la liberté syndicale, tout en souhaitant éviter les embûches de la définition des contours exacts de ce droit. »⁵⁷

⁵⁴ Voir, par exemple, CIT, quarantième session, 1957, résolution concernant l'abrogation des lois dirigées contre les organisations syndicales de travailleurs dans des États membres de l'Organisation internationale du Travail (document n° 133) ; *ibid.*, cinquante-quatrième session, 1970, résolution concernant les droits syndicaux et leurs relations avec les libertés civiles (document n° 136) ; *ibid.*, cinquante-septième session, 1972, résolution concernant la politique d'oppression coloniale, de discrimination raciale et de violation des droits syndicaux par le Portugal en Angola, au Mozambique et en Guinée-Bissau (document n° 137).

⁵⁵ CIT, quatre-vingtième session, 1993, rapport de la Commission de l'application des normes, par. 9-25 (document n° 100), par. 11.

⁵⁶ Voir, par exemple, mémorandum et projet de résolution soumis par la Fédération américaine du travail au Conseil économique et social sur les garanties d'exercice et de développement du droit syndical, 1947 (document n° 142), projet de résolution, paragraphe H) de l'article I.

⁵⁷ J. Vogt, J. Bellace, L. Compa, K. D. Ewing, J. Hendy, K. Lörcher, T. Novitz, *The Right to Strike in International Law* (Hart 2021), p. 167 (annexe 8).

59. Ainsi, l'ensemble des moyens d'interprétation prévus par les articles 31 et 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités et le droit international coutumier concourent à la même conclusion irréfutable : le droit de grève est protégé par la convention n° 87.

CHAPITRE III

LA COMPÉTENCE DE LA CEACR POUR INTERPRÉTER LA CONVENTION N° 87

A. RÉSUMÉ DE LA POSITION DE L'OEACP

60. La CIT a créé la CEACR qui est chargée d'examiner les rapports des gouvernements sur les mesures adoptées pour donner effet aux dispositions des conventions de l'OIT auxquelles les États sont parties et de fournir une évaluation impartiale de l'application de ces mesures (section B). Aux fins de l'évaluation du respect par les États des obligations qui leur incombent au titre des conventions de l'OIT, la CEACR doit préciser la signification des dispositions desdites conventions, faire part de son point de vue à leur sujet et définir leur portée juridique. Pour la bonne exécution de son mandat, elle doit donc interpréter les conventions de l'OIT afin de déterminer leur signification et leur portée juridique. Bien qu'elles n'aient pas de caractère contraignant, ses interprétations ont un grand pouvoir de persuasion en raison de l'impartialité, de l'indépendance et de l'expertise de cet organe (section C). La CEACR a maintenu des positions constantes sur le droit de grève, auxquelles la plupart des États membres de l'OIT et des mandants tripartites ont souscrit (section D).

B. LE MANDAT ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL DE LA CEACR

61. Les réflexions concernant le chapitre relatif au travail des traités de paix de 1919, qui ont abouti à la Constitution de l'OIT, étaient guidées en partie par la notion de « contrôle mutuel » : les États membres de l'OIT seraient liés par les conventions communément ratifiées, de manière à prévenir la concurrence déloyale entre eux⁵⁸. Les États se sont donc employés à mettre en place les moyens d'assurer que les autres États membres appliquent les conventions de l'OIT qu'ils avaient ratifiées⁵⁹. L'article 408 de la partie XIII du traité de Versailles, devenu l'article 22 de la Constitution de l'OIT, a fait suite à cette préoccupation en exigeant des États membres qu'ils fassent rapport sur les mesures prises par eux pour mettre à exécution les conventions auxquelles ils avaient adhéré⁶⁰.

62. Jusqu'en 1926, c'est la CIT qui examinait les rapports des États membres soumis en application de l'article 408 de la partie XIII du traité de Versailles⁶¹. En 1926, face à l'augmentation constante du nombre de rapports, la CIT a recommandé la création de deux commissions pour l'aider à examiner ces documents⁶², lesquelles constituent désormais les deux piliers du système de contrôle de l'OIT⁶³.

63. Premièrement, la Conférence a recommandé que soit instituée chaque année une commission qui serait chargée d'examiner les résumés des rapports présentés par les gouvernements au directeur général, qui devaient ensuite être soumis aux délégués à la Conférence pour qu'ils

⁵⁸ BIT, document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, février 2013, p. 3 (document n° 103).

⁵⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁰ Partie XIII du traité de paix de Versailles, 1919 (document n° 70).

⁶¹ BIT, document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, février 2013, p. 3 (document n° 103).

⁶² CIT, huitième session, 1926, compte rendu des débats, annexe VII : résolution concernant les moyens pour la Conférence d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du traité de Versailles, p. 429 (document n° 73).

⁶³ Conseil d'administration, questions découlant des travaux de la Conférence internationale du Travail, suivi de la décision prise par la Conférence internationale du Travail sur certaines questions découlant du rapport de la Commission de l'application des normes, 317^e session, Genève, 6-28 mars 2013, p. 7, par. 19 (annexe 9).

formulent leurs observations⁶⁴. Cette commission, dénommée au départ Commission de la Conférence, est aujourd'hui connue sous le nom de Commission de l'application des normes de la Conférence. Deuxièmement, la Conférence a demandé au Conseil d'administration de nommer une commission technique d'experts qui serait chargée d'examiner les rapports, d'y ajouter des renseignements supplémentaires et de rédiger un rapport sur la base de ces éléments⁶⁵. Cette commission d'experts sera plus tard appelée Commission d'experts pour l'application des conventions ou CEAC. En 1947, le mot « recommandations » a été ajouté pour arriver à son appellation actuelle.

64. Le premier mandat de la Commission d'experts, comme on l'appelait alors, a été défini dans le rapport de la Commission chargée de l'examen des rapports annuels présentés en exécution de l'article 408 du traité de Versailles, établie par la Conférence internationale du Travail en 1926⁶⁶. Il était indiqué que, parmi ses fonctions, la Commission d'experts noterait les cas où les renseignements fournis semblaient ne pas suffire pour l'intelligence complète soit de la situation en général, soit des positions particulières des États à l'égard des conventions de l'OIT, appellerait l'attention sur les cas dans lesquels des pays différents adoptaient des interprétations divergentes des dispositions des conventions et établirait un rapport technique fondé sur les rapports des gouvernements à l'intention du directeur général de l'OIT⁶⁷. Initialement, la Commission était composée de huit experts et d'un membre suppléant, nommés par le Conseil d'administration⁶⁸. Son mandat a été modifié au fil des ans en fonction de l'augmentation de la charge de travail et de l'évolution des besoins de l'OIT⁶⁹. Fait important, le mandat a été élargi à la suite des amendements apportés en 1946 à la Constitution de l'OIT, qui ont conduit à de nouvelles obligations des gouvernements en matière de présentation de rapports⁷⁰. Il reste inchangé depuis 1947⁷¹.

⁶⁴ CIT, huitième session, 1926, compte rendu des débats, annexe VII : résolution concernant les moyens pour la Conférence d'utiliser les rapports présentés en exécution de l'article 408 du traité de Versailles, p. 429 (document n° 73).

⁶⁵ BIT, document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, février 2013, p. 429 (document n° 103). Les termes exacts utilisés par la Conférence étaient les suivants :

« ayant pour mission d'utiliser ces renseignements de la façon la meilleure et la plus complète et d'obtenir telles données prévues dans les formulaires approuvés par le Conseil d'administration et qui pourraient paraître nécessaires pour compléter les informations déjà fournies, cette Commission devra présenter au Conseil d'administration un rapport que le Directeur, après avis de ce Conseil, annexera à son résumé des rapports annuels soumis à la Conférence en vertu de l'article 408 ».

⁶⁶ CIT, huitième session, 1926, compte rendu des débats, annexe V, article 408 du traité de Versailles, p. 393-408 (document n° 72). Voir aussi BIT, document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, février 2013, p. 4, par. 10 (document n° 103).

⁶⁷ CIT, huitième session, 1926, compte rendu des débats, annexe V, article 408 du traité de Versailles, p. 393-408 (document n° 72).

⁶⁸ BIT, document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, février 2013, p. 4, par. 13 (document n° 103).

⁶⁹ Ces besoins ont été mis en évidence dans différents rapports et résolutions. Voir ceux mentionnés dans BIT, document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, février 2013, p. 6-7, par. 21-27 (document n° 103).

