

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° 87 DE L'OIT
(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)**

EXPOSÉ ÉCRIT DE L'ITALIE

[Traduction du Greffe]

INTRODUCTION

Le 10 novembre 2023, à sa 349^e session (spéciale), le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail (OIT) a adopté une résolution sur l'interprétation de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, (ci-après, la « convention n° 87 ») concernant le droit de grève. Dans cette résolution, il s'est dit « [c]onscient qu'il existe ... un désaccord profond et persistant » entre les mandants tripartites de l'OIT au sujet de l'interprétation de la convention, et a décidé, conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de cette Organisation,

« [d]e demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence, en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut et de l'article 103 de son Règlement, 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 ?”.

Le directeur général de l'OIT a transmis cette demande d'avis à la Cour par un courrier en date du 13 novembre 2023.

Dans son ordonnance en date du 16 novembre 2023, la Cour a décidé que « l'[OIT] et les États parties à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical sont jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question soumise à la Cour pour avis consultatif » et fixé au 16 mai 2024 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur cette question pouvaient lui être présentés, conformément au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut.

En vertu de ladite ordonnance, le présent exposé écrit est soumis par le Gouvernement de la République italienne qui a ratifié la convention n° 87 par la loi n° 367 du 23 mars 1958.

* *

1. Le débat sur le champ d'application de la convention n° 87 pour ce qui est du droit de grève remonte à 1953, lorsque des interprétations divergentes ont commencé à émerger. D'une part, il a été soutenu que le champ d'application de la convention s'étendait également au droit de grève en raison de son lien étroit avec la liberté syndicale. D'autre part, il a été avancé qu'il n'existait aucun instrument international de l'OIT régissant spécifiquement le droit de grève et autorisant les commissions compétentes de l'Organisation à en contrôler l'application par les États.

2. Le Gouvernement de la République italienne souhaiterait rappeler que les organes de contrôle de l'OIT ont reconnu l'existence d'un lien indissociable entre le droit de grève et la liberté syndicale et que le droit de grève doit donc être considéré comme étant protégé par la convention n° 87 au même titre que la liberté syndicale.

3. En particulier, le Comité de la liberté syndicale a considéré que le droit de grève est un corollaire indissociable du droit syndical, affirmant par conséquent que l'interdiction de déclencher une grève était incompatible avec la convention¹.

4. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a adopté une approche similaire en reconnaissant, en 1994, que le droit de grève est un « droit fondamental » et un « principe général ».

5. Dans son rapport annuel de 2012 à la Conférence internationale du Travail, cette même commission a indiqué que l'absence d'une disposition expresse sur le droit de grève dans la convention n° 87 n'était pas déterminante et que, même si les travaux préparatoires sont un moyen complémentaire d'interprétation important dans l'examen de l'application d'une convention en particulier dans un pays donné, d'autres règles d'interprétation doivent également être prises en considération — en particulier, dans la présente procédure, la pratique ultérieurement suivie au fil des ans².

6. Dans ce contexte, le Gouvernement de la République italienne estime utile de renvoyer au cadre législatif national et de montrer comment tant la liberté syndicale que le droit de grève y sont reconnus et protégés, en affirmant le lien étroit entre ces principes.

7. Dans le système juridique italien, le droit de grève est expressément reconnu à l'article 40 de la Constitution, qui se lit comme suit : « Le droit de grève s'exerce dans le respect de la loi ». Cette reconnaissance expresse du droit de grève est équilibrée par la définition des modalités spécifiques de son exercice, régies par la loi ordinaire. Cela étant, la Cour constitutionnelle a affirmé à plusieurs reprises le caractère normatif de la disposition de l'article 40 de la Constitution, même en l'absence initiale de loi ordinaire sur la question³.