⁷⁰ Procès-verbaux de la 103^e session du Conseil d'administration, décembre 1947, questions résultant de l'examen des rapports annuels sur l'application des conventions et de l'élargissement du mandat de la Commission d'experts, p. 58-60 (document n° 74) ; *ibid.*, p. 174-180 (document n° 75). La CEACR a elle-même noté que les amendements constitutionnels avaient « largement étendu les obligations des gouvernements de soumettre des rapports ». BIT, document d'information sur l'historique et l'évolution du mandat de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, février 2013, p. 7, par. 29 (document n° 103).

⁷¹ GB.349bis/INS/1/1, suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT — rapport d'information du Bureau, octobre 2023, par. 79 (document n° 29).

65. Conformément à son mandat actuel, la CEACR procède à une évaluation impartiale et technique de l'application des normes internationales du travail dans les États membres de l'OIT. Pour ce faire, elle examine plus particulièrement trois types de documents :

- a) les rapports annuels prévus par l'article 22 de la Constitution et portant sur les mesures prises par les États membres afin de donner effet aux dispositions des conventions auxquelles ils sont parties ainsi que les informations fournies par ces États concernant les résultats des inspections ;
- b) les informations et rapports concernant les conventions et recommandations communiqués par les États membres, conformément à l'article 19 de la Constitution ;
- c) les informations et rapports sur les mesures prises par les États membres, en vertu de l'article 35 de la Constitution⁷².

66. Aujourd'hui, la CEACR est composée de 20 membres, nommés par le Conseil d'administration sur recommandation du directeur général pour des périodes renouvelables de trois ans⁷³. Les membres sont nommés à titre personnel parmi des experts impartiaux originaires de toutes les régions du monde, ce qui permet à la Commission d'être directement informée des différents systèmes juridiques, économiques et sociaux⁷⁴. La Commission a toujours indiqué que les principes qui guident ses travaux étaient l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité⁷⁵.

67. La Commission organise ses travaux comme suit. Elle se réunit aux dates fixées par le Conseil d'administration et mène ses travaux à huis clos, ses documents et délibérations étant confidentiels⁷⁶. Elle attribue à chacun de ses membres une responsabilité initiale soit pour un groupe de conventions, soit pour un sujet⁷⁷. Elle peut également créer des groupes de travail spécialisés lorsqu'il s'agit de questions complexes⁷⁸. Les conclusions préliminaires des membres des groupes de travail sont présentées à la Commission en séance plénière sous forme de projets d'observations et de directives directes ; les commentaires de la Commission sont traditionnellement adoptés par consensus⁷⁹.

68. La CEACR établit un rapport général qui donne un aperçu de la manière dont elle entreprend ses travaux, décrit la mesure dans laquelle les États membres ont rempli les obligations que leur fait la Constitution en ce qui concerne les normes internationales du travail et appelle l'attention sur des questions d'intérêt général découlant de ses travaux⁸⁰. Elle formule également des observations particulières, généralement réservées aux cas graves ou prolongés de non-exécution, concernant i) l'application de conventions ratifiées dans les États membres ; ii) le respect de l'obligation de faire rapport ; et iii) la soumission des conventions et recommandations aux autorités

⁷² BIT, manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail, 2019, p. 36, par. 60 (document n° 59).

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ CIT, 108^e session, 2019, rapport III (partie), rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations, p. 2.

⁷⁵ BIT, manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail, 2019, p. 36, par. 60 (document n° 59).

⁷⁶ *Ibid.*, p. 36, par. 61 (document n° 59).

⁷⁷ *Ibid.* (Document n° 59.)

⁷⁸ *Ibid.*, p. 37, par. 61 (document n° 59).

⁷⁹ BIT, manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail, 2019, p. 37, par. 61 (document n° 59).

⁸⁰ *Ibid.*, p. 37, par. 62 (document n° 59) ; CIT, 111^e session, 2023, rapport III (partie A), rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations, p. 37.

nationales compétentes⁸¹. Elle établit également une étude d'ensemble dans laquelle elle examine l'état de la législation et de la pratique dans un domaine donné couvert par un nombre déterminé de conventions et de recommandations. Cette étude concerne tous les États membres, qu'ils aient ou non ratifié les conventions en question⁸². Enfin, la CEACR a recours aussi à des demandes directes, qui consistent en de nouveaux commentaires individuels adressés aux gouvernements, et enregistre les réponses reçues aux questions soulevées dans une demande directe qui ne donnent pas lieu à d'autres commentaires⁸³.

69. Le rapport annuel de la CEACR est divisé en deux volumes. Le premier volume, appelé rapport III (partie A), se compose de deux parties : la partie I, qui est le rapport général, et la partie II, où sont regroupées les observations sur des cas particuliers⁸⁴. Le deuxième volume contient l'étude d'ensemble (rapport III, partie B). Le rapport annuel de la Commission d'experts est soumis au Conseil d'administration, puis transmis à la CIT, qui se tient généralement en juin de chaque année⁸⁵. Les conclusions complètes de la CEACR, y compris les demandes directes, sont ensuite publiées sur le site Internet de l'OIT⁸⁶.

C. LA FONCTION INTERPRÉTATIVE DE LA CEACR

1) La fonction interprétative de la CEACR est indissociable de son mandat d'évaluation du respect des conventions de l'OIT

70. Dans l'exercice effectif de son mandat, la CEACR doit interpréter les conventions de l'OIT pour pouvoir faire part de ses vues sur leur contenu et leur signification et, le cas échéant, déterminer leur portée juridique. Elle garde la même position depuis 1972, lorsqu'elle a reconnu que « aux termes de son mandat, [elle] n'[était] pas appelée à donner une interprétation des conventions », tout en soulignant que « pour remplir sa fonction qui [était] d'évaluer l'application des conventions, il [lui] appart[enait] d'examiner la signification de certaines dispositions des conventions et d'exprimer ses vues à leur sujet »⁸⁷. Elle a donc suivi une « approche fonctionnelle » dans l'exercice de son rôle, considérant que l'examen du contenu et de la signification des dispositions des conventions « [faisait] nécessairement partie intégrante de sa fonction d'évaluation du champ d'application et de la mise en œuvre des conventions »⁸⁸. Cette façon de procéder s'inscrit parfaitement dans la jurisprudence de la Cour qui, dès 1949, a souligné que les organisations internationales « [devaient] être considér[ées] comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils [n'étaient] pas expressément énoncés dans la Charte, [leur

⁸¹ BIT, manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail, 2019, p. 37, par. 62 (document n° 59) ; CIT, 111^e session, 2023, rapport III (partie A), rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations, par. 106.

⁸² BIT, manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail, 2019, p. 37, par. 62 (document n° 59) ; CIT, 111^e session, 2023, rapport III (partie A), rapport du Comité d'experts sur l'application des conventions et recommandations, p. 3.

⁸³ BIT, manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail, 2019, p. 37-38, par. 62 (document n° 59).

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, p. 37-38, par. 63 (document n° 59).

⁸⁶ *Ibid.*, p. 37 (document n° 59).

⁸⁷ CIT, soixante-troisième session, 1977, rapport III (partie 4A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, par. 32 (document n° 98).

⁸⁸ CIT, 100^e session, 2011, rapport III (partie 1A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, par. 10-12 (document n° 101).

étaient], par une conséquence nécessaire, conférés ... en tant qu'essentiels à l'exercice de [leurs] fonctions »⁸⁹.

71. La CEACR n'exerce ce pouvoir inhérent que « lorsque c'est nécessaire » et reconnaît toujours qu'il appartient à la Cour de fournir des interprétations définitives au regard de la Constitution de l'OIT. Elle a également signalé qu'« il [lui] appar[ai]ssait donc que, tant que ces vues [n'étaient] pas contredites par la Cour internationale de Justice, elles [étaient] réputées valables et communément admises »⁹⁰. En outre, dans l'exercice de sa fonction interprétative, la CEACR suit les règles établies dans la convention de Vienne sur le droit des traités. En particulier, elle observe qu'elle

« s'est toujours dûment attachée au sens des mots, dans leur contexte, à la lumière du but et de l'objet de la convention, comme prévu à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités en prenant en considération de manière égale les deux versions authentiques des conventions de l'OIT »⁹¹.

Elle tient également dûment compte de l'article 32, qui dispose qu'il peut être fait appel à des moyens d'interprétation complémentaires 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 le laisse ambigu ou obscur ou conduit à un résultat absurde ou déraisonnable⁹².

72. Cette conception des fonctions de la CEACR est la seule qui permette le bon fonctionnement de l'OIT, car la Cour ne peut être saisie chaque fois qu'une question d'interprétation sur le sens et la portée juridique des conventions de l'OIT se pose dans le cadre du fonctionnement normal de cette organisation. Ainsi, le BIT — le secrétariat de l'organisation — exerce occasionnellement des fonctions interprétatives lorsque les gouvernements le demandent, généralement avant qu'ils ne prennent la décision de ratifier une convention⁹³.

2) La fonction interprétative de la CEACR est reconnue par les mandants et les organes de l'OIT

73. Les mandants de l'OIT reconnaissent depuis longtemps la fonction interprétative de la CEACR. Dès 1987, les porte-parole des employeurs et des travailleurs, s'exprimant au nom de la grande majorité de ces groupes de membres, et un certain nombre d'États ont rejeté une proposition visant à limiter les fonctions de la CEACR en établissant des règles pour l'exercice de son mandat. Face aux critiques formulées à l'égard du rôle interprétatif de la CEACR, les porte-parole des membres employeurs et travailleurs ont fermement défendu ce rôle :

« Le porte-parole des membres employeurs, parlant au nom de la grande majorité de ces membres, a rejeté l'argument selon lequel la Commission d'experts aurait outrepassé son mandat. Le porte-parole des membres travailleurs, parlant au nom de la

⁸⁹ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949*, p. 182–183.

⁹⁰ CIT, soixante-dix-septième session, 1990, rapport de la Commission de l'application des normes, par. 20 (document n° 77).

⁹¹ CIT, 100^e session, 2011, rapport III (partie 1A), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, par. 10-12 (document n° 101).

⁹² *Ibid.*

⁹³ GB.349bis/INS/1/1, suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT — rapport d'information du Bureau, octobre 2023, par. 84 (document n° 29).

grande majorité de ces membres, a rappelé que la Commission d'experts n'était pas un tribunal et ne se comportait pas comme tel et a redit sa conviction que la [dite] commission [] devait rester au-dessus de la mêlée et garder son autonomie. Les membres gouvernementaux de la République fédérale d'Allemagne, de la Belgique et de la France ont été d'accord que la Commission d'experts avait une fonction technique et non pas juridictionnelle. Son rapport, dans lequel elle évalue l'effet donné aux conventions, d'un point de vue strictement juridique, sert de base au dialogue qui s'institue à la Commission de la Conférence. Les membres gouvernementaux de la Belgique et de la France ont rappelé que c'était parce qu'il était impossible à la Conférence d'examiner elle-même les rapports fournis par les gouvernements que la Commission d'experts avait été créée après l'adoption de la Constitution de l'OIT, afin d'aider la Conférence. »⁹⁴

74. En 2014, lors d'un processus consultatif entre le directeur général et tous les groupes sur le fonctionnement du système de contrôle de l'OIT, « un consensus s'est semble-t-il dégagé autour de l'idée que l'évaluation, par les experts, de l'application des conventions ratifiées comport[ait] une part inhérente et nécessaire d'interprétation »⁹⁵. Le rapport a établi en outre que « les consultations confirm[aient] que les mandants [étaient] très favorables au rôle et à l'autorité de la Commission de l'application des normes de la Conférence et de la Commission d'experts en tant que composantes cruciales et complémentaires du système de contrôle »⁹⁶. Les États membres, notamment par la voix des représentants des gouvernements et des représentants régionaux, ont également expressément manifesté leur soutien aux sessions du Conseil d'administration⁹⁷.

75. Les organes de l'OIT eux-mêmes, notamment le Conseil d'administration, dans lequel les trois mandants de l'organisation sont représentés, et le BIT ont aussi souscrit au rôle interprétatif de la CEACR ces dernières décennies. En 1993, le Conseil d'administration a indiqué qu'« il [était] clair que la Commission [avait] assumé un rôle plus autonome en matière d'interprétation, comme elle l'[avait] fait du reste dans d'autres domaines sans rencontrer d'objections de principe. Cette expansion répondait en effet à des nécessités inhérentes à sa tâche »⁹⁸. Trente ans plus tard, la position est restée inchangée. Le Conseil d'administration a récemment souligné que « les avis interprétatifs des organes de contrôle repos[aient] invariablement sur le principe selon lequel un certain degré d'interprétation [était] inhérent à toute fonction de surveillance de l'application d'un instrument » et que les avis de ces organes, en particulier ceux de la Commission d'experts, « revêt[aient] une force morale considérable en raison du statut éminent de leurs membres et de la nature quasi judiciaire des fonctions qui leur incomb[aient] »⁹⁹. Il a en outre fait observer que les avis et les conclusions de la CEACR « [avaient] été directement invoqués par des juridictions internationales », notamment la CEDH, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, ainsi que par différents organes conventionnels compétents en matière de droits de l'homme, des points de contact nationaux pour

⁹⁴ CIT, soixante-treizième session, Genève, 1987, procès-verbaux, n° 24, rapport de la Commission de l'application des conventions et recommandations, première partie : rapport général, par. 27 (annexe 10).

⁹⁵ GB.320/LILS/4, l'initiative sur les normes : suivi des événements relatifs à la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail lors de la session de la CIT en 2012, mars 2014, par. 13 (document n° 83).

⁹⁶ *Ibid.*, par. 24.

⁹⁷ Procès-verbaux de la 320^e session du Conseil d'administration, mars 2014, par. 582-584, 587-589 et 591-592 (document n° 84).

⁹⁸ GB.256/SC/2/2, article 37, paragraphe 2, de la Constitution et interprétation des conventions internationales du travail, mai 1993, par. 26 (document n° 96).

⁹⁹ GB.349bis/INS/1/1, suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT — rapport d'information du Bureau, octobre 2023, par. 85 (document n° 29).

les principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'intention des entreprises multinationales et dans le cadre de procédures d'arbitrage¹⁰⁰.

76. Pour sa part, le BIT a également constaté depuis longtemps le développement parallèle d'un mécanisme d'interprétation en tant que « mécanisme[] de substitution ... qui permette[] de régler, jusqu'à un certain point, les difficultés courantes sans la lourdeur dissuasive de la procédure de demande d'avis à la Cour »¹⁰¹.

3) La fonction interprétative de la CEACR en matière de droit de grève est acceptée par la plupart des membres de l'OIT

77. En septembre 2023, la CEACR avait, au cours des 65 années précédentes, formulé un grand nombre d'observations sur le droit de grève dans tel ou tel pays, dans le cadre de son activité de contrôle régulier et de l'examen des rapports présentés au titre de l'article 22 de la Constitution¹⁰². L'ampleur du travail accompli par la Commission à cet égard est attestée par les 75 observations relatives à l'exercice du droit de grève qu'elle a adressées aux États membres en seulement deux ans¹⁰³.

78. Les États ont accepté les avis et recommandations de la CEACR et en ont tiré parti dans la mise en œuvre de la convention dans le cadre de leur système juridique national, de leur législation nationale, des instruments internationaux et des décisions de justice. Parmi les États considérés, on peut citer notamment les suivants : Grèce¹⁰⁴, Japon¹⁰⁵, Honduras¹⁰⁶, Philippines¹⁰⁷, Panama¹⁰⁸, Bolivie¹⁰⁹, Égypte¹¹⁰, Nicaragua¹¹¹, Guinée¹¹², Burkina Faso¹¹³, Pologne¹¹⁴, Algérie¹¹⁵, Bulgarie¹¹⁶,

¹⁰⁰ GB.349bis/INS/1/1, suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT — rapport d'information du Bureau, octobre 2023, par. 87-88 (document n° 29).

¹⁰¹ GB.256/SC/2/2, article 37, paragraphe 2, de la Constitution et interprétation des conventions internationales du travail, mai 1993, par. 10 (document n° 96).

¹⁰² GB.349bis/INS/1/1, suite à donner à la demande du groupe des travailleurs et de 36 gouvernements visant à ce que la difficulté d'interprétation de la convention n° 87 concernant le droit de grève soit soumise d'urgence à l'appréciation de la Cour internationale de Justice en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'OIT — rapport d'information du Bureau, octobre 2023, par. 54 (document n° 29).

¹⁰³ CIT, 110^e session, Genève, 2022, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie A), p. 97-318 (annexe 11) et CIT, 111^e session, 2023, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie A), p. 101-342 (annexe 12).

¹⁰⁴ BIT, Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations : dynamique et impact, 2003, p. 30 (document n° 68).

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 31.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 31-32.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 32.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 32-33.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 33.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 33-34.

¹¹² *Ibid.*, p. 34.

¹¹³ *Ibid.*, p. 35.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 36.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 37.

Hongrie¹¹⁷, Roumanie¹¹⁸, République socialiste soviétique d'Ukraine¹¹⁹, URSS¹²⁰, Canada¹²¹, Congo¹²², République dominicaine¹²³, Éthiopie¹²⁴, Rwanda¹²⁵, Costa Rica¹²⁶, Paraguay¹²⁷, Australie¹²⁸, Azerbaïdjan¹²⁹, Gabon¹³⁰, Lettonie¹³¹, Tchad¹³², Namibie¹³³, Slovaquie¹³⁴, Mozambique¹³⁵, Nigéria¹³⁶, Afrique du Sud¹³⁷, Royaume-Uni¹³⁸, Yémen¹³⁹, Estonie¹⁴⁰, Pakistan¹⁴¹, Suisse¹⁴², République de Moldova¹⁴³, Eswatini¹⁴⁴, Myanmar¹⁴⁵ et Géorgie¹⁴⁶.