8. En outre, l'article 39 de la Constitution reconnaît expressément la liberté syndicale. Conformément à une position bien établie de la doctrine et de la jurisprudence, bien que consacrés dans deux dispositions constitutionnelles différentes, le droit de grève et la liberté syndicale, selon la Cour constitutionnelle, « doivent être considérés comme liés logiquement puisqu'ils sont une expression unique du système démocratique établi par la Constitution ». En conséquence, l'article 39 doit être interprété non comme une simple reconnaissance de la liberté d'association, mais bien comme l'expression intégrale de la liberté syndicale, en particulier en vertu de l'esprit de la loi et de son lien fondamental avec l'article 40⁴. Dit autrement, « la liberté syndicale trouve son nécessaire corollaire dans la liberté d'action syndicale parce que, si cette dernière venait à être niée, même la première serait réduite à un principe dépourvu de contenu et de sens »⁵.

9. En outre, l'article 28 de la loi n° 300 du 20 mai 1970 portant dispositions relatives à la « Sauvegarde de la liberté et de la dignité des travailleurs, de la liberté et des activités syndicales sur les lieux de travail, et dispositions relatives au placement » prévoit expressément des sanctions contre les employeurs dont le comportement vise à entraver ou à limiter l'exercice de la liberté syndicale et

¹ Compilation des décisions du Comité de la liberté syndicale, sixième édition, 2018, par. 754 et 757.

² Conférence internationale du Travail, 101^e session, 2012, « Étude d'ensemble », par. 118.

³ Cour constitutionnelle de la République italienne, 4 mai 1960, n° 29 ; *ibid.*, 28 décembre 1962, n° 123.

⁴ *Ibid.*, 4 mai 1960, n° 29.

⁵ *Ibid.*, 15 décembre 1967, n° 141.

du droit de grève. La loi prévoit que les représentants locaux des syndicats nationaux concernés peuvent demander à l'autorité judiciaire compétente d'ordonner aux employeurs de cesser leur comportement illicite et d'en supprimer les effets. Puis, s'il établit qu'il y a violation, le juge doit, dans un délai de deux jours, après avoir convoqué les parties et recueilli des informations, rendre une décision exécutoire. En établissant un mécanisme qui punit tout éventuel comportement antisyndical des employeurs, la législation italienne protège donc expressément le droit de grève des travailleurs ainsi que l'exercice de la liberté syndicale, qu'elle considère implicitement comme un corollaire du droit de grève.

10. Même si le droit de grève est régi par la loi ordinaire de sorte à assurer l'équilibre entre ce droit et d'autres intérêts publics, le système juridique national le reconnaît comme un droit individuel du travailleur. Étant donné le libellé large de l'article 40 de la Constitution, la Cour de cassation a déterminé que, quelles que soient la manière dont il est exercé et l'étendue des dommages causés, le droit de grève n'a d'autres limites que celles imposées par les règles protégeant des intérêts subjectifs concurrents qui sont supérieurs — tels que le droit à la vie ou à la sécurité de la personne — ou au moins égaux, tels que le droit à l'initiative économique⁶.

11. La Cour constitutionnelle a également affirmé le caractère illégitime de certaines infractions prévues à l'origine aux articles 502 et suivants du code pénal italien, qui incriminaient plusieurs modalités de grève en fonction de l'objectif poursuivi. Toutefois, elle a reconnu la pertinence pénale des grèves dont l'objectif est d'ébranler le système démocratique⁷.

12. Dans le système national, le droit de grève est exercé non seulement par des travailleurs subordonnés, mais aussi, suivant une interprétation élargie consacrée par la jurisprudence, par des travailleurs parasubordonnés⁸, ainsi que par des petits entrepreneurs qui n'emploient pas de travailleurs subordonnés⁹.

13. L'éventualité d'étendre la protection constitutionnelle de l'article 40 de la Constitution aux travailleurs indépendants a fait l'objet de discussions. S'il n'a pas été qualifié de grève au sens technique, le fait pour ceux-ci de s'arrêter de travailler est toutefois considéré comme une expression de la liberté d'association générale consacrée à l'article 18 de la Constitution¹⁰.