D. LES AVIS DE LA CEACR SUR LE DROIT DE GRÈVE AU REGARD DE LA CONVENTION N° 87 DE L'OIT

1) La CEACR maintient une interprétation cohérente du droit de grève depuis 1959

79. En 1959, la CEACR a exprimé pour la première fois un avis sur le droit de grève au regard de la convention n° 87. Dans ses observations sur le droit des organisations d'employeurs et de

¹¹⁷ BIT, Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations : dynamique et impact, 2003, p. 37 (document n° 68).

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 37 et 47.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 37.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 37-38.

¹²¹ *Ibid.*, p. 38.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*, p. 38-39.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 39.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*, p. 40.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 41.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*, p. 41 et 44.

¹³² *Ibid.*, p. 42-43.

¹³³ *Ibid.*, p. 42.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 42 et 46.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 44.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*, p. 44-45.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 45.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 46.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 47.

¹⁴² *Ibid.*, p. 47-48.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 48.

¹⁴⁴ BIT, *Assurer le respect des normes internationales du travail : le rôle essentiel de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT*, 2019, p. 46-49 (document n° 69).

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 77-80.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 84-87.

travailleurs d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action en application du paragraphe 1 de l'article 3 de la convention n° 87 de l'OIT, la Commission a noté que :

« [L]’interdiction de la grève aux travailleurs, autres que les fonctionnaires publics agissant comme organes de la puissance publique ... risque d’aller à l’encontre de l’article 8, paragraphe 2, de la convention (n° 87) ... selon lequel “la législation nationale ne devra porter atteinte, ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par ... la convention” et notamment à la liberté d’action des organisations syndicales pour défendre leurs intérêts professionnels. »¹⁴⁷

Cet avis a été examiné par la Commission de l'application des normes de la Conférence et aucun des mandants tripartites n'a soulevé d'objection¹⁴⁸.

80. En 1973, la CEACR est allée plus loin dans cette interprétation en indiquant que l'interdiction générale des grèves « limit[ait] considérablement les possibilités qu'[avaient] les syndicats » concernant les garanties protégées par la convention n° 87, à savoir leur droit d'organiser leur activité, consacré par l'article 3, et leur objectif de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs, établi par l'article 10¹⁴⁹. Elle a rappelé sa position initiale, exprimée en 1959, selon laquelle « l'article 8 de la convention précis[ait] que la législation nationale ne devr[ait] porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la convention, notamment le droit des syndicats d'organiser leur activité »¹⁵⁰.

81. La CEACR a maintenu cette position dans les études d'ensemble ultérieures, ajoutant que le droit de grève avait été « tenu pour acquis dans le rapport [établi] en vue de la première discussion sur la convention n° 87 » et qu'en l'absence de disposition expresse, elle avait déduit le droit de grève d'une lecture combinée des articles de la convention¹⁵¹. Le droit de grève a ainsi été confirmé comme un « corollaire indissociable » du droit d'organisation protégé par la convention n° 87¹⁵². En 2012, la CEACR a rappelé et réaffirmé que le droit de grève était ancré dans les articles 3 et 10 de la convention n° 87¹⁵³. En outre, à la lumière de l'article 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités, elle a aussi souligné qu'il fallait prendre en compte « la pratique ultérieurement suivie pendant plus de cinquante-deux années » par les mandants tripartites¹⁵⁴.

¹⁴⁷ CIT, quarante-troisième session, 1959, rapport III (partie IV), rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, p. 109-141, par. 68 (document n° 232). (Les italiques sont de nous).

¹⁴⁸ CIT, 101^e session, 2012, rapport III (partie 1B), *Donner un visage humain à la mondialisation, Étude 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, par. 118.

¹⁴⁹ CIT, cinquante-huitième session, 1973, rapport III (partie 4B), *Liberté syndicale et négociation collective, Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, par. 107 (document n° 233). Cet avis a été réitéré une décennie plus tard : CIT, soixante-neuvième session, liberté syndicale et négociation collective : étude d'ensemble, rapport III (partie 4B), par. 205.

¹⁵⁰ CIT, cinquante-huitième session, 1973, rapport III (partie 4B), *Liberté syndicale et négociation collective, Étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, par. 107 (document n° 233).

¹⁵¹ ICT, 81st session, 1994, *Freedom of Association and Collective Bargaining: General Survey of the Reports on the Freedom of Association and the Right to Organize Convention (No. 87), 1948 and the Right to Organize and Collective Bargaining Convention (No. 98), 1949*, Report III (Part 4B), par. 142 et 145 (annexe 13).

¹⁵² *Ibid.*, par. 151.

¹⁵³ CIT, 101^e session, 2012, rapport III (partie 1B), *Donner un visage humain à la mondialisation, Étude 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, par. 117 (annexe 14).

¹⁵⁴ *Ibid.*, par. 118.

2) L'interprétation de la CEACR donne des orientations complètes concernant l'application du droit de grève

82. La CEACR a élaboré des orientations détaillées sur le droit de grève, qui intègrent également les principes établis par le CLS¹⁵⁵. Les caractéristiques générales du droit de grève sont les suivantes : i) le droit de grève est un droit dont doivent jouir les organisations de travailleurs (syndicats, fédérations et confédérations) ; ii) les catégories de travailleurs susceptibles d'être privées de ce droit et les restrictions susceptibles d'être mises à son exercice par la loi ne peuvent être que limitées ; iii) la grève doit avoir pour but de promouvoir et de défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs ; et iv) l'exercice légitime du droit de grève ne peut entraîner de sanctions d'aucune sorte, qui seraient assimilables à des actes de discrimination antisyndicale¹⁵⁶.

83. De l'avis de la CEACR, toute forme de cessation du travail, dont des actions telles que les « grèves du zèle » et les « grèves perlées », est généralement considérée comme une grève¹⁵⁷. Des restrictions à ces actions ne peuvent être justifiées que si celles-ci cessent d'être pacifiques. Dans ce cadre, une interdiction générale des grèves est incompatible avec la convention n° 87, bien que la CEACR reconnaisse que les organes de contrôle acceptent l'interdiction des grèves sauvages¹⁵⁸. La CEACR affirme que les grèves concernant les politiques économiques et sociales du gouvernement ne devraient pas être classées comme des grèves purement politiques, qui ne sont pas couvertes par les principes de la convention¹⁵⁹. En outre, elle considère comme licites les grèves de solidarité, pour autant que la grève initiale soutenue par les travailleurs soit elle-même licite¹⁶⁰.

84. Le droit de grève peut être limité voire interdit dans trois cas principaux¹⁶¹. Premièrement, la CEACR considère que certaines catégories d'agents publics peuvent généralement être exclues du champ d'application de la convention, en particulier ceux exerçant une fonction d'autorité au nom de l'État¹⁶². Les enseignants, les travailleurs des services postaux et les employés des chemins de fer du secteur public devraient bénéficier du droit de grève sans être passibles de sanctions, même si le maintien d'un service minimum peut être envisagé dans ces secteurs¹⁶³. Deuxièmement, des restrictions peuvent également s'appliquer aux services essentiels, définis comme ceux « dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne »¹⁶⁴. Cette notion ne revêt pas un caractère absolu dans la mesure où des services non essentiels peuvent devenir essentiels si une grève dépasse une certaine durée ou une certaine étendue¹⁶⁵. Lors de l'examen de nombreux cas concrets, les organes de contrôle de l'OIT ont estimé que certains services pouvaient être considérés comme essentiels alors que d'autres ne

¹⁵⁵ CIT, 101^e session, 2012, rapport III (partie 1B), *Donner un visage humain à la mondialisation, Étude 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, par. 117 (annexe 14).

¹⁵⁶ *Ibid.*, par. 122.

¹⁵⁷ *Ibid.*, par. 126.

¹⁵⁸ *Ibid.*, par. 122.

¹⁵⁹ *Ibid.*, par. 124.

¹⁶⁰ *Ibid.*, par. 125.

¹⁶¹ *Ibid.*, par. 127.

¹⁶² *Ibid.*, par. 129.

¹⁶³ *Ibid.*, par. 130.

¹⁶⁴ *Ibid.*, par. 131.

¹⁶⁵ *Ibid.*

l'étaient pas¹⁶⁶. Troisièmement, selon la CEACR, des restrictions peuvent également s'appliquer dans des situations de crise nationale ou locale aiguë, mais pour une durée limitée et seulement dans la mesure nécessaire pour faire face à la situation¹⁶⁷.

85. En outre, la CEACR a fourni des orientations détaillées sur les circonstances dans lesquelles il est acceptable d'introduire un service minimum négocié¹⁶⁸, les circonstances dans lesquelles les travailleurs doivent être compensés pour la privation de leur droit de grève¹⁶⁹, les restrictions à la grève pendant la durée d'une convention collective¹⁷⁰, les conditions préalables aux grèves (telles que l'épuisement des procédures préalables, les périodes de temporisation, le préavis, le quorum, et la majorité pour décider d'une grève)¹⁷¹, les restrictions applicables au déroulement de la grève¹⁷², l'imposition d'un arbitrage obligatoire pour mettre fin aux conflits collectifs de travail¹⁷³, l'imposition de sanctions¹⁷⁴, et le licenciement pour fait de grève et la réintégration des grévistes¹⁷⁵.

86. Comme nous le verrons plus loin, ces orientations cohérentes et complètes, ainsi que la fonction d'interprétation de la CEACR dont elles découlent, sont importantes dans le contexte de la transition juste de la main-d'œuvre induite par la nécessité de lutter contre les changements climatiques.

¹⁶⁶ CIT, 101^e session, 2012, rapport III (partie 1B), *Donner un visage humain à la mondialisation, Étude 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, par. 134-135 (annexe 14).

¹⁶⁷ *Ibid.*, par. 140.

¹⁶⁸ *Ibid.*, par. 137-138.

¹⁶⁹ *Ibid.*, par. 141.

¹⁷⁰ *Ibid.*, par. 142-143.

¹⁷¹ *Ibid.*, par. 144-148.

¹⁷² *Ibid.*, par. 149-152.

¹⁷³ *Ibid.*, par. 153-155.

¹⁷⁴ *Ibid.*, par. 157-160.

¹⁷⁵ *Ibid.*, par. 161.

CHAPITRE IV

LE DROIT DE GRÈVE EST UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE LA TRANSITION JUSTE DANS LES PAYS DE L'OEACP

A. RÉSUMÉ DE LA POSITION DE L'OEACP

87. Comme indiqué dans le présent document, l'OEACP considère que le droit de grève est un rouage essentiel de la transition juste des travailleurs dans le contexte des politiques de lutte contre les changements climatiques. Ce droit donne aux travailleurs les moyens de participer à l'élaboration de politiques de transition juste [sous-section C.1)], de négocier collectivement des aspects clés de la transition [sous-section C.2)], de plaider en faveur d'un partage équitable des coûts et des avantages de la transition [sous-section C.3)], et de réclamer des investissements créateurs d'emplois [sous-section C.4)]. L'OEACP fait valoir que cette reconnaissance du rôle du droit de grève dans la réalisation des objectifs de la transition juste contribue largement à une interprétation de la convention n° 87 de l'OIT comme protégeant le droit de grève. Elle considère en outre que i) le droit de grève est indispensable à une transition juste dans les pays de l'OEACP, compte tenu des difficultés particulières que rencontrent ces pays ; et ii) les États développés ont l'obligation juridique de fournir un appui financier et technique et d'autres formes d'aide à la transition aux États en développement.

B. L'OBLIGATION INCOMBANT AUX ÉTATS DE RESPECTER ET DE GARANTIR LE DROIT DE GRÈVE EST ASSORTIE D'UN DEVOIR D'AIDE ET DE COOPÉRATION AU NIVEAU INTERNATIONAL

88. Comme indiqué ci-dessus, le droit de grève est généralement considéré comme « directement applicable » et n'est donc pas assujéti au principe de réalisation progressive. Les États sont ainsi tenus de supprimer les obstacles juridiques entravant son exercice¹⁷⁶, d'adopter des cadres juridiques le reconnaissant expressément¹⁷⁷ et de mettre en place des mécanismes efficaces pour assurer son respect¹⁷⁸. En outre, comme pour tous les droits économiques, sociaux et culturels, les États sont tenus de prendre des mesures, individuellement et par la voie de l'aide et de la coopération internationales, pour garantir l'exercice du droit de grève¹⁷⁹.

89. L'obligation de coopérer constitue une pierre angulaire de l'ordre juridique international. En vertu de l'article 56 de la Charte des Nations Unies, les Membres s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation, pour atteindre les buts énoncés à l'article 55, à savoir promouvoir, entre autres, « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous »¹⁸⁰. Les principaux instruments relatifs aux droits

¹⁷⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales : Égypte, E/C.12/1/Add.44 (23 mai 2000), [18] (annexe 15).

¹⁷⁷ Voir, par exemple, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales : Afghanistan, E/C.12/AFG/CO/2-4 (7 juin 2010), [25] (annexe 16) ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales : République populaire démocratique de Corée, E/C.12/1/Add.95 (12 décembre 2003), [16] (annexe 17) ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales : Sri Lanka, E/C.12/1/Add.24 (16 juin 1998) (annexe 18).

¹⁷⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales : Paraguay, E/C.12/1/Add.1 (28 mai 1996), [25] (annexe 19).

¹⁷⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) (adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976), Nations Unies, *RTNU*, vol. 993, p. 3, paragraphe 1 de l'article 2.

¹⁸⁰ Voir également, Nations Unies, déclaration et programme d'action de Vienne, adoptés par la conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne le 25 juin 1993, doc. A/CONF.157/23, par. 4, 10, 11, 13, 18, 21, 47, 48 (annexe 20) ; Nations Unies, résolution 48/141 de l'Assemblée générale : « Haut-Commissaire chargé de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme », 7 janvier 1994, A/RES/48/141, septième alinéa du préambule (annexe 21).

de l'homme, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁸¹ et le PIDESC¹⁸², entre autres¹⁸³, font également référence à la coopération internationale et imposent des obligations en la matière. Selon le PIDESC :

« en vertu des Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, des principes confirmés du droit international et des dispositions du Pacte lui-même, *la coopération internationale pour le développement et, partant, pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels est une obligation qui incombe à tous les États*. Elle incombe tout particulièrement aux États qui sont en mesure d'aider les autres États à cet égard. »¹⁸⁴ (Les italiques sont de nous.)

90. L'obligation de coopérer est particulièrement pertinente dans le contexte des changements climatiques. Comme indiqué dans le préambule de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), « le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée »¹⁸⁵. L'importance de la coopération internationale est également soulignée dans le préambule et le dispositif de l'accord de Paris¹⁸⁶. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a exhorté les États à « renforcer et à mettre en œuvre des politiques visant à améliorer la coopération

¹⁸¹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948, intitulée « Déclaration universelle des droits de l'homme », art. 22 (toute personne est fondée à obtenir « la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale »).

¹⁸² Nations Unies, PIDESC, *RTNU*, vol. 993, p. 13, paragraphe 1 de l'article 2 (par lequel tous les États parties s'engagent à agir « tant par [leurs] effort[s] propre[s] que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique », en vue d'assurer le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte) ; voir également le paragraphe 1 de l'article 11 (où est notée l'importance essentielle de la coopération internationale pour la réalisation du droit à un niveau de vie suffisant) et le paragraphe 4 de l'article 15 (où sont reconnus les bienfaits qui doivent résulter de la coopération dans le domaine de la science et de la culture). À la lumière de ces dispositions, le PIDESC impose aux États des obligations de coopération internationale pour la réalisation de tous les droits qu'il défend.

¹⁸³ Voir Nations Unies, convention relative aux droits des personnes handicapées (ouverte à la signature le 13 décembre 2006, entrée en vigueur le 3 mai 2008), *RTNU*, vol. 2515, p. 3, art. 32, voir aussi le paragraphe 2 de l'article 4, art. 37-38 ; convention relative aux droits de l'enfant (ouverte à la signature le 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990), *RTNU*, vol. 1577, p. 3, art. 4 et 7, paragraphe 2 de l'article 22, paragraphe 4 de l'article 23, paragraphe 4 de l'article 24, paragraphe 3 de l'article 28, et art. 45.

¹⁸⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n°3 (1990) sur la nature des obligations des États parties (paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) (14 décembre 1990), doc. E/1991/23, annexe III, par. 14.

¹⁸⁵ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992, *RTNU*, vol. 1771, p. 107, préambule.