14. En ce qui concerne le cadre général décrit jusque-là, il est également utile de rappeler que la législation italienne régleme l'exercice du droit de grève aussi à l'égard de services publics essentiels. Afin d'équilibrer le droit de grève et d'autres droits constitutionnels, la loi n° 146 du 12 juin 1990 énonce un certain nombre de mesures visant à garantir aux citoyens des services essentiels, même en cas de grève, notamment par l'émission d'une ordonnance administrative prévoyant le report de la grève ou sa limitation dans le temps ou dans la forme.

15. Il est intéressant de mettre en évidence la manière dont une approche similaire a été adoptée au niveau européen. En particulier, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a inclus le

⁶ Cour de cassation de la République italienne, 30 janvier 1980, n° 711.

⁷ Cour constitutionnelle de la République italienne, 4 mai 1960, n° 29 ; *ibid.*, 28 décembre 1962, n° 123 ; *ibid.*, 27 décembre 1974, n° 290 ; *ibid.*, 2 février 1983, n° 165.

⁸ Cour de cassation de la République italienne, 29 juin 1978, n° 3278.

⁹ Cour constitutionnelle de la République italienne, 17 juillet 1975, n° 222 ; *ibid.*, 24 mars 1986, n° 53.

¹⁰ *Ibid.*, 27 mai 1996, n° 171.

droit de grève parmi les interprétations possibles du droit à la liberté d'association protégé par 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 ») et dont la grève est considérée comme un « corollaire indissociable »¹¹. Cette position, qui s'est consolidée au fil du temps, permet de considérer que le droit de grève entre dans le champ d'application de cet article 11 sur lequel se fonde la liberté syndicale. En effet, la liberté syndicale doit être comprise comme un aspect particulier de la notion plus large de liberté d'association qui concerne tous les sujets, qu'il s'agisse d'organisations d'employeurs ou d'organisations de travailleurs. Par conséquent, selon la CEDH, le droit de grève est sans conteste protégé par l'article 11 de la convention européenne des droits de l'homme parce qu'il constitue un instrument essentiel permettant aux associations d'employeurs et aux associations de travailleurs de protéger leurs propres intérêts et ceux de leurs membres¹².

16. Sans préjudice de la portée des compétences de l'Union européenne sur cette question précise, il est utile de rappeler que le droit de grève est prévu expressément à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en lien étroit avec l'exercice de la liberté syndicale et, en particulier, avec le droit de négocier collectivement, confirmant ainsi la corrélation de ces droits. Cet article énonce expressément ce qui suit :

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

17. Enfin, l'article 6 de la Charte sociale européenne, telle que révisée en 1996, consacre le droit de négociation collective et reconnaît le droit de grève comme l'une des actions collectives que les travailleurs et les employeurs peuvent entreprendre en cas de conflits d'intérêt, confirmant ainsi la relation étroite entre ces principes.

18. En conclusion, le Gouvernement de la République italienne estime que les éléments mentionnés ci-dessus mettent en évidence le lien étroit entre la liberté syndicale et le droit de grève. Ces principes sont liés de manière indissociable et on peut soutenir que ce lien devrait être reconnu aussi dans le contexte de la convention n° 87. Par conséquent, le Gouvernement de la République italienne considère que rien n'empêche de reconnaître que le droit de grève est indissociablement lié au principe de la liberté syndicale et qu'il est donc, quoique indirectement, aussi protégé par la convention n° 87 de l'OIT.

¹¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Eneyi Yapi-Yol Sen c. Turquie*, requête n° 68959/01, 21 avril 2009, par. 24.

¹² Voir récemment Cour européenne des droits de l'homme, *Humpert et autres c. Allemagne*, grande chambre, 14 décembre 2023, requêtes n°s 59433/18, 59477/18, 59481/18 et 59494/18/07, par. 98, 104 et 105.