¹⁸⁶ Accord de Paris, 12 décembre 2015, *RTNU*, vol. 3156, p. 79, préambule (« Affirmant l'importance de l'éducation, de la formation, de la sensibilisation, de la participation du public, de l'accès de la population à l'information et de la coopération à tous les niveaux sur les questions traitées dans le présent Accord ») et paragraphes 1 et 2 de l'article 6 (atténuation), paragraphes 6 et 7 de l'article 7 (adaptation), paragraphes 3 et 4 de l'article 8 (pertes et préjudices), paragraphes 2 et 6 de l'article 10 (transfert de technologie), paragraphe 3 de l'article 11 (renforcement des capacités), paragraphe 3 de l'article 14 (intensification de la coopération à la suite du bilan mondial).

internationale fondée sur les droits de l'homme ... malgré les effets néfastes des changements climatiques »¹⁸⁷.

91. Il importe de noter que le contenu des obligations de coopération internationale incombant aux États en matière de changements climatiques est différencié, conformément aux principes d'équité et de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives. Cette différenciation vise à corriger les inégalités historiques et, dans le contexte des droits de l'homme, à assurer partout la réalisation de ces droits¹⁸⁸. Comme l'a déclaré le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la coopération internationale pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels « incombe tout particulièrement aux États qui sont en mesure d'aider les autres États à cet égard »¹⁸⁹. En outre, la CCNUCC et l'accord de Paris obligent expressément les États développés à fournir un appui financier et technologique et une aide au renforcement des capacités aux États en développement¹⁹⁰, et ce, tout en respectant et en protégeant les droits de l'homme¹⁹¹.

C. LE DROIT DE GRÈVE EST UNE COMPOSANTE RECONNUE DE LA TRANSITION JUSTE

92. Les experts en matière de droits de l'homme ont souligné combien il importait de préserver le droit de grève dans le cadre d'une transition juste vers des sociétés à faibles émissions de carbone¹⁹². Cette reconnaissance du rôle du droit de grève dans le cadre de la transition juste est un

¹⁸⁷ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, résolution 50/9 du 14 juillet 2022, intitulée « Droits de l'homme et changement climatique », doc. A/HRC/RES/50/9, par. 11 (annexe 22). Voir, en outre, rapport du rapporteur spécial D. Boyd sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme qui concernent la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable, intitulé : « Question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable », 8 janvier 2019, doc. A/HRC/40/55, par. 75 (annexe 23) ; rapport du rapporteur spécial D. Boyd sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme qui concernent la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable, intitulé : « Obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable », 15 juillet 2019, doc. A/74/161, par. 68 (annexe 24) ; rapport du rapporteur spécial J. H. Know sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme qui concernent la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable, intitulé : « Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement », 24 janvier 2018, doc. A/HRC/37/59, annexe, par. 36-37 et 39 (annexe 25) ; rapport du rapporteur spécial D. Boyd sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, intitulé : « Les droits de l'homme dépendent d'une biosphère saine », doc. A/75/161, par. 74 (annexe 26) ; déclaration conjointe sur les droits de l'homme et les changements climatiques du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, du Comité des droits de l'enfant et du Comité des droits des personnes handicapées, doc. HRI/2019/1, 14 mai 2020, par. 17 (annexe 27).

¹⁸⁸ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties (paragraphe 1 de l'article 2 du PIDESC), 14 décembre 1990, doc. E/1991/23, par. 13 (annexe 28). Voir rapport du rapporteur spécial D. Boyd sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme qui concernent la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable, intitulé : « Obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable », 15 juillet 2019, doc. A/74/161, par. 68 (annexe 24) ; rapport du rapporteur spécial D. Boyd sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme qui concernent la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable, intitulé : « Les droits de l'homme dépendent d'une biosphère saine », doc. A/75/161, par. 74 (annexe 26). Voir aussi M. Wewerinke-Singh, « Pandemics, Planetary Health and Human Rights: Rethinking the Duty to Cooperate in the Face of Compound Global Crises » (2021) 24(1), *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (Online), 399, p. 413 et 419 (annexe 29).

¹⁸⁹ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties (paragraphe 1 de l'article 2 du PIDESC), 14 décembre 1990, doc. E/1991/23, par. 14 (annexe 30).

¹⁹⁰ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 9 mai 1992, *RTNU*, vol. 1771, p. 107, art. 4 ; accord de Paris, 12 décembre 2015, *RTNU*, vol. 3156, p. 79, art. 9.

¹⁹¹ Accord de Paris, 12 décembre 2015, *RTNU*, vol. 3156, p. 79, préambule.

¹⁹² Nations Unies, rapport du rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, Maina Kiai, 14 septembre 2016, doc. A/71/385, par. 54 (annexe 31).

élément important du contexte — en l’espèce, un accord ultérieur et une pratique ultérieure¹⁹³ — qui renforce la conclusion que ce droit est protégé par la convention n° 87 de l’OIT.

93. Comme indiqué ci-dessous, le droit de grève favorise la réalisation d’éléments essentiels d’une transition juste, notamment la participation des travailleurs à l’élaboration des politiques, la négociation collective des mesures de transition, la défense d’un partage équitable des charges et la sollicitation d’investissements créateurs d’emplois.

1) Le droit de grève permet la participation des travailleurs à l’élaboration des politiques requises pour une transition juste

94. Le droit de grève contribue de façon déterminante à garantir la participation pleine et entière des travailleurs à l’élaboration des politiques requises pour une transition juste. Comme l’a souligné le rapporteur spécial de l’ONU sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d’association, le droit de grève est un « outil essentiel » pour les travailleurs car il leur permet de « négocier avec les grandes entreprises et les autorités en meilleure position » aux fins de l’élaboration des politiques les concernant¹⁹⁴. Il s’agit d’un aspect crucial pour les pays de l’OEACP, où les travailleurs peuvent avoir du mal à faire entendre leur voix dans la planification de la transition compte tenu des contraintes budgétaires et des ressources limitées disponibles¹⁹⁵.

95. Le droit de grève permet aux travailleurs d’influer sur les grandes politiques macroéconomiques, industrielles et sociales intéressant la transition juste. Comme l’ont souligné les observateurs, ce droit permet d’éviter le recours à la simple « mendicité collective » et donne au contraire aux travailleurs la possibilité d’exercer une influence significative sur l’élaboration des politiques¹⁹⁶. Les restrictions juridiques concernant les personnes autorisées à adhérer à un syndicat, l’objet autorisé de la négociation collective et le droit de grève lui-même peuvent compromettre la capacité des travailleurs de contribuer à donner forme à la transition. La protection d’un droit de grève bien établi donc indispensable.

96. La participation des travailleurs à la transition juste fait également écho à la participation du public encouragée par l’accord de Paris¹⁹⁷ et est facilitée et favorisée par le droit de grève. Pour permettre une transition juste, « il est impératif qu’existe une société civile effervescente et dynamique », et donc que le droit de faire grève soit reconnu et protégé¹⁹⁸. Comme l’a noté le rapporteur spécial de l’ONU sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d’association, « [l]a capacité des individus de mobiliser, d’organiser et de tisser des liens, tout en contribuant à

¹⁹³ Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, *RTNU*, vol. 1155, p. 331, paragraphe 3 de l’article 31.

¹⁹⁴ Nations Unies, rapport du rapporteur spécial sur les droits de réunion pacifique et la liberté d’association, Marina Kiai (14 septembre 2016), doc. A/71/385, par. 54 (annexe 31).

¹⁹⁵ S. Black, et al. “Fiscal Implications of Global Decarbonization”, International Monetary Fund 2024, p. 21 (annexe 32).

¹⁹⁶ TA Novitz, “A just transition for labour: How to enable collective voice from the world of work” (2023) 177/178 *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali* 55, section IV (methods of voice) (annexe 33).

¹⁹⁷ Voir, par exemple, accord de Paris, 12 décembre 2015, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 3156, p. 79, alinéa b) du paragraphe 8 de l’article 6, article 7, paragraphe 2 de l’article 11, article 12.

¹⁹⁸ Nations Unies, rapport du rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d’association, Clément Nyaletsossi Voule, intitulé : L’exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d’association, préalable essentiel à la justice climatique », 23 juillet 2021, doc. A/76/222, par. 54 (annexe 34).

façonner l'opinion publique et à peser sur la prise de décisions sans crainte, ... est essentielle pour que soit menée une action climatique efficace et pour que les transitions soient équitables »¹⁹⁹.

2) Le droit de grève facilite la négociation collective de mesures de transition juste

97. Le droit de grève est essentiel pour permettre aux travailleurs de négocier collectivement les conditions d'une transition juste avec les employeurs. Dans les principes directeurs pour une transition juste publiés par le BIT en 2015, il est souligné qu'un dialogue social efficace, y compris la négociation collective, joue un rôle central dans cette transition. Le droit de grève donne aux travailleurs les moyens de pression nécessaires pour obliger les employeurs à s'asseoir à la table des négociations et à accepter des mesures propres à assurer une transition juste.

98. Dans les pays de l'OEACP, où les travailleurs souffrent souvent de conditions d'emploi précaires et de rapports de force déséquilibrés, le droit de grève est essentiel pour garantir une négociation collective efficace sur les questions de transition juste. Sans une menace de grève crédible, il est peu probable que la négociation collective soit efficace. La protection du droit de grève est donc indispensable pour réaliser l'objectif de démocratie industrielle et de participation des travailleurs qui sous-tend la transition juste. Le rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association a donc recommandé aux États de « veiller à ce que tous les travailleurs se voient garantir le droit de s'associer, le droit de grève et celui de négocier collectivement à tous les niveaux, y compris au sujet d'enjeux liés aux changements climatiques et aux transitions justes »²⁰⁰.

99. Dans les principes directeurs pour une transition juste adoptés en 2015 par l'OIT, il est indiqué que les politiques servant de cadre à une telle transition devraient permettre de favoriser « l'exercice effectif du droit de s'organiser et de négocier collectivement »²⁰¹. Dans l'annexe à ces principes directeurs, la convention n° 87 est mentionnée en référence du fait de sa pertinence pour un cadre de transition juste²⁰². Eu égard à sa reconnaissance de longue date par les organes de l'OIT comme un corollaire des droits expressément protégés par la convention n° 87, il ne fait guère de doute que le droit de grève doit être considéré comme une partie inhérente d'un cadre de transition juste.

3) Le droit de grève permet de plaider en faveur d'un partage équitable des charges

100. Le droit de grève donne aux travailleurs la possibilité de défendre un partage équitable des coûts et des avantages de la transition juste. L'importance d'un partage équitable des charges a été mise en évidence dans les accords internationaux sur le climat, y compris l'accord de Paris²⁰³. Les États parties à la CCNUCC ont réaffirmé ce principe dans le pacte de Glasgow pour le climat

¹⁹⁹ Nations Unies, rapport du rapporteur spécial C. Nyaletsossi Voule sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, intitulé : « L'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, préalable essentiel à la justice climatique », 23 juillet 2021, doc. A/76/222, par. 8 (annexe 34).

²⁰⁰ *Ibid.*, par. 90, al. g).

²⁰¹ BIT, « Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous » (2015), par. 19, al. e) (annexe 5).

²⁰² *Ibid.*, annexe 1 A.

²⁰³ Accord de Paris, 12 décembre 2015, *RTNU*, vol. 3156, p. 79, préambule (« Tenant compte des impératifs d'une transition juste pour la population active et de la création d'emplois décents et de qualité conformément aux priorités de développement définies au niveau national »).

adopté en 2021, appelant les États parties à garantir une transition juste qui « favorise le développement durable et l'élimination de la pauvreté, ainsi que la création d'emplois décents et de qualité »²⁰⁴.

101. Dans les pays membres de l'OEACP, le droit de grève constitue un outil indispensable que les travailleurs peuvent utiliser pour exiger des politiques de transition équitables. L'économie de ces pays dépend fortement dans nombre de cas des secteurs à forte intensité de carbone, ce qui rend les coûts de la transition particulièrement importants. Le droit de grève permet aux travailleurs de défendre la protection sociale, la reconversion et d'autres mesures visant à garantir qu'ils ne seront pas laissés pour compte dans la transition vers une économie à faibles émissions de carbone. Comme l'a souligné le rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones, la transition juste exige des efforts actifs pour faire en sorte que « [l]es personnes les plus touchées par les dommages environnementaux [soient] ... assurées de ne pas devoir supporter les coûts de la transition et de pouvoir participer à l'élaboration des politiques visant à y remédier »²⁰⁵, et le rapporteur spécial de l'ONU sur l'extrême pauvreté a considéré que tous les travailleurs devaient être protégés des incidences que pouvait avoir sur leurs moyens de subsistance la transformation écologique exigée par la transition juste²⁰⁶. Pour de nombreuses communautés de travailleurs, telles que les migrants, la reconnaissance effective des droits des travailleurs, y compris le droit de grève, permet de renforcer leur position et de réduire le risque de marginalisation et d'exploitation²⁰⁷.

102. L'affirmation de la nécessité d'un travail décent et d'emplois de qualité dans le cadre du pacte de Glasgow pour le climat ainsi que de l'impératif de protection des communautés de travailleurs vulnérables constitue un élément important du contexte dans lequel s'inscrit l'interprétation de la convention n° 87 de l'OIT et va dans le sens d'une reconnaissance expresse du droit de grève au titre de cette convention.

4) Le droit de grève facilite la sollicitation d'investissements créateurs d'emplois

103. Enfin, le droit de grève est un levier essentiel pour les revendications des travailleurs concernant des investissements créateurs d'emplois dans le cadre de la transition juste. Le volume des investissements nécessaires à la transition est énorme. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) estime que les investissements annuels des pays en développement dans les énergies propres doivent être multipliés « par plus de sept, pour atteindre un montant supérieur à 1 000 milliards de dollars, si l'on veut que le monde soit sur la bonne voie pour parvenir à des émissions nettes nulles d'ici à 2050 »²⁰⁸. La mobilisation d'investissements de cette ampleur sera particulièrement difficile dans les pays de l'OEACP, qui ont des besoins urgents en matière de développement et font déjà face à une crise de la dette et à une marge de manœuvre budgétaire limitée.

²⁰⁴ Nations Unies, décision 1/CMA.3 : pacte de Glasgow pour le climat, 8 mars 2022, doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, par. 85 (annexe 36).

²⁰⁵ Nations Unies, rapport du rapporteur spécial J. F. Calí Tzay sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, intitulé : « Le financement vert — une transition juste pour protéger les droits des peuples autochtones, 21 juillet 2023, doc. A/HRC/54/31, par 6 (annexe 37).

²⁰⁶ Nations Unies, rapport d'activité du rapporteur spécial O. De Schutter sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, intitulé : « La "juste transition" dans la relance économique : éliminer la pauvreté dans les limites des ressources de la planète », 7 octobre 2020, doc. A/75/181/Rev.1, par. 56 (annexe 38).

²⁰⁷ Nations Unies, rapport du rapporteur spécial F. Crépeau sur les droits de l'homme des migrants, intitulé : « Exploitation des migrants par le travail », 3 avril 2014, doc. A/HRC/26/35, par 45 (annexe 39).

²⁰⁸ AIE, "Financing Clean Energy Transitions in Emerging and Developing Economies" (2021), Executive Summary (annexe 40).

104. Le droit de grève offre aux travailleurs la possibilité d'agir sur ces flux d'investissement et de s'assurer qu'ils contribuent à la création d'emplois décents. Comme le note le rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, « les restrictions qui s'appliquent aux droits des travailleurs de s'organiser et de négocier collectivement, y compris au moyen de grèves, sont particulièrement strictes lorsque des investissements étrangers sont en jeu »²⁰⁹. Le solide ancrage du droit de grève et la protection de ce droit sont indispensables pour permettre aux travailleurs des pays membres de l'OEACP d'exiger que les investissements sans précédent nécessaires à une transition juste bénéficient aux communautés et aux travailleurs locaux. Sans le droit de grève, ces investissements risquent d'être déterminés uniquement par les intérêts des entreprises et des investisseurs étrangers, et non par les besoins des travailleurs des pays membres de l'OEACP.

D. OBLIGATIONS DE COOPÉRATION ET D'AIDE INTERNATIONALES LIÉES AU DROIT DE GRÈVE

105. Comme indiqué dans les sections précédentes, les pays membres de l'OEACP doivent surmonter d'importants obstacles pour assurer leur transition vers un avenir à faibles émissions de carbone tout en veillant au respect des droits de l'homme tout au long de ce processus²¹⁰. On citera notamment les contraintes fiscales et financières, la dette extérieure, la dépendance à l'égard des secteurs à forte intensité de carbone²¹¹, la croissance rapide de la demande d'énergie et les difficultés rencontrées pour mobiliser les financements requis par les projets d'énergie propre²¹². Selon le GIEC, l'adoption de technologies à faibles émissions « est à la traîne dans la plupart des pays en développement, en particulier dans les pays les moins avancés, pour partie en raison de l'insuffisance des conditions habilitantes, notamment les financements, le développement, les transferts de technologie et les capacités »²¹³. Les ressources financières nécessaires au déploiement des technologies à faibles émissions sont actuellement concentrées dans les pays développés²¹⁴. La crise de la COVID-19 et les ripostes mises en place au niveau mondial ont conduit à une accentuation des inégalités, sous l'effet de la baisse des recettes budgétaires, de l'augmentation des coûts des emprunts et de l'absence de marge de manœuvre budgétaire. La dépendance continue à l'égard des combustibles fossiles signifie également que les pays en développement pourraient devoir faire face à des conséquences économiques négatives supplémentaires si des actifs liés à ces combustibles se retrouvaient « immobilisés », ce qui aurait des répercussions aussi sur la mise en œuvre des droits économiques et sociaux²¹⁵.

106. Les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, doivent déjà faire face à des difficultés « colossales », notamment « l'explosion de la dette, la marginalisation des

²⁰⁹ Nations Unies, rapport du rapporteur spécial C. Nyaletsossi Voule sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, intitulé : « L'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, préalable essentiel à la justice climatique », 23 juillet 2021, doc. A/76/222, par. 46 (annexe 34).

²¹⁰ S. Black, et al. "Fiscal Implications of Global Decarbonization", International Monetary Fund 2024, p. 21 (annexe 32).

²¹¹ A. Heras, J. Gupta, "Fossil fuels, stranded assets, and the energy transition in the Global South: A systematic literature review", 2023, 15(1) *WIREs Climate Change* e866, p. 7 (annexe 41).

²¹² IEA, "Financing Clean Energy Transitions in Emerging and Developing Economies" (2021), Executive Summary (annexe 40).

²¹³ IPCC, "2022: Summary for Policymakers" in Shukla et al (eds), *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2022, par. B.4.2 (annexe 42).

²¹⁴ *Ibid.*, par. E.4.3.

²¹⁵ P. Akiwumi, "Least developed countries cannot afford to strand their assets, given their development challenges", 26 novembre 2021, UNCTAD (annexe 43).

exportations, la pauvreté énergétique et la vulnérabilité climatique »²¹⁶. La Banque mondiale note que « de nombreux pays en développement font face à un assombrissement de leurs perspectives de croissance, à l'affaiblissement des investissements et à une augmentation de la dette », tendances qui « réduisent à néant les gains acquis d'après lutte sur le plan du développement » et qui ont « des effets particulièrement négatifs sur les femmes et les filles, les pauvres et les personnes pauvres et vulnérables, et sur d'autres communautés marginalisées »²¹⁷. Les pays en développement font face à une « aggravation de la crise de la dette », la dette totale ayant atteint son niveau le plus élevé depuis 50 ans et des risques extrêmes de surendettement se posant en raison « de la hausse des taux d'intérêt, de la dépréciation des monnaies et du ralentissement de la croissance mondiale »²¹⁸. L'accentuation des incidences climatiques pourrait se traduire par des pressions supplémentaires sur l'inflation alimentaire et l'inflation globale²¹⁹, ce qui devrait, à son tour, inciter les États développés à maintenir des politiques de taux d'intérêt élevés — les mêmes politiques qui exacerbent cette crise de la dette dans les États en développement. Ce contexte de taux d'intérêt « plus élevés, plus longtemps » a un effet préjudiciable sur la transition verte²²⁰ et compliquera encore cette transition dans les pays en développement. En ce qui concerne l'adaptation, il existe désormais un énorme déficit de financement qui doit être comblé. Dans certains pays en développement, les besoins annuels en matière d'adaptation pourraient dépasser 1 % du PIB. Pour les petites nations insulaires exposées aux cyclones tropicaux et à la montée des eaux, ces coûts d'adaptation pourraient atteindre 20 % du PIB²²¹.

107. Face à ces difficultés, les États développés ont clairement pour obligation de fournir un appui financier et technologique et une aide au renforcement des capacités aux États en développement pour favoriser une transition juste, comme prévu dans la CCNUCC et l'accord de Paris. En fournissant ce soutien indispensable, il est impératif que les États développés respectent et protègent pleinement le droit de grève. Comme indiqué, les restrictions au droit de grève sont souvent plus strictes dans le contexte des investissements étrangers — une tendance troublante qui nuit à l'équité et à l'inclusivité de la transition juste dans les pays de l'OEACP. Pour que les investissements nécessaires à la transition bénéficient aux travailleurs et aux communautés, et pas seulement aux investisseurs étrangers, les États doivent réglementer l'activité des acteurs privés relevant de leur juridiction ou de leur contrôle de manière à garantir le droit de grève des travailleurs dans le monde entier. Ils doivent s'abstenir de toute action risquant de restreindre directement ou indirectement la liberté d'association, la négociation collective ou l'action syndicale dans les pays en développement. En outre, tous les États doivent activement promouvoir le plein exercice de ces droits dans le contexte des investissements et des projets de transition juste.

108. Les changements climatiques et la dégradation de l'environnement étant par nature des phénomènes transfrontières, ils appellent non seulement une coopération Nord-Sud entre les États, mais aussi une solidarité transnationale entre les travailleurs et les syndicats. Comme des chercheurs le soulignent, « des négociations coordonnées entre les filiales d'entreprises, accompagnées, par exemple, par des grèves de solidarité, voire des actions transfrontières et transnationales » seront

²¹⁶ CNUCED, quatre défis majeurs pour les pays les moins avancés, 4 avril 2022 (annexe 44).

²¹⁷ Banque mondiale, rapport annuel 2023 : une nouvelle ère du développement, p. 9 (annexe 45).

²¹⁸ *Ibid.*, p. 10.

²¹⁹ M. Kotz et al, "Global warming and heat extremes to enhance inflationary pressures" (2024) 5 *Communications Earth & Environment* 116 (annexe 46).

²²⁰ European Commission (DG-International Policies, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV)), "Climate change considerations in monetary policy implementation", November 2023, p. 14 (annexe 47).

²²¹ K. Georgieva, V. Gaspar, and C. Pazarbasioglu, "Poor and Vulnerable Countries Need Support to Adapt to Climate Change", 23 March 2022, *International Monetary Fund* (annexe 48).

essentielles pour relever ces défis de manière équitable²²². Les États développés doivent donc s'abstenir de toute mesure risquant d'entraver l'exercice transnational du droit de grève.

109. En résumé, dans l'optique d'une transition juste, le droit de grève crée des obligations de coopération et d'aide au niveau international. En donnant effet à ces obligations, les États peuvent faire en sorte que la transition vers une économie à faibles émissions de carbone soit véritablement inclusive et équitable ou, autrement dit, « juste ». Dans le même temps, pour que le droit de grève puisse être pleinement exploité en faveur d'une transition juste, il faudra qu'il puisse être exercé pour exprimer la solidarité transnationale. Les États développés sont donc tenus de protéger le droit de grève non seulement sur leur propre territoire, mais aussi dans ses applications plus larges au titre du droit international du travail.

²²² T. A. Novitz, "A just transition for labour: How to enable collective voice from the world of work", 2023, 177/178 *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali* 55, Introduction (annexe 33).

CHAPITRE V

CONCLUSIONS

110. Pour les raisons invoquées dans le présent exposé écrit, l'OEACP avance ce qui suit :

- a) La Cour est compétente pour donner l'avis consultatif demandé par l'OIT dans la résolution adoptée par le Conseil d'administration à sa 349^e session (spéciale) et il n'y a aucune raison décisive pour qu'elle refuse d'exercer cette compétence.
- b) Le droit de grève est protégé par la convention n° 87 en tant que composante fondamentale et corollaire du droit à la liberté syndicale.
- c) La CEACR est compétente pour interpréter la convention n° 87 et son rôle de protection du droit de grève, qui est inhérent au droit à la liberté syndicale, ainsi que pour préciser les éléments concernant la portée, les limites et les conditions de l'exercice légitime de ce droit.
- d) Le droit de grève est un élément crucial de la transition juste et joue un rôle essentiel à cet égard dans les pays de l'OEACP ; la Cour devrait reconnaître et mentionner ce rôle dans son avis consultatif.

Respectueusement,

Le 15 mai 2024.

Le secrétaire général de l'Organisation des États d'Afrique,
des Caraïbes et du Pacifique (OEACP),

(Signé) S. Exc. M. Georges Rebelo PINTO CHIKOTI.

CERTIFICATION

Je certifie que les copies des documents joints en annexe au présent exposé écrit sont des copies conformes des documents originaux auxquels il est fait référence.

Le 15 mai 2024.

Le secrétaire général de l'Organisation des États d'Afrique,
des Caraïbes et du Pacifique (OEACP),

(Signé) S. Exc. M. Georges Rebelo PINTO CHIKOTI.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIE	Agence internationale de l'énergie
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CIT	Conférence internationale du Travail
CLS	Comité de la liberté syndicale
Cour	Cour internationale de Justice
Convention n° 87 ou convention	Convention de 1948 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical
Déclaration de Philadelphie	Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEACP	Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
OIT	Organisation internationale du Travail
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques

LISTE DES ANNEXES

[Pour la liste complète des annexes, veuillez consulter la pièce originale.]